

# Regieren – Strategiekompetenz, Politikmanagement

Zur Bedeutung der Regierungen, des Regierens und  
der Regierungslehre – eine Studie

**Report**

**Author(s):**

Lendi, Martin

**Publication date:**

2015

**Permanent link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010526197>

**Rights / license:**

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

**Preprint**

**REGIEREN – Strategiekompetenz,  
Politikmanagement**

**zur Bedeutung der Regierungen, des Regierens und der  
Regierungslehre – eine Studie**

**Martin Lendi**

DOI 10.3929/ethz-a-010526197

© 2015, Martin Lendi, Küsnacht/Zürich

**This work is licensed under  
a creative commons licence.**



## Vorwort

Wer das Regieren und die Regierungen zu verstehen versucht, der gerät in einen Strudel positiver und negativer, zustimmender und verwerfender, vor allem differenzierender Argumente. Die Regierten, die Bürgerinnen und Bürger sowie die weitere Öffentlichkeit sind gegenüber Regierungen kritisch und bleiben kritisch. Nur von Fall zu Fall, situativ, kommt ein freundliches Wort der Bewunderung, der Anerkennung und des Lobes auf. Das Besserwissen herrscht vor. Das parteiseitige „In Schutz-Nehmen“ einzelner Regierungsmitglieder oder der gesamten Regierung ist öfter taktisch denn sachlich. Konstruktiv mitdenkende Beiträge in den Medien gelten umgekehrt eher der Sache als der Würdigung der Regierung. Deren Autorität wird in der Regel nicht bestritten, wenn auch hinterfragt.

In der Wissenschaft tönt es objektiver, gelassener. Aber auch deren Vertreter gehen auf eine gewisse Distanz zur Regierung. Sie behalten sich gleichsam das endgültige Urteil vor, indem sie Zustimmendes dem Belastenden abwägend gegenüberstellen. Allerdings schimmert auch hier eine gewisse Autoritäts-Achtung durch. Respekt ist spürbar, mindestens vor der Tragweite der Aufgabe.

Vor diesem Hintergrund drängt sich ein vorurteilsloses Herantreten an die Fragen rund um das Regieren auf.

Das Regieren fällt den Regierungen zu. Aber nicht nur. Regierungsfunktionen können, wenigstens in Teilen, auch dem Parlament, einem Staatspräsidenten, der Verwaltung übertragen sein. Selbst das Volk kann in der direkten Demokratie Entscheide von unmittelbarer Wirkung auf das Regieren treffen. Dennoch, das Schwergewicht des Regierens fällt in die Verantwortung der Regierungen. Was unter dem Regieren und unter den Regierungen zu verstehen ist, das muss uns beschäftigen, allein schon deshalb, weil das Regieren und die Regierungen seit geraumer Zeit inmitten des politischen Geschehens markant hervortreten. Die Parlamente büßen demgegenüber parallel an Stellenwert eher ein, unter anderem wohl deshalb, weil auf internationaler Ebene der globalisierten Welt vieles vorgezeichnet wird, das primär auf die Regierungen, die dort involviert sind, zukommt.

Das Nachdenken über das Regieren und die Regierungen ist traditionell in hohem Masse institutionell geprägt. Die Frage nach der Regierungsart/form, der Organisation und nach dem Verhältnis zu den „andern“ staatlichen Organen steht im Vordergrund. Eng damit verbunden sind rechtliche Aspekte, weitgehend getragen durch die Lehre von der Gewaltentrennung, die allerdings die Regierung mit der Verwaltung unter dem Titel der Exekutive in Bezug setzt und die Machtbildung, Machtteilung und gegenseitige Machtkontrolle der staatliche „Gewalten“ fokussiert. Zu kurz kommt die Klärung der materiellen Funktionen der Regierung – je für sich, besonders aber im Verhältnis zum Parlament, zur Verwaltung, zum Volk, zur Öffentlichkeit, zu allfälligen Gliedstaaten, zu den Parteien, den NGO, zu den Medien, dann aber auch zu den internationalen Organisationen und den andern Staaten. Über empirische Untersuchungen werden Lücken geschlossen, wird das effektive und effiziente oder das eher fragwürdige Regierungsverhalten erahnt. Soziologisches mag sodann das relevante Umfeld und die Relation „Politik-Gesellschaft“ deuten. Historisches Nachzeichnen aufgrund getroffener Entscheidungen mit Bezug auf das Wissen zu den damaligen Gegebenheiten und Vorgängen kann seinerseits erhellend wirken. Multidisziplinarität liegt nahe.

In der vorliegenden Abhandlung wird – ohne die rein rechtlichen oder politikwissenschaftlichen, soziologischen und historischen Studien zu tangieren – versucht, das Regieren durch Regierungen unter der Vorgabe des demokratischen Rechtsstaates als Auftrag und als Anforderung zu verstehen. An Hand der neu redigierten Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, die das Regieren überraschend deutlich hervorhebt, wird in einer vorwiegend rechtlichen Analyse zu zeigen angestrebt, was eine Regierung zeitgemässer Prägung in Front einer modernen Zivilisation und einer global werdenden Staatengemeinschaft bedeuten und bewirken soll. Die gewonnene Sicht wird alsdann, losgelöst von den hiesigen Eigenheiten, abstrahierend verallgemeinert, um plausibel werden zu lassen, wie das Regieren in die Zukunft hinein allgemein verstanden werden könnte oder erfasst werden muss: als Funktion, als Anforderung, als Dienst.

Ein Eingeständnis. Ein Blick auf die Welt, wie sie sich nach dem teilweise bedenklichen 20. Jahrhundert zeigt, bestätigt zwei Dimensionen: Hinter die „Aufklärung“ mit ihren Wegen zur Freiheit, zum Recht und zum „Ewigen Frieden“ darf nicht ausgewichen werden. Zudem muss bewusst bleiben, dass sich die bereichernden Grundanliegen der Aufklärung nicht von selbst verbreiten und durchsetzen. Weite Teile der Welt sind diesem Gedankengut nicht originär begegnet, was sachliche und politische Verständnisschwierigkeiten mit sich bringt. Deshalb: Erheblicher Anstrengungen bedarf es, die Zusammenhänge von Freiheit, Recht und Frieden für die heterogene Welt verständlich zu machen.

Bei dieser Arbeit handelt es sich um eine späte Frucht staats- und verwaltungsrechtlicher Vorlesungen, verbunden mit Ansätzen zur Regierungs- und Verwaltungslehre. Diese stets elementar (interdisziplinär) zurückbedacht auf das Recht und die Rechtswissenschaft. Gehalten wurden sie in der Funktion als Professor für Rechtswissenschaft an der ETH Zürich (1969-1998). In den ersten Jahren wurden besondere Forschungsprojekte zur politischen Planung usw. initiiert, vereint mit Politikwissenschaftlern/Ökonomen/Juristen (B. Hotz, W. Linder, R. Nef, A. Rossi, H. Werder usw.). Mit im Spiel waren auch Reflexionen zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben seit dem 2. Weltkrieg, aktiv erlebt und mitgestaltet als Experte in zahlreichen Kommissionen, resp. im Rahmen von Einzelaufträgen, des Bundes und bereits seit 1961 als Generalsekretär des Baudepartements des Kantons St. Gallen – also in der unmittelbaren Nähe einer Regierung.

Die Mitarbeit in der Leitung des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut, ETH Zürich, von 1969 bis 1987) sowie anhaltend in der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover) brachte u.a. die Nähe zu Aspekten der Zukunftszuwendung und des planerischen Umganges mit knappen Gütern (politischer Konsens, Raum, Boden, Infrastrukturen, Energie usw.) mit sich. Die hier besonders interessierenden Probleme der Staatsleitung wurden in den Vorlesungen zum Militärrecht, zur Sicherheitspolitik, zur Nationalplanung und zur Regierungs- und Verwaltungslehre berührt (beispielsweise unter dem Titel: Staatsführung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen). Publikationen galten ferner der Politikberatung, der Raumplanung, der Verkehrspolitikrecht, dem Umweltschutz usw., immer wieder vom Recht her angedacht, aber stets bereichert durch Recherchen zu und durch Auseinandersetzungen mit der Wirklichkeit in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*,

- Legalität und Ermessensfreiheit, St. Gallen 1959 (Diss. Uni ZH)

Die Reflexionen zum Regieren waren und sind stets kritisch zu hinterfragen – sub specie libertatis! Das Meistern der anwachsenden öffentlichen Aufgaben durch den Staat in den Jahre der Weltwirtschaftskrise, des 2. Weltkriegs und der 2. Hälfte des 20. wie auch des beginnenden 21. Jahrhunderts verleitete da und dort zu einer Überschätzung der öffentlichen Interessen, verbunden mit dem Unterschätzen, dass in einem vertieften Sinn „Privatautonomie“, „Selbstverantwortung“ und „Privatwirtschaft“ sowohl im Interesse der Bürgerinnen und Bürger wie auch der Gemeinwesen liegen. In der jüngeren Zeit ist parallel ein gewisser Demokratievorbehalt auszumachen, vor allem begründet mit der Aufgabenkomplexität und den Zwängen aus dem Internationalen, denen die nationalstaatliche Demokratie nur begrenzt gewachsen sei. Diesen Aspekten gilt es nicht minder sorgfältig Aufmerksamkeit zu schenken, zumal Fragezeichen hinter die politische Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger gesetzt und weil reflexartig – en passant – der Stellenwert der Regierung erhöht wird.

- 
- Planungsrecht und Eigentum, Basel 1976
  - Dokumente zur Geschichte zur schweizerischen Raumplanung, Zürich 1979 (gemeinsam mit Ernst Winkler und Gabriela Winkler)
  - Staatsverfassung und Eigentumsordnung, Versuch einer Neuorientierung im Rahmen der Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung, Institut für Kommunalwissenschaften und Umweltschutz, Linz 1981, gemeinsam mit Robert Nef verfasst
  - Elemente der Raumordnungspolitik, Zürich 1983 (als Herausgeber)
  - Recht und Politik der Raumplanung, 2. A., Zürich 1997 (1. A., 1984)
  - Grundfragen der Raumplanung, Texte, zusammengestellt von Martin Lendi und Urs Beeler, Zürich 1984
  - Raumplanung in der Schweiz, Eine Einführung, 3. A., Zürich 1991 (1. A., 1985), gemeinsam mit Hans Elsasser
  - Grundriss einer Theorie der Raumplanung, 3. A., Zürich 1996 (1. A. 1988)
  - Lebensraum, Technik, Recht, 2. A., Zürich 1997 (1. A., 1988)
  - Rechtsfälle zum Raumplanungsrecht, 3. A., Zürich 1993 (1. A. 1989)
  - In die Zeit gesprochen, Zürich 1990
  - Umweltpolitik, Zürich 1991 (als Herausgeber)
  - Das private Baurecht der Schweiz, 2. A., Zürich 1995 (1. A. 1993), gemeinsam hrsg. mit U. Nef und Daniel Trümpy
  - Bewährung des Rechts, Wirklichkeit, Problemlösungsfähigkeit, Politikrelevanz, Zürich 1992
  - Rechtsordnung, 3. A., Zürich 2001 (1. A., 1992)
  - Rechtsfälle zum Verkehrsrecht, Zürich 1992, gemeinsam mit Mark Reutter (frühere Ausgabe gemeinsam mit Urs Beeler, erste Ausgabe als alleiniger Autor)
  - Leben-Raum-Umwelt, (gemeinsam mit Erwin Hepperle), Zürich 1993
  - Planung als politisches Mitdenken, Zürich 1994
  - Politik – Gespräch mit der Gegenwart, Zürich 1994
  - Subtilitäten des Rechts, Zürich 1996
  - Verkehr und Recht, An der Schwelle zu einem neuen Verkehrsrecht, Zürich 1998
  - Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Boltzmann-Institut, Wien 1998
  - Gesellschaftlich vernetztes Recht, Rechts- und Politikkultur, Zürich 1999
  - Ethik in der Raumplanung (hrsg. mit Karl-Hermann Hübler), Hannover 2004
  - Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich 2005
  - Diverse Skripten zu: Verkehrs-, Raumplanungs-, Bau-, Siedlungswasser-, Lebensraum-Militärrecht und Recht der Sicherheitspolitik, Nationalplanung, Regierungs- und Verwaltungslehre, Reader zur Planung usw.
  - Grössere Forschungsarbeiten galten – in interdisziplinären Kooperationen – den Landesplanerischen Leitbildern, der Organisation der Raumordnung, dem Schweizerischen Raumordnungskonzept, der Verkehrsverfassung im Rahmen der GVK, der politischen Planung, der parastaatlichen Verwaltung, der Struktur des Raumplanungsrechts, dem nominalen/funktionalen Raumplanungsrecht, dem Bodenrecht, dem Recht des Lebensraumes, dem Verkehrsrecht, der Staatsführung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen, dem Recht der Sicherheitspolitik, dem Militärrecht usw.

Ich bedanke mich bei der ETH Zürich, die mir während der Professur und auch nach der Emeritierung stets Entfaltungsmöglichkeiten erlaubte. Das Grunderlebnis bildete die permanente Chance zur Interdisziplinarität innerhalb der Abteilung für Geistes und Sozialwissenschaften (heute Departement GESS), des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) und vis à vis der vielen Disziplinen der ETH Zürich.

Besondere Unterstützung habe ich während meiner Professur durch meine Mitarbeiter/innen erfahren. Aus dem grossen Kreis seien die mehrjährigen erwähnt: Urs Beeler, Hansruedi Diggelmann, Hans Elsasser, Margrith Hanselmann, Heinz Heller, Marianne Hepp, Erwin Hepperle, Beat Hotz-Hart, Peter Hübner, Robert Imholz, Silvio Jörg, Thomas Kappeler, Hans Leibundgut, Wolf Linder, Alberto Naef, Robert Nef, Mark Reutter, Angelo Rossi, Stefan Scherler, Daniel Trümpy, Hans Werder, Gabriela Winkler, Markus Wirth, Margarethe Zubler – und viele andere mehr. Unter den Studierenden ragte Annemarie Huber-Hotz, die spätere Bundeskanzlerin, heraus.

Das Befassen mit der Regierung und Politik erleichterte mir schon früh die Begegnung mit dem st. gallischen Regierungsrat Dr. iur. Simon Frick (Vorsteher Baudepartement Kt. St. Gallen/Nationalrat). Er war ein brillanter Jurist, ein Staatsmann und ein Politiker mit Weitblick. Ausserdem durfte ich mit Franz Muheim, Ständerat aus dem Kanton Uri, und mit Kurt Eichenberger, Rechtsprofessor in Basel, über 2 Jahrzehnte hinaus in jährlich zweimaligen Kontakten Gespräche zur politischen Lage führen. Ich bin diesen drei Persönlichkeiten bleibend dankbar.

Die ersten Niederschriften kritisch gelesen haben Dr. Markus Ebnetter (Stallikon ZH), Prof. Dr. Hans Kistenmacher (Kaiserslautern), Heidi Lendi-Bräker (Küsnacht ZH), Prof. Dr. Urs Nef (Trogen, AR), lic. iur. Robert Nef (St. Gallen), Prof. Dr. Wolf Linder (Bern) sowie Viktor Parma (Wabern BE). Dankbarkeit eilt Euch entgegen.

Martin Lendi

Zürich/Küsnacht, 23. September 2015

## **Zusammenfassung**

*Regierungen stehen in Kritik – permanent. Ihre Tätigkeit kann aber nur voll gewürdigt werden, wenn ihr Auftrag verstanden wird. Die Lehren vom Staatszweck, von den Staatsgewalten und von den Staats- und den Rechtsfunktionen vermögen nicht alles zu klären. Darum wird versucht, vor dem Hintergrund des Beispiels des demokratischen-föderativen-liberalen-rechtsstaatlichen „Sonderfalls“ der schweizerischen Eidgenossenschaft allgemeine Vorstellungen zum Regieren und zu den Regierungen zu entwickeln. Die neu formulierte Verfassung der Schweiz hebt nämlich die Regierung und deren Funktionen in einer modernen Welt besonders deutlich hervor.*

*Regierungs- und Staatsform sollen sich – eine erste Erkenntnis – entsprechen. Eine parlamentarische Demokratie erfordert – in Akzenten – eine andere Regierung als die direkt-demokratische. Zweitens zeigt sich, dass das Regieren eine anspruchsvolle Tätigkeit geworden ist, welche nach hohen Anforderungen an die Mitglieder einer Regierung – und auch an deren Kritikern – ruft. Die Regierungen erlangen – drittens – inmitten des national/internationalen Geschehens eine hohe Präsenz und Ansprechbarkeit. Viertens erfordern die Aufgabenfülle und -komplexitäten nach Übersicht, Nähe zu den internationalen Organisationen, zur Wirtschaft und zur Gesellschaft sowie nach erhöhtem Engagement der Verwaltung. Die Regierung – fünftens – zeichnet sich durch Strategiekompetenz und Managementfähigkeit der Entscheidungsprozesse aus. Das Regieren mündet – sechstens – nicht in eine Herrschaft über Menschen. Es gründet auf deren Freiheit, auf Recht, Gerechtigkeit und Frieden. Die moderne Regierungslehre hat – siebtens – neu von den Akzentsetzungen auf die Regierungsfunktionen auszugehen, die für das Meistern der nationalen/internationalen politischen Agenden, für das strategische Denken, das Management der Entscheidungsprozesse sowie die Information der beteiligten Organträger und der Öffentlichkeit stehen. Die Parlamente haben – achtens – ungeachtet ihrer Gesetzgebungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber Regierung und Verwaltung nuanciert an Bedeutung eingebüsst, weil das internationale Recht an Bedeutung gewinnt und die Regierungen national/international als Akteure hervortreten. Korrekturen zugunsten der Parlamente sind breit anzudenken. Sie in das Regieren einzubeziehen verfälscht die Funktionsordnung.*

*Die Diskussion der Funktionen der Regierungen wird derzeit begleitet von der Frage nach der „Regierbarkeit“ der Welt und der Nationalstaaten inmitten der wachsenden Internationalisierung/Globalisierung der Politik, aber auch des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens. Dieses hält sich nicht an politische Grenzen. Der demokratische Rechtsstaat – traditioneller Hort der Freiheit, des Rechts und der Gerechtigkeit sowie einer mündigen Bürgerschaft – wird seinerseits von diesen Vorgängen berührt. Die „Regierungen“ der nationalen Staaten und der internationalen Organisationen sind derzeit zu den faktischen, prägenden Politikträgern der Welt geworden – begleitet von Gefahren, die von den neu aufkommenden Spannungsfeldern zwischen Staaten und zwischen internationalen Bündnissen usw. ausgehen können. Dies bedingt, über alles gesehen, erhöhte Wachsamkeit in allen Fragen der Freiheit, des Rechts und des Friedens. Regierungen, die nur Interessen wahren, ohne sich des Rechts zu besinnen, können zu einer Belastung werden.*



***Das Politikgeschehen bleibt in Bewegung. Das Regieren nimmt kein Ende. Regierungen müssen deshalb immer wieder neu auf ihre Funktionstüchtigkeit hin bedacht werden. Ihre Kunst besteht im nicht erlahmenden, Wege weisenden Setzen von Impulsen durch Motivieren, Planen, Vorbereiten und Treffen von strategisch unterlegten materiellen und prozessleitenden Vorentscheiden/Entscheiden, initiativreich gegenüber dem Parlament/Gesetzgeber, anregend gegenüber der Öffentlichkeit, herausfordernd auf die Verwaltung sowie in Kontakt mit der Welt der Staaten, den internationalen Organisationen und deren Regierungen. Das weite Aufgabenfeld reicht vom Meistern der öffentlichen Herausforderungen bis zum Bewahren der Privatautonomie wie auch vom Regulieren bis zum bewussten Verzicht auf den Erlass hoheitlicher Regeln.***

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Zusammenfassung.....	7
Literaturverzeichnis .....	12
<b>1. Vorfragen .....</b>	<b>19</b>
1.1. <i>Das Regieren</i> .....	19
1.2. <i>Regierungen im politischen Mittelpunkt – Zweifel am Regieren</i> .....	20
1.3. <i>Offene Fragen</i> .....	23
1.4. <i>Kritik und Erwartungen?</i> .....	24
1.5. <i>Das zeitgemässe Regieren ergründen</i> .....	26
1.6. <i>Warum das Beispiel der Schweiz?</i> .....	28
1.7. <i>Ziele und Methode der Gedankenentfaltung</i> .....	30
<b>2. Versuch einer Analyse – aufgrund einer erfahrenen Demokratie     und eines erprobten Rechtsstaates .....</b>	<b>32</b>
2.1. <i>Die schweizerische Staatsidee</i> .....	32
2.2. <i>Schweizerischer Bundesrat als Regierung</i> .....	33
2.3. <i>Regierung im Politiksystem</i> .....	36
2.4. <i>Parlament und Verwaltung – Mitbeteiligte an der Regierungsfunktion?</i> .....	39
2.5. <i>Regierungskultur</i> .....	43
2.6. <i>Strategiebedarf – Politikmanagement</i> .....	45
2.7. <i>Das Recht als Bindung und als Auftrag</i> .....	48
2.8. <i>Regierung und Justiz</i> .....	50
2.9. <i>„Grenzen“ des Regierens</i> .....	52
2.10. <i>Regierungspolitik</i> .....	55
2.11. <i>Offene Seite zur Wirtschaft und zur Gesellschaft</i> .....	57
2.12. <i>Die Dimensionen des Internationalen</i> .....	59
2.13. <i>Regierbarkeit als offene Frage</i> .....	60
2.14. <i>Regierungsreform</i> .....	62
2.15. <i>Ethik des Regierens</i> .....	64
<b>3. Perspektiven hin zur Regierungsfunktion.....</b>	<b>67</b>
3.1. <i>Über alles gesehen: Regierungsfunktionen als Impulsfaktoren</i> .....	67
3.2. <i>Ausprägungen der Regierungen</i> .....	69
3.3. <i>Allgemeine Aussagen zu den Regierungen und zum Regieren</i> .....	72
3.4. <i>Die „Kunst“ des Regierens – die Freiheit als Voraussetzung</i> .....	77

3.5. Macht, Autorität, Stil des Regierens.....	82
3.6. Konsens – Dissens, Mehrheiten – Minderheiten, Grundkonsens.....	84
3.7. Zukunftszuwendung .....	87
3.8. Das Internationale.....	90
3.9. Das Innenpolitische.....	94
3.10. Tägliches, Überraschendes, Krisen .....	98
3.11. Zuordnen, Einordnen, Voranschreiten .....	100
3.12. Erwägen, Abwägen, Entscheiden, Handeln – Mut zur Entscheidung? .....	102
3.13. Dem „Ganzen“ zudienende Offenheitspflicht.....	104
3.14. Fantasie und Kreativität.....	107
3.15. Gratwanderungen – Distanz und Nähe.....	109
3.16. Erwartungen.....	112
3.17. Interessen wahren .....	115
3.18. Verhältnis zur Wirtschaft und zur offenen Gesellschaft.....	117
3.19. Balance zum Parlament.....	120
3.20. Mobilisierung der Verwaltung .....	122
3.21. Einbezug von Experten .....	125
3.22. Der Führungsrhythmus .....	126
3.23. Die Gefahr der Überbetonung der öffentlichen Interessen.....	128
3.24. Verhältnis zu den Medien, zu den eigenen Informationsabteilungen.....	130
3.25. Das hohe Ziel der Handlungsfreiheit .....	133
3.26. Steuerung der Entwicklung?.....	136
3.27. Horizonte – ausholende Dimensionen.....	139
3.28. Regierungspolitik, Strategiekompetenz, Politikmanagement.....	141
3.29. Umgang mit Machtmitteln.....	143
3.30. Macht – Überziehungsgefahren im Kleinen und Grossen.....	146
3.31. Stäbe, Linienorgane, Information/Kommunikation .....	148
3.32. Permanent hohe Belastung.....	150
3.33. Anforderungen an Regierungsmitglieder.....	152
3.34. Regierbarkeit bei Belastungen der Demokratie und des Rechtsstaates.....	154
3.35. Regierungsreformen .....	156
3.36. Leadership?.....	158
3.37. Klippen der weiteren Entwicklung .....	160
3.38. Politische Bewertung und politischer Stellenwert.....	162
3.39. Kein Grund zur Selbstsicherheit.....	164
3.40. Politik und Regieren im Zeitenlauf.....	167

<b>4. Regierungslehre – strukturelle Anhaltspunkte .....</b>	<b>170</b>
4.1. <i>Charakteristiken</i> .....	170
4.2. <i>Ansätze</i> .....	172
4.3. <i>Elemente</i> .....	176
4.4. <i>Neuartige Trends</i> .....	177
4.5. <i>Erforderliche Doktrinen</i> .....	179
<b>5. Rückblende auf die Schweiz .....</b>	<b>182</b>
5.1. <i>Neue Wirklichkeit</i> .....	182
5.2. <i>Anpassungsdruck</i> .....	184
5.3. <i>Kritische Machtausweitung der Regierung</i> .....	187
5.4. <i>Regierung – direkte Demokratie</i> .....	192
<b>6. Grunderkenntnisse .....</b>	<b>194</b>
 Anhang 1: Übersicht über die Strukturen.....	201
Anhang 2: Übersicht über die Funktionen.....	202
Anhang 3: Übersicht zur Schweiz.....	203
Zum Autor .....	204

## Literaturverzeichnis

*(Es wird ausdrücklich auf das umfassende, international ausgerichtete Literaturverzeichnis verwiesen in: Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 5. A., Zürich/Basel/Genf 2013. Hier sind nachstehend jene Werke vermerkt, die auf das vorliegende Werk direkt oder indirekt eingewirkt haben.)*

- Aaken van Anne, Standortfaktor Recht, in: Helvetische Geopolitik, Sonderthema, Beilage zu Schweizer Monat, Zürich Dezember 2012, S. 20 ff.
- Aubert Jean François, So funktioniert die Schweiz, Bern 1980
- Blondel Jean/Müller-Rommel Ferdinand (Hrsg.), Cabinets in Western Europe, 2. A., Basingstoke 1998
- Badura Peter, Regierung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart/Berlin 1975, S. 2163 ff.
- Badura Peter, Staatsrecht, Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 4. A., München 2010
- Barth Karl, Das Geschenk der Freiheit, Grundlegung evangelischer Ethik, Zollikon-Zürich 19530
- Barth Karl, Rechtfertigung und Recht, Christengemeinde und Bürgergemeinde, Evangelium und Gesetz, Zürich 1998
- Benz Arthur/Dose Nicolai (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Eine Einführung, 2. A., Wiesbaden 2010
- Böhret Carl, Wewer Gustav (Hrsg.), Regieren im 21. Jahrhundert, Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Opladen 1993
- Bonjour Edgar, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 9 Bde., Basel/Stuttgart 1965-1976
- Borchard Michael/Schrapel Thomas/Vogel Bernhard (Hrsg.), Was ist Gerechtigkeit? Befunde im vereinten Deutschland, Wien/Köln/Weimar 2012
- Brühl-Moser Denise, Die schweizerische Staatsleitung im Spannungsfeld von nationaler Konsensfindung, Europäisierung und Internationalisierung, Bern 2007
- Brunner Emil, Gerechtigkeit, 4. A., Zürich 2002
- Buser Walter, Der Bundesrat als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft, in: Staatsorganisation und Staatsfunktionen, Festschrift für Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982, S. 683 ff.
- CSS/Center for Security Studies, Strategic Trends, Zürich 2015 (und frühere Jahre)
- Deutsch Karl W., Politics and Governments, 2. A., Boston 1974
- Deutsch Karl W., Staat, Regierung, Politik, Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik, Freiburg 1976 (dt. Ausgabe)
- Deutsch Karl W., Die Schweiz als paradigmatischer Fall politischer Integration, Bern 1976
- Diggelmann Olivier, Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik, Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz, Bern 2005
- Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 2 Bde., 3. A., Zürich/St. Gallen 2014 (Zit.: Autor, St. Galler Kommentar zu Art...BV)
- Eichenberger Kurt, Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften, Hrsg. Georg Müller/René Rhinow/Gerhard Schmid, Basel/Genf/München 2002
- Eichenberger Kurt, Verfassung des Kantons Aargau, Aarau 1986

*Eichenberger Kurt*, Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften, Hrsg. Verfassungsrar und Regierungsrat Kt. Aargau, Basel 1980  
*Ellwein Thomas*, Regieren und Verwalten, Eine Einführung, Opladen 1976  
*Ellwein Thomas*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart 1966  
*Fleiner Thomas/Basta Fleiner Lidija R.*, Allgemeine Staatslehre, 3. A., Berlin/Heidelberg/New York 2004  
*Friedrich Carl. J.*, *Die Philosophie des Rechts in historischer Perspektive*, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1955  
*Germann Raimund E.*, Der Staatsapparat und die Regierung, Bern 1998 (insbesondere Kap. 6: Die Kunst des Regierens)  
*Giacometti Zaccaria*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht (Fleiner/Giacometti), Zürich 1949, div. Nachdrucke  
*Giacometti Zaccaria*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, Nachdruck 1979  
*Götz Klaus H.*, Regierung und Verwaltung, in: Helms Ludwig/Jun Uwe, Politische Theorie und Regierung, Frankfurt am Main, 2004, S. 74 ff.  
*Gross Peter*, Geplantes vorgehen mit Führungsinstrumenten, 2. A., Bern/Stuttgart/Wien 1999  
*Häfelin Ulrich/Müller Georg/Uhlmann Felix*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010  
*Häfelin Ulrich/Haller Walter/Keller Helen*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012  
*Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas*, Allgemeines Staatsrecht, 5. A. Zürich/Basel/Genf 2013  
*Haller Walter*, The Swiss Constitution in a comparative Context, Zürich/St. Gallen 2009  
*Helms Ludwig/Jun Uwe (Hrsg.)*, Politische Theorie und Regierungslehre, Frankfurt am Main 2004  
*Helms Ludger*, Regierungsorganisation und politische Führung in Deutschland, Wiesbaden 2005  
*Hennis Wilhelm*, Regieren im modernen Staat, Politikwissenschaftliche Abhandlungen, Bd. 1, Tübingen 1999  
*Hennis Wilhelm*, Aufgaben einer modernen Regierungslehre, in: *Politische Vierteljahreszeitschrift PVS* 6, 1965, S. 422 ff.  
*Herzog Roman*, Allgemeine Staatslehre, Frankfurt a. M. 1971  
*Höffe Ottfried*, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 1999  
*Höffe Ottfried*, Die Macht der Moral im 21. Jahrhundert, Annäherung an eine zeitgemässe Ethik, München 2014  
*Höffe Ottfried*, Aus dem Geist der Aufklärung, Nur ein regenerationsfähiger Liberalismus erweist sich zukunftstauglich, NZZ, 2014/ Nr. 301 (29. Dezember 2014), S. 15,  
*Hoerster Norbert (Hrsg.)*, Klassische Texte der Staatsphilosophie, 14. A., München 2011  
*Hofmann Hasso*, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000  
*Holtmann Eberhard/Partzelt Werner J. (Hrsg.)*, Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns, Wiesbaden 2008  
*Huber Max*, Vermischte Schriften, 4 Bde., Zürich 1947 ff.  
*Hübner Emil*, Das politische System der USA, 7. A., München 2013  
*Hummler Konrad*, Freiheit und Macht, NZZ, Nr. 104, 7. 5. 2015, S. 19  
*Imboden Max*, Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Aufsätze, Basel und Stuttgart 1971  
*Imboden Max*, Die Staatsformen, Versuch einer psychologischen Deutung staatsrechtlicher Dogmen, Basel und Stuttgart 1959

*Imboden Max*, Die politischen Systeme, Basel 1962  
*Jann Werner*, Staatslehre-Regierungslehre-Verwaltungslehre, in: von Bademer u.a. (Hrsg.), Regierungssysteme und Regierungslehre, Opladen 1989, S. 33 ff.  
*Jonas Hans*, Das Prinzip der Verantwortung, Frankfurt am Main 1979  
*Jellinek Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. A., Bad Homburg/Köln/Zürich 1966/1976 (unveränderter Nachdruck)  
*Jenny David*, Der Begriff der Staatsleitung und die schweizerische Bundesverfassung, Basel 1988  
*Kägi Werner*, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Zürich 1971 (unveränderter Neudruck der Erstausgabe von 1945)  
*Kellenberger Jakob*, Wo liegt die Schweiz, Zürich 2014  
*Kielmansegg Peter Graf*, Die Grammatik der Freiheit – Acht Versuche über den demokratischen Verfassungsstaat, Baden-Baden 2013  
*Kimminich Otto/Hobe Stephan*, Einführung in das Völkerrecht, 9. A., Tübingen/Basel 2008  
*Kissinger Henry A.*, Weltordnung, München 2014  
*Kissinger Henry A.*, Weltpolitik für morgen, München 1986  
*Kley Andreas*, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015  
*Knöpfel Peter u.a.*, Handbuch der Politik/Manuel de la politique suisse, 5. A., Zürich 2014  
*Koller Heinrich*, Regierung und Verwaltung, in: Thürer D./Aubert J.F./Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 1131 ff.  
*Kölz Alfred (Hrsg.)*, Zaccaria Giacometti, Ausgewählte Schriften, Zürich 1994  
*Kriele Martin*, Einführung in die Staatslehre, 6. A., Stuttgart 2003  
*Küng Hans*, Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft, München 1997  
*Lauth Hans Joachim (Hrsg.)*, Vergleichende Regierungslehre, Eine Einführung, 3. A., Heidelberg 2010  
*Lauth Hans-Joachim/Pickel Gert/Pickel Susanne*, Vergleich politischer Systeme, Paderborn 2014  
*Lehner Franz*, Grenzen des Regierens, Eine Studie zur Regierungsproblematik hochindustrialisierter Demokratien, Königstein 1979  
*Lehner Franz/Widmaier Ulrich*, Vergleichende Regierungslehre, 4. A., Wiesbaden 2002/2005  
*Lendi Martin*, Die Verantwortung der Regierung, in: Huber Kurt/Lendi Martin (Hrsg.), Entscheiden und Handeln, Festschrift für Dr. Simon Frick, St. Gallen 1974, S. 10 ff. (nachgedruckt in: Lendi Martin, Bewährung des Rechts, Zürich 1992, S. 103 ff.)  
*Lendi Martin*, Recht und Politik der Raumplanung, 2. A., Zürich 1997 (1. A. 1984)  
*Lendi Martin*, Regierung und politische Planung, in: Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann, Freiburg 1987  
*Lendi Martin*, Staatsführung in ausserordentlichen Lagen, in: Im Dienst an der Menschheit, Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 733 ff. (abgedruckt in: Lendi Martin, Bewährung des Rechts, Zürich 1992, S. 151 ff.)  
*Lendi Martin*, Konsens – Fähigkeit zum Dissens, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1988, S. S. 487 ff.,  
*Lendi Martin*, Strategische Führung in der Politik, in: Inderkum Hansheiri (Hrsg.), Festschrift für Franz Muheim, Altdorf 1993, S. 117 ff.  
*Lendi Martin*, Politikberatung, Zürich, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich 2005

*Lendi Martin*, Strategische Führung, insbesondere in der ordentlichen Lage, in: idem, Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999, S. 309 ff.

*Lendi Martin*, Verfassungswirklichkeit – Die neue Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, e-collection ETHZ, Zürich 2002

*Lendi Martin*, Die Zukunft als Herausforderung des Rechts, e-collection, ETHZ, Zürich 2007

*Lendi Martin*, Staatsleitung im Kontext der Sicherheitspolitik, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, S. 469 ff.

*Lendi Martin*, Das Unterschwellige – Potenzial politischer Kreativität oder politischer Verwerfungen, in: Haslinger/Kanonier/Zehetner, Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht, Festschrift für Franz Zehetner zum 60. Geburtstag, Wien-Graz 2009, S. 421 ff.

*Lendi Martin*, Elementare Probleme für Politik und Gesellschaft, Versuch einer Analyse und einer Wegleitung, in: Politikberatung, Zeitschrift, (voraussichtlich) Berlin 2016

*Lienhard Andreas*, Gute Governance in Krisen, Ausgewählte Aspekte in verwaltungsorganisatorische Sicht, Referat am 27. Regierungs-Seminar, 7. Januar 2015

*Lienhard Andreas*, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005

*Linder Wolf*, Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven, 3. A., Bern/Stuttgart/Wien 2012

*Linder Wolf*, Swiss Democracy, 3. A., Houndsmills 2010

*Linder Wolf/Hotz Beat/Werder Hans*, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979

*Loewenstein Karl*, Verfassungslehre. 3. A., Tübingen 1975

*Mahlmann Matthias*, Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 3. A., Baden-Baden 2014

*Maier Hans/Denzer Horst (Hrsg.)*, Klassiker des politischen Denkens, 2 Bde., München 2008

*Maurer Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. A., München 2011

*Mazower Mark*, Die Welt regieren, Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute, München 2013

*Mazower Mark*, Der dunkle Kontinent Europa im 20. Jahrhundert, Berlin 2000

*Meyer Martin (Hrsg.)*, Geopolitik im Umbruch, Sozialwissenschaftliche Studien des Instituts für Aussenwirtschaft, Bd. 40, Zürich 2014

*Müller Georg/Uhlmann Felix*, Elemente einer Rechtsetzungslehre, 3. A., Zürich 2013

*Müller Georg*, Reservate staatlicher Willkür - Grauzonen zwischen Rechtsfreiheit, Rechtsbindung und Rechtskontrolle, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag, Bern 1981, S. 109 ff.

*Müller Jörg Paul*, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993

*Müller Jörg Paul*, Der politische Mensch, Menschliche Politik, Basel 1999

*Müller Jörg Paul*, Perspektiven der Demokratie, Bern 2012

*Nef Hans*, Sinn und Zweck verfassungsmässiger Gesetzgebung und rechtmässiger Verwaltung im Bund, Verhandlungen Schweizerischer Juristenverein, Basel 1950

*Neidhart Leonhard*, Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970

*Neidhart Leonhard*, Die politische Schweiz, Zürich 2002

*Neidhart Leonhard*, Politik und Parlament, 2 Bde., Zürich 2013

*Rawls John*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt am Main 1979

*Rhinow René/Schefer Markus*, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. A., Basel 2011

*Riklin Alois*, Die Führungslehre von Niccolò Machiavelli, Bern 1996

*Rüthers Bernd/Fischer Christian/Birk Axel*, Rechtstheorie, mit Juristischer Methodenlehre, 6. A., München 2011



*Sägesser Thomas (Hrsg.), Die Bundesbehörden (Bundesversammlung, Bundesrat, Bundesgericht), Kommentar, Bern 2000*  
*Saladin Peter, Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern/München/Wien 1995*  
*Saladin Peter, Verantwortung als Staatsprinzip, Bern/Stuttgart 1984*  
*Schaumann Wilfried, Staatsführung und Gesetzgebung in der Demokratie, in: Saladin Peter/Wildhaber Luzius (Hrsg.), Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 313 ff.*  
*Schindler Dietrich (d. Ä.), Recht, Staat, Völkergemeinschaft, Zürich 1948*  
*Schindler Dietrich (d. Ä.), Verfassungsrecht und soziale Struktur, 5. A. (unveränderter Nachdruck), Zürich 1970*  
*Schindler Dietrich (d. J.) (Hrsg.), Dokumente zur schweizerischen Neutralität seit 1945, Bern 1984*  
*Schmid Gerhard/Uhlmann Felix, Idee und Ausgestaltung des Rechtsstaates, in: Thürer D./Aubert J.F./Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 223 ff.*  
*Schweizer Monatshefte, Wer regiert die Welt?, Heft Nr. 989, Zürich 2011*  
*Senti Richard/Ziegler Andreas R. (Hrsg.), Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich/Basel/Genf 2005*  
*Somary Wolfgang F., Mit Ereignissen umgehen, Zürich 2015 (30 Jahre Salmann)*  
*Stein Ekkehart, Staatsrecht, 21. A., Tübingen 2010 (früherer Titel: Lehrbuch des Staatsrechts)*  
*Thürer Daniel, Recht der internationalen Gemeinschaft und Wandel der Staatlichkeit, in: Thürer D./Aubert J.-F./ Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Droit constitutionnel suisse, Zürich 2001, S. 37 ff.*  
*Thürer Daniel, Kosmopolitisches Staatsrecht, Grundidee Gerechtigkeit, Bd. 1, Zürich-Basel 2005*  
*Vatter Adrian, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014*  
*Welan Manfred, Die Legitimationsprinzipien der österreichischen Bundesregierung, in: Haslinger/Kanonier/Zehetner, Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik, Recht, Festschrift für Franz Zehetner zum 60. Geburtstag, Wien-Graz 2009, S. 273 ff.,*  
*Villiger Kaspar, Demokratie im Gegenwind, NZZ Nr. 44, 23. Februar 2015, S.17*  
*Wesel Reinhard, Internationale Regime und Organisationen, Stuttgart 2012*  
*Widmer Paul, Schweizer Aussenpolitik, 2. A., Zürich 2014*  
*Widmer Paul, Diplomatie, Ein Handbuch, Zürich 2014*  
*Widmer Paul, Die Schweiz als Sonderfall, Zürich 2008*  
*Wildhaber Luzius, Wechselspiel zwischen Innen und Aussen, Basel/Frankfurt am Main 1996*  
*Ziegler Andreas R., Einführung in das Völkerrecht, Bern 2003*  
*Zippelius Reinhold, Geschichte der Staatsidee, 10. A., München 2003*  
*Zippelius Reinhold, Allgemeine Staatslehre, 16. A., München 2010*  
*Zürn Michael, Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt am Main 1998*

Die Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten, 6. A., München 2005 (dtv. Nr. 5554)  
*Hufeld Ulrich/Epiney Astrid/Merli Franz (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, Textsammlung, 3. A., Zürich/Basel/Genf – Baden-Baden 2014*

Auf die schematischen Darstellungen ausgewählter *Regierungssysteme* im Werk von *Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 745 ff.* sei

ausdrücklich aufmerksam gemacht. Sie sind für das Verständnis der hier vorliegenden Gedankengänge von erhellender Bedeutung.

Eine reiche Quelle zum Regieren bilden die Erinnerungs- und geschichtlichen Werke aus der Feder von und zu Regierenden oder von deren Mitwirkenden wie auch aus dem Kreis mitdenkender Berater, aber auch aus dem Umfeld kritischer Beobachter.

Beispielsweise:

- Adenauer Konrad*, Erinnerungen 3 Bde., Stuttgart 1965  
*Altermatt Urs*, Schweizerischer Bundesrat, Historisches Lexikon der Schweiz  
*Baker James A.*, Drei Jahre, die die Welt veränderten, München 1996  
*Bauer Friederike*, Kofi Annan, Ein Leben, 2. A., Frankfurt am Main 2005  
*Bismarck von, Otto*, Aus seinen Schriften, Briefen, Reden und Gesprächen, Zürich 1976  
*Bucher Erwin*, Zwischen Bundesrat und General, St. Gallen 1991  
*Burckhardt Jacob*, Staat und Kultur, Eine Auswahl, Zürich 1972  
*Chevallaz Georges-André*, La Suisse est-elle gouvernable?, Entretiens écrits avec Pierre Du Bois, Lausanne 1984  
*Churchill Winston S.*, Der zweite Weltkrieg, 6 Bde., Zürich, Lizenzausgabe  
*Fischer Joschka*, Scheitert Europa?, Köln 2014  
*Frick Simon*, Eine Pionierzeit im Kanton St. Gallen und in der Ostschweiz, Rorschach 1994  
*Gates Robert M.*, Duty, Memoirs of a Secretary at War, London 2014  
*Germann Raimund E.*, Staatsreform, Der Übergang zur Konkurrenzdemokratie, Bern 1994  
*Gorbatschow Michail*, Perestroika, München 1987  
*Herzog Roman*, Europa neu erfinden, München 2014  
*Historisches Lexikon der Schweiz*, siehe die Eintragungen beispielsweise zu: Max Petitpierre, Friedrich Traugott Wahlen usw.  
*Huber Max*, Denkwürdigkeiten 1907-1924, Zürich 1974  
*Isaacson Walter*, Kissinger, A Biography, New York 1992  
*Kennedy John F.*, Zivilcourage, Düsseldorf/Wien 1964  
*Kissinger Henry A.*, Die weltpolitische Lage, Reden und Aufsätze, München 1983  
*Kissinger Henry A.*, Memoiren, 2 Bde., München 1979  
*Kissinger Henry A.*, China, Zwischen Herausforderung und Tradition, München 2011  
*Kohl Helmut*, Erinnerungen, 3 Bde., München 2004, 2005, 2007  
*Kohl Helmut*, Mein Tagebuch, 1998-2000, München 2012  
*Koller Arnold*, Aus der Werkstatt eines Bundesrates, Bern 2014  
*Kurbjuweit Dirk*, Alternativlos, Merkel, die Deutschen und das Ende der Politik, München 2014  
*Lindt August R.*, Die Schweiz das Stachelschwein, Erinnerungen, Bern 1992  
*Muheim Franz*, Die Schweiz – Aufstieg oder Niedergang, Entscheidung an der Jahrhundertwende, Schaffhausen 1998  
*Muheim Franz*, Die Schweiz im 21. Jahrhundert, Stäfa 2007  
*Muheim Franz*, Ma vision de la Suisse, Pregny-Genève 2011  
*Müller Hans (Hrsg.)*, Karl Kobelt, Eine Gedenkschrift, Bern 1975  
*Parma Viktor*, Machtgier. Wer die Schweiz wirklich regiert, Zürich 2007  
*Reichen Philippe*, Härte, Herz und Humor, Hans-Rudolf Merz, Eine Biographie, Herisau 2012  
*Roosevelt Elliot*, Wie er es sah, Roosevelt, Zürich 1947  
*Schlesinger Arthur M.S.*, Die tausend Tage Kennedys, 3. A., Bern/München/Wien 1967

*Schmidt Helmut*, Menschen und Mächte, Berlin 1987  
*Schmidt Helmut*, Eine Strategie für den Westen, Berlin 1986  
*Schmidt Helmut*, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, 3. A., Stuttgart, 1998  
*Schwarz Hans-Peter*, Adenauer, 2 Bde., Stuttgart 1986  
*Stamm Konrad*, Der grosse Stucki, Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format, Minister Walter Stucki, 1888-1963, Zürich 2013  
*Steinbrück Peer*, Unterm Strich, Hamburg 2010  
*Trachsler Daniel*, Bundesrat Max Petitpierre, Zürich 2011  
*Tschäni Hans*, Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden, Zürich 1983  
*Villiger Kaspar*, Pendler zwischen Wirtschaft und Politik, Essays und Reden, Bern 2014  
*Villiger Kaspar*, Eine Willensnation muss wollen, Die politische Kultur der Schweiz: Zukunfts- oder Auslaufmodell, Zürich 2009  
*Weizsäcker Richard*, Drei Mal Stunde Null, 1949, 1969, 1989, Berlin 2001

# 1. Vorfragen

## 1.1. Das Regieren

Nehmen wir es gleich vorweg: Regierungen gibt es in allen Staaten, auch innerhalb der Staaten – vorweg in Bundesstaaten – finden sich (gliedstaatliche, regionale) Regierungen. Selbst internationale Organisationen kennen regierungsähnliche Organe, sei es unter dem Titel von Direktionen, sei es unter jenem von Kommissionen oder Generalsekretariaten.<sup>2</sup>

Das „Regieren“ hat mit dem Leiten und Lenken von Organisationen, mit dem engagierten Ausrichten Beteiligter (wie Verwaltungen, zugeteilter Unternehmungen usw.) und mit dem Vorantreiben oder Hemmen von positiven resp. negativen Entwicklungen zu tun. Nicht private Organisationen oder privatwirtschaftliche Unternehmungen stehen im Vordergrund sondern hoheitlich agierende, mit Machtanspruch auftretende Organisationen, also Staaten und von ihnen kreierte nationale und internationale Organisationen. Das Machtphänomen ist nicht zufällig mit dabei. Es macht für eine freie Gesellschaft tiefen Sinn, dass das Machtmonopol beim Staat resp. internationalen Organisationen liegt, vorausgesetzt, dass es durch das Recht begründet und durch das Recht beschränkt wird.

Dass Diktatoren und absolutistische Herrscher sich selbst als Regierungen und als solitäre Staatsorgane verstehen, verwundert nicht. Sie zeichnen für eine den demokratischen Rechtsstaaten fremd gewordene Eigenart des totalitären Regierens verantwortlich, in dem das Kernelement des hoheitlichen Leitens und Lenken zwar mitläuft, aber fatalerweise verabsolutiert oder sogar totalitär gehandhabt wird. Anders in den Rechtsstaaten. Sie brechen die staatliche Macht – gemäss der vertrauten Lehre von der Gewaltentrennung – und unterstellen sich dem Recht, getragen von der Rechtsidee, der Freiheit, der Gerechtigkeit und auch von der Gesetzesbindung im Sinne des Legalitätsprinzips. Die de iure definierte staatliche Macht ist der Legislative, der Exekutive und der Justiz anvertraut – unter der Auflage, dass sich diese, eingebunden in das Recht, gegenseitig überwachen und die Machtverteilung ausbalancieren. In den internationalen Organisationen zeigen sich diese Strukturelemente nicht überall in

---

<sup>2</sup> Zu den Allgemeinen Lehren zur Regierung im Rahmen des Allgemeinen Staatsrechts siehe *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeine Staatsrecht, Zürich /Basel/Genf 2013, S. 210 ff., 283 ff. In diesem Werk findet sich eine umfassende Literaturzusammenstellung mit internationalen Hinweisen auf die Regierungsarten/-systeme, auf die aufmerksam gemacht sei. Insbesondere finden sich dort auch Schemata der Regierungssysteme wichtiger Länder (a.a.O., S. 234 ff.): Grossbritannien, Deutschland, Italien, Japan, USA, Frankreich, Russland, Schweiz, EU). Die Regierungssysteme unterscheiden sich u.a. nach Wahl (Abberufung), Legitimation, Zusammensetzung, Leitung, Ressortverantwortung, Verhältnis zum Parlament, zu einem Staatsoberhaupt, usw. Vom Präsidialsystem (USA) bis zur Kollegialregierung (Schweiz) bieten sich viele Möglichkeiten an (Kabinetts-, Ministerrat mit Ministerpräsident, Staatsoberhaupt mit und ohne Teil-Regierungskompetenzen usw.). Zum Schweizerischen Bundesrat als Regierung siehe *Ehrenzeller Bernhard*, St. Galler Kommentar zu Art. 174 ff. BV inkl. Vorbemerkungen. Zur neueren Literatur im Allgemeinen siehe auch: Wikipedia, Regierung (nachgeführt 2014). Die neuste politikwissenschaftliche Darstellung des schweizerischen politischen Systems stammt von *Vatter Adrian*, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014. Zur Regierung äussert er sich auf S. 203 ff. Dasselbst findet sich ein ausführliches Literaturverzeichnis zum Regieren in der Schweiz (S. 254 ff.).

verwandter Klarheit, doch findet mindestens eine gewisse Machtteilung mit den Trägerstaaten statt, was eine gewisse gegenseitige Kontrolle einschliesst.

Die Regierung wird traditionellerweise zusammen mit der Verwaltung der Exekutive zugeordnet, angedacht vom Recht her, das vom Gesetzgeber ausgeht und durch die Regierung sowie durch die Verwaltung zu beachten und umzusetzen ist. So einheitlich dies tönt, die Regierungssysteme sind nach diversen Parametern vielseitig variierbar. Der demokratische Rechtsstaat gebietet keine Einheitlichkeit in der Ausgestaltung. Eine grosse Rolle spielen dabei die modifizierbaren Verhältnisordnungen zum Gesetzgeber, zur Verwaltung und zu Justiz, konkret vor allem zum Parlament, in der Demokratie auch zum Volk als Staatsorgan, sei es als Wahl-, sei es als Wahl- und Gesetzgebungsorgan. Ob die Regierung als präsidentiale, kollegiale, ministeriale, premierministerielle (mit oder ohne Richtlinienkompetenz), parlamentsgenuine resp. vom Volk direkt gewählte oder – über alles gesehen – als Mischform konstituiert wird, lässt sich aus den historischen, gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten und Erfahrungen heraus rechtfertigen. Es bleibt aber dabei, dass die Regierung und die Verwaltung aufeinander verwiesen sind, auch wenn die Regierungen unterschiedlich ausgestaltet und die Verhältnisse zur Verwaltung nuanciert oder markant anders geregelt sind.

Die Tragweite des tatsächlichen Regierens wird durch die angedeuteten Strukturelemente erheblich beeinflusst. Aber nicht nur. Das reale Bild des Regierens wird zusätzlich durch die heterogenen politischen Erwartungen, die tatsächlichen, häufig massiv divergierenden Herausforderungen und zusätzlich durch das aktuelle Regierungsgebarren, das politikimmanente Regierungsverständnis der öffentlichen Meinung wie auch des Wahl-/Stimmvolkes und des Parlaments bestimmt, jedenfalls beeinflusst. Konkrete Regierungen und das konkrete Regieren mögen dann und wann zu verwandten Problemen Stellung nehmen, sie tun dies aber stets auf der Basis unterschiedlichen Voraussetzungen. Einzig: Keine Regierung kann über die öffentliche Meinung und über das geltende Recht hinwegsehen, sofern sie Demokratie und Recht ernst nimmt.

*Dieser Text zum Regieren setzt die rechtswissenschaftliche, primär verfassungsrechtliche Sicht der Regierung als Institution voraus, wagt sich aber an eine funktionale Betrachtungsweise heran, um zu verstehen, was Regieren realiter bedeutet oder bedeuten könnte, und um zu erahnen, wie sich das Regieren im Lauf der Zeiten verändert.*

## **1.2. Regierungen im politischen Mittelpunkt – Zweifel am Regieren**

Wird regiert? Oder wird nur noch reagiert? Und erst noch eher durch Mitglieder der Regierung denn durch die Regierung als ein nach klaren Richtlinien geführtes Staatsorgan resp. als konsensbewusste, leitende Staatsgewalt? Oder wird im Verbund mit der Verwaltung sogar zu intensiv, zu betont regiert – mit Hinweisen auf das bessere Wissen, auf höhere Entschlusskraft und zeitgerechtes Handeln? Allenfalls unter Zurückstellen des Parlaments und/oder der demokratischen Mitwirkung im Rahmen der Gesetzgebung? Mit zentralistischen Tendenzen zulasten des Föderalismus? Ohne Rücksicht auf die Verkraftbarkeit der dichten Regelungsmenge resp. des permanenten Regulierungsflusses durch die Rechtsadressaten? Gar verbunden mit willkürlichen Elementen inmitten des Regierens?

Dieses vorwiegend kritische Bild muss ergänzt werden durch jenes des gesteigerten bis übersteigerten Vertrauens in die Regierungen. Sei es aus Skepsis gegenüber der Demokratie, dem Parlamentarismus, sei es aus einer Erwartungserhaltung heraus, die Regierungen Durchschlagskraft und erhöhte Sachkenntnisse zutrauen. Gefährlich sind diese Vorstellungen, wenn sie Verabsolutierungen nicht ausschliessen und auf das Setzen von Grenzen verzichten. Das Schwenken hin zu einer Regierung mit absolutistischen Zügen rückte bedrohlich in die Nähe, auch wenn mit vermeintlich einleuchtenden Notwendigkeiten und Zwängen, mit Expertenkompetenz oder Effizienzbedürfnissen argumentiert würde. Das Regieren zu verstehen setzt eine gewisse Emotionsfreiheit, setzt Nüchternheit voraus. Es geht nicht um das Vorantreiben der Kritik am Regieren und schon gar nicht um eine Begeisterung für das Regieren. Es geht vielmehr um das Wahrnehmen und Erkennen, was Regieren aktuell und morgen bedeutet.

Die Strukturen und Funktionen der „Regierungen“ sind, wie skizziert, von Staat zu Staat auffallend verschieden.<sup>3</sup> Die Spannweiten sind gross. Sogar innerhalb des Kreises der demokratisch-rechtsstaatlichen Regierungen, erst recht zu jenen am Rand der Rechtsstaaten. Auch im Rahmen der internationalen Organisationen klaffen die „Governance-Strukturen“ auseinander.<sup>4</sup> Selbst innerstaatlich finden sich unterschiedliche Ausformungen gliedstaatlicher Regierungen. Und doch wird über alles gesehen von den Regierungen verallgemeinernd erwartet, dass sie vorausschauend das politische Geschehen Akzente und Impulse setzend leiten und lenken – mit dem kritischen Bewusstsein rechtlicher Anforderungen und demokratischen Rückhalts.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Die heutigen Regierungssysteme entwickelten sich mit dem Werden des souveränen Staates aus den zwei Spannungsverhältnissen „Staatsoberhaupt /Parlament“ sowie „Staatsoberhaupt /Verwaltung“. Diese zwei Komponenten brachten eine Verlagerung der Macht vom Staatsoberhaupt auf eine „Regierung“ mit sich, die einerseits dem Parlament gegenüber- und andererseits der Verwaltung vorsteht. Die Parlamentsdiskussion setzte wesentlich früher ein als jene der rechtsstaatlichen Durchdringung der Verwaltung. Für das heutige Regierungsverständnis sind aber beide Quellen wichtig. In der Demokratie wird das Parlament (und allenfalls auch die Regierung) vom Volk gewählt. Dieses letztere kann in der direkten Demokratie auch an der Gesetzgebung (Verfassungs- und einfache Gesetzgebung) beteiligt sein. Wenn ein Regierungssystem aktuell neben Volk und Parlament ein Staatsoberhaupt kennt, so ist dies mit der Demokratie vereinbar, sofern dessen Kompetenzen limitiert sind. Der Rechtsstaat unterstellt die Staatsorgane der Herrschaft des Rechts, das mithin für das allfällige Staatsoberhaupt, das Parlament und das Volk (!) gilt – unter dem Vorbehalt der Novellierung des Rechts durch den konstituierten Gesetzgeber. Die Herkunft des heutigen Regierungssystems wurde vor allem von Ekkehart Stein für Deutschland klärend beleuchtet. Siehe *Klein Ekkehardt*, Lehrbuch des Staatsrechts, 6. A., Tübingen 1968, S. 17 ff. Im Übrigen sei auf die neuere Darstellung bei *Haller Walter/Kölz Alfred/Gächter Thomas*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 283 ff. verwiesen, die allerdings pointierter von den Staatsformen her denkend an die Regierungssysteme herantreten.

<sup>4</sup> Das Regieren hat, wie gesagt, mit dem Leiten und Lenken öffentlicher Gemeinwesen zu tun. Es schliesst geschichtlich gesehen eine absolutistische Komponente ein. Im gewaltenteilenden Rechtsstaat hat sich deshalb eine gewisse Skepsis gegenüber der Regierung erhalten. Diese wurde mit der Verwaltung, aus der sich die Regierung (häufig) sukzessive heraus entwickelt hatte, verkoppelt. Mittlerweile haben die Regierungen ein eigenes Profil gewonnen, selbst dort, wo sie nach wie vor mit der Verwaltung in Zusammenhang gebracht werden. Im englischen Bereich ist die Regierung übrigens eher aus dem Parlament herausgewachsen. In den USA mit ihrem präsidentiellen Akzent hebt sich der Präsident relativ deutlich von der Verwaltung ab. Die internationalen Organisationen bezeichnen ihre Exekutivorgane nicht als Regierungen. Sie verfügen aber über Organe, die verwandte Funktionen versehen. Siehe dazu *Besson Samantha/Breitenmoser Stephan/Sassòli Marco/Ziegler Andreas R.*, Völkerrecht/Droit international public, 2. A., Zürich 2013, Ziff. 6.

<sup>5</sup> Hier wird nur von den Regierungen im demokratischen Rechtsstaat gehandelt. Nicht alle Staaten verstehen sich von dessen Prinzipien her. Deren „Regierungen“ nehmen sich mindestens teilweise Macht heraus, die ihnen nicht legal und (demokratisch) legitimiert sowie machtbegrenzend und -teilend unter

Anders formuliert: Ein gemeinsame Nenner des „allgemeinen“ Regierungsverständnisses bahnt sich weitherum an, sieht man von den diktatorischen Eigenwegen ab. Es dreht sich um den materiellen Kern der Regierungsfunktionen.

Die Literatur zum Staatsrecht wie auch zu den Staatslehren, zu den internationalen Organisationen und zur politikwissenschaftlichen Regierungs- und Verwaltungslehren betont – wie erwähnt – vorweg Institutionelles, Organisatorisches und Verfahrensseitiges. Ein weitgehend deskriptiver Befund also, aufgrund des (formellen) Organisationsrechts, der in extremis rätselt, ob die Regierung inkorporiert in die Lehre von den Gewalten als besondere – vierte – zu verstehen sei oder ob sie, wenn auch unter Modifikationen, weiterhin der Exekutive zugeordnet bleiben soll. Dies alles genügt nicht. Denn die politische Wirklichkeit reklamiert – mindestens zusätzlich oder ergänzend – ein anderes/erweitertes Bild. Diese illustriert und hebt hervor:

Die markante *Aufmerksamkeiten*, welche die Regierungen tagtäglich erleben

- a) in den Medien,
- b) von Seiten der Parlamente und der Parlamentarier wie auch der Verwaltung,
- c) von der Wirtschaft und deren Verbänden,
- d) von der Öffentlichkeit, den Parteien, den NGO usw. und
- e) von der internationalen Welt.

Und ebenso eindrücklich ist die *politische Präsenz* der Regierungen, die von ihnen ausgeht und die sie ausstrahlt – in ihrer Ansprechbarkeit und in ihrem Agieren.

Aufmerksamkeit und Präsenz verbinden sich zu einem eindrücklichen Phänomen. Nicht nur in den zur Diktatur neigenden sondern auch in den rechtsstaatlich-demokratischen Staaten. Die Regierungspräsenz übertrifft dabei jene des Parlaments, des Gesetzgebers, der Verwaltung, der Justiz. Die Regierung gilt weit herum als erster und einflussstarker Ansprechpartner für andere Staaten, die internationalen Organisationen, für die innerstaatlichen politischen Kräfte wie Gliedstaaten, Parteien, Medien, Verbände usw. Selbst die „öffentliche Meinung“ debattiert lebhafter und existenziell kritischer über die (zentrale) Regierung denn über andere „Mächte“. Ein Phänomen, mit der Ausnahme, wo der Staatspräsident in Teilen Regierungsfunktionen wahrnimmt und die Regierung resp. die Minister samt einem allfälligen Premierminister etwas in den Schatten stellt.

Unbestritten: Die abschliessenden Entscheidungskompetenzen der Regierungen sind in ordentlichen Lagen, gemessen am Gesetzgeber resp. am Parlament, oft oder sogar in der Regel eher schmal, doch ändert dies nichts an der allgegenwärtigen Präsenz der Regierungen auf nationalem und internationalem Parkett. Sie deutet *Macht, Einfluss auf das politische Geschehen und Erstverantwortung, sogar Autorität* an. Auf alle Fälle trauen ihr viele der politischen Akteure Wege bestimmende Orientierungskraft zu. Sicherlich mag ein nicht unerheblicher Anteil des Gewichts der politischen und medialen Personifizierung und dem Selbstdarstellungswillen der Regierungsmitglieder zuzumessen sein, doch bleibt es dabei, dass die modernen Regierungen das politische Leben in hohem Masse dominieren.

---

„checks and balances“ anvertraut worden ist. Sich mit deren Regierungen zu befassen, stellt eine ganz andere Herausforderung dar.

So brisant das „Regieren“ für das politische Geschehen sein kann, so betont ausgerichtet ist es auf das Recht und also inspiriert vom Gesetz, wenn auch verbunden mit dem Initiativrecht auf Novellierung gegenüber dem Gesetzgeber, vorweg dem Parlament. Dessen Aufsichtsrecht verpflichtet seinerseits – präventiv und repressiv. Vor allem aber bedarf die Regierung der „demokratischen Legitimation“, sei es durch die Wahl (Volkswahl, Wahl durch das Parlament), sei es durch das explizit gewährte Vertrauen resp. durch den Verzicht auf ein Misstrauensvotum. Die Regelungen dazu divergieren. Eins aber bleibt: Eine Regierung ohne Legitimation ist für den demokratischen Rechtsstaat undenkbar.

### 1.3. Offene Fragen

Angesichts des Herausragens der Regierung stellen sich viele Fragen in alter und neuer Art.

Ad demonstrandum, gleichsam als Einstieg:

- Welche Faktoren begünstigen und bewirken die virulente Regierungspräsenz?
- Wie wirkt sich das Herausragen der Regierungen auf die rechtsstaatlich geforderte Gewaltentrennung faktisch aus? Wird die Rechtsstaatlichkeit durch das nuancierte Abheben der Regierung von der Verwaltung tangiert?
- Was heisst „Regieren“ vor dem Präsenzmerkmal und der geschriebenen Verfassung? <sup>6</sup>
- Wie definiert sich die Regierung als Funktion?
- Für was zeichnet die Regierung verantwortlich?
- Was prägt die Stellung der Regierung gegenüber Parlament und Verwaltung, auch gegenüber den andern Staaten und internationalen Organisationen?

---

<sup>6</sup> Das Wort Regieren stammt vom lateinischen „regere“ (leiten, lenken). Übertragen wird es zum Regieren als dem Leiten und Lenken von Staaten. Geschichtlich ist der Begriff eher auf absolutistische Staatsformen gerichtet, heute wird er allgemein verwendet: Die oberste Behörde in einem Staat wird als Regierung bezeichnet. Mit der Lehre von der Gewaltenteilung ist es üblich geworden, Regierung und Verwaltung unter dem Begriff der Exekutive zusammenzufassen. Diese Bezeichnung unterstreicht das Ausführen. Das Regieren beinhaltet aber mehr, nämlich das Andenken und das Initiieren von Politik, nicht abschliessend, aber innovativ, anregend und Diskurse/Dispute auslösend.

Die Lehren zur Regierung und zur Verwaltung werden häufig in Bezug gesetzt, mit Neigungen, das Regieren einseitig mit Blick auf die Verwaltung zu verstehen oder die Verwaltung vorab als Regierungsstütze anzusprechen. Weder der Regierung noch der Verwaltung werden letztlich solche Darstellungen voll gerecht. Diese verfügen nicht nur nebenbei je über Eigenpotenziale. Selbständiger wird die Regierung unter dem Titel „Vergleichende Regierungslehre“ angesprochen.

Der französische und der englische Wortgebrauch (gouvernement/government) lassen Variationen des Wortschatzes zum Regieren zu, die bis zum Begriff der „governance“ reichen, gleichsam als Oberbegriff für das Leiten und Lenken von Organisationen und Unternehmungen (corporate governance). Mit diesen Begriffen verbinden sich normative und dann doch wieder auch deskriptive Vorstellungen.

Die verflochtener gewordenen Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft resp. zwischen Staat und Gesellschaft weiten das Aufgabenfeld der Regierungen über das politische System im engen Sinn aus.



- Bedarf das Regieren selbstgewählter oder auferlegter Regeln des Rechts, der Ethik? Ist die Regierung an das geltende Recht gebunden? Untersteht das Regieren der Gerichtsbarkeit?
- Wie entfacht und entfaltet die Regierung ihre politischen Intentionen? Mit Blick auf das Parlament, den Gesetzgeber, die Öffentlichkeit, die innerstaatlichen Körperschaften und die internationalisierte, global werdende Welt?
- Sind Macht und Einfluss der Regierungen hinreichend demokratisch legitimiert und legalisiert? Kann der Regierung die Legitimation entzogen werden?
- Bedarf es, gleichsam neben der Regierungs- und Verwaltungslehre, einer selbständigen Regierungslehre?
- Ist eine selbständige Regierungslehre sub specie der konkreten geltenden Verfassung angebracht oder unzulässig? Auch bezogen auf die (Re-) Integration in das Gleichgewicht der Gewalten?
- Wie spiegelt sich das Regieren im Politiksystem?
- Wie werden die Entscheidungen in der Regierung getroffen?
- Wie verhält sich eine Regierung im Alltäglichen, gegenüber überraschenden Neuigkeiten, gar in Krisen?

#### 1.4. Kritik und Erwartungen?

Den aktuellen Regierungen eilt nicht nur Bewunderung entgegen. *Kritiken* an ihnen sind verbreitet. Äusserlich mögen sie sogar vorherrschen. Berechtigte oder nicht? Ob objektiver Befund oder schleichender Eindruck ist nicht entscheidend. Was bleibt, das ist das Doppel von Aufmerksamkeit und anhaltend vorsichtiger Beobachtung. Exponiert sind Regierungen auf jeden Fall, sei es aufgrund ihrer Präsenz, sei es mit Blick auf ihren Einfluss oder wegen der Kluft zwischen Erwartungen und Erfüllungsmöglichkeiten.

Dahinter steht das Phänomen eines von Zeit zu Zeit sich deutlich artikulierenden Bedürfnisses der Öffentlichkeit, der Medien, des Parlaments usw. nach einem gewissen Mass an politischer „*Leadership*“, konkret durch die Regierung. Dies inmitten einer Welt sich überbietender Informationen – und trotzdem voller Ungewissheiten, allerdings bei gleichzeitig angemeldeten Vorbehalten gegenüber hoheitlichen Vorgaben, einer zu starken, zu machtbewussten, zu vorherrschenden Regierung. Die Gegenwärtigkeit der Regierungen entspringt also nicht allein ihrer eigenen Umtriebigkeit, sondern antwortet auch auf *Erwartungen* – aus dem Parlament, aus der Verwaltung, aus der Zivilgesellschaft, aus der Bevölkerung, simultan stets begleitet von Kritiken und Vorbehalten. Ein vielfältiges Bild kündigt sich an: Regierungen sind *präsent* – *informierend, inspirieren und kritikexponiert*.

Das Für und Wider gegen die in Regierungen sichtbar werdende Staatsmacht sowie der erlebbaren Kompetenzkonzentrationen in gewissen internationalen Organisationen ringen in aller Regel um ein konstruktives Gleichgewicht. Abgehandelt weitgehend nach

der tradierten Lehre der Gewaltentrennung und dem föderativen Subsidiaritätsprinzip. Es ist dabei vor allem das Strukturprinzip der drei Gewalten resp. jenes der Gewaltentrennung, welche die Regierung ein-, in Nuancen sogar zurückbindet in den Kontext der Exekutive, damit des Ausführenden. Nun aber: Selbst vor diesem Hintergrund treten die nationalstaatlichen Regierungen und die regierungsähnlich leitenden Funktionäre der internationalen Institutionen deutlicher hervor. Sie gewinnen, sich abhebend vom rein Exekutiven, an Eigengewicht, teils wider die „balances“ der Gewalten. Sie manifestieren politischen Gestaltungswillen und entsprechende Kraft. Aus sich heraus, herwärts der Verwaltung. Ausgeprägter gar als dies Parlamente vermögen oder vermöchten, wenn auch mit teilweise begrenzter politischer/rechtlicher Verbindlichkeit, aber dennoch mit politischem Nachdruck.

Neu wird eine zweifache Tendenz sichtbar. Erstens: Die steigende internationale Vernetzung führt Staaten in Mitgliedschaften internationaler Organisationen hinein, in Bündnisse und Wirtschaftsgemeinschaften, die ihrerseits zu Plattformen für Regierungen werden und die gleichzeitig nach einzelstaatlichen, durchsetzungsfähigen Regierungen rufen. Zweitens: Das sich internationalisierende Geschehen will es nicht zulassen, dass einzelne Staaten und deren Regierungen nicht genügen, gar „versagen“. Diese werden diszipliniert, vorweg in Krisengebieten, derzeit vor allem in Steuer-, Finanz- und Währungsbelangen. Berührt werden dabei auch die politischen Funktionen der nationalen Regierungen, indem internationale Standards und schwarze Listen wider Regierungen und Staaten erlassen und/oder in extremis „Experten“ als Regierungsmitglieder angefordert werden. Von den „fehlbaren“ nationalen Regierungen wird erwartet, dass sie die internationalen Vorgaben umsetzen und die diagnostizierten Probleme angehen.

Die allgemeine Kritik am politischen Geschehen projiziert auffallend häufig viele der sachlichen und politischen Vorbehalte undifferenziert auf die „Regierungen“ und macht diese für mehr verantwortlich als ihnen aufgrund der Kompetenzordnung objektiv angelastet werden dürfte. Die Regierungen sind eben, mindesten in Rechtsstaaten, nicht identisch mit ihren Gemeinwesen. Sie fungieren als eines von mehreren Organen. Also verkörpern sie nicht ihren Staat, auch nicht internationale Organisationen. Dennoch wird die Frage nach dem sachgerechten Agieren der Regierungen immer wieder weit ausholend gestellt, gemeinhin und konkret, selbst in gesunden Staaten und auch gegenüber sich positiv einbringende internationalen Organisationen. Der Hauptgrund, warum primär die Regierungen angeklagt werden: Ihre Präsenz macht sie kritikanfällig! Sieben Aspekte elementarer Art schwingen mit: Die politische Legitimation der Regierungen, die Regierungskompetenzen, das Verhältnis zum Parlament und zum Gesetzgeber, die Nähe zur Verwaltung, die Kontakte hin zur Öffentlichkeit, die Regierbarkeit der Gemeinwesen und die Tauglichkeit der Rechtsgrundlagen, die von der Regierungen mitverantwortet werden, vor allem bezogen auf Inhalte und Grenzziehungen sowie auf Wirkungen und Akzeptanzgrade. Es sind also nicht nur individuell-kritische Vorbehalte, die auf Regierungen lasten, auch dort nicht, wo vordergründig vorweg auf Menschen angespielt wird.

Eine schwierige Frage gilt der Regierbarkeit der „Welt“.<sup>7</sup> Gibt es überhaupt Ansätze zu einer Weltregierung? Geschieht das Regieren dereinst aufgrund multilateraler Abkommen der nationalen Staaten, durch eine oder mehrere supranationale

---

<sup>7</sup> Mazower Mark, Die Welt regieren, Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute, München 2013

Organisation wie die UNO oder durch einen losen resp. strikten Zusammenschluss internationaler Organisationen resp. durch interaktive weltregionale „Gemeinschaften“? Mono- oder polyzentrisch? Viele Variationen sind denkbar. Mindestens vorläufig, auf absehbare Zeit sind es die nationalen Staaten, die Ansprüche stellen, über das Werden einer „Weltregierung“ zu befinden. Und so steht fest: Ohne ihr Mitwirken ist die Welt nicht regierbar. In Europa allerdings büssen derweil die Nationalstaaten im Umfeld der EU an Bedeutung ein, doch in andern Regionen dieser Welt – China, andere Schwellenländer, Staaten im Nahen Osten, in Asien, in Afrika, Südamerika – bringen sich die Nationalstaaten sogar pointiert ein, was ein allgemeines Verblassen als wenig wahrscheinlich erscheinen lässt. Auch wird das Ringen um Vorherrschaft neu aufflackern. Erkennbar an den Vorboten von ausbedungenen Einflussräumen der grösseren nationalen Staaten. Das globale „Probleme-Meistern“ wird unter diesen Umständen auf längere Sicht eher auf der Basis nationaler Staaten und diverser internationaler Organisationen mit nationalen Einflüssen erfolgen, wobei die UNO, als Organisation mit der Beteiligung der meisten Nationalstaaten, mit ihren zahlreichen Unterorganisationen eine wachsende Rolle spielen könnte, vorausgesetzt, sie erneuere ihre Grundstrukturen.

*Regierungen gibt es nicht nur im demokratischen Rechtsstaat, aber auch in diesem. Daraus ergibt sich eine doppelte Herausforderung: a) Der demokratische Rechtsstaat ist weltweit nicht die allgemeine Staatsform, doch bleibt er die zu erstrebende; b) die Regierung tritt nirgendwo weniger explizit hervor als im demokratischen Rechtsstaat, weil in diesem das Parlament und in der Wahl- und in der Abstimmungsdemokratie sogar das Volk politisch-rechtlich im Vordergrund stehen. Auch oft nach dem klaren Wortlaut der Verfassung. Daraus entsteht zwingend die dritte Herausforderung: Das Verstehen der Regierung im demokratischen Rechtsstaat. Ihr widmen wir uns: **Wir möchten das Regieren im limitierenden demokratischen Rechtsstaat erfassen, denn es könnte erhellen, in welchem Sinne sogar im demokratischen Rechtsstaat regiert wird und regiert werden muss.***

## **1.5. Das zeitgemässe Regieren ergründen**

Das mit den Fragen angedeutete offene Problemfeld rund um das Regieren und die Regierungen ruft nach einem Festmachen im Sinne eines Lokalisierens innerhalb der Lehren zum Staat. Gehört es eher zum Thema „Regierung“ oder ausweitend in die vielfältigen Dimensionen des Staates? Geht es um die Staatsidee, die Staatsformen, die Staatszwecke und Staatsorganisation oder konzentrisch um das ausholende Regieren, allenfalls um die Staatsleitung in einem umfassenden Sinn? Haben wir es, vereinfacht, mit einem spezifischen Regierungs- oder mit besonderen Staatsproblemen zu tun?

Wohl mit beiden, da das Regieren in sich vielfältig in Bewegung ist und weil die aufkeimenden Probleme der Komplexitäten und der Internationalisierung wegen gleichzeitig den Staat als solchen und das Regieren als solches betreffen. Die Regierungsthematik lässt sich auf der Basis dieser vernetzten Hintergründe nicht beliebig isolieren. Sie steht mitten im Umfeld der Staatenproblematik. Dennoch: *Das Phänomen des Herausragens der Regierungen ist zu erfassen.* Nüchtern. Nicht getrieben von einer Ideologie des Ausweitens staatlicher Aktivitäten. Nicht verleitet von Vorurteilen des Zurückbindens des Staates. Wohl aber im Bestreben, die Realitäten des Umfeldes des Regierens kritisch wahrzunehmen. Bewusst konzentriert auf den

Rechtsstaat, aber erahnend, was aus dem Regieren werden könnte, wenn das Recht aus den Augen verloren würde.

Eins steht fest: Das Regieren wird vor den Wirklichkeiten des politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen Lebens und der technischen wie auch umweltseitigen Entwicklungen, die in jeder Hinsicht „Grenzen“ überschreiten oder gar sprengen, zu einer immensen Herausforderung und gleichzeitig zu einer reichhaltigen Problemstellung für die Politik, die Gesellschaft und die Wissenschaften – national, international, disziplinär, interdisziplinär.

Das angesprochene Umfeld der einzelnen Regierungen variiert erheblich. So sehr die wichtigsten Elemente allenthalben auftauchen: der Entwicklungsstand, die Veränderungskräfte in Wirtschaft und Gesellschaft, die Zielvorstellungen – sie divergieren dennoch. Eine detaillierte und erst noch aussagekräftige Analyse des Regierens und der Regierungen wird, über alles gesehen, kaum möglich. Zudem können nicht alle Staatsformen beleuchtet werden. Fokussierungen drängen sich für das An- und Vordenken auf: Einerseits auf das Regieren im demokratischen Rechtsstaat und andererseits auf einen besonderen Staat mit aktuellen Aussagen zum Regieren, von denen ausgehend abstrahierende Erkenntnisse unter allgemeinen Gesichtspunkten möglich werden. Also weder im luftleeren Raum noch mit allgemeinen Vergleichen vorwärts gedacht – sondern zunächst gerichtet auf Realitäten des Rechts und der politischen Wirklichkeit eines konkreten Staats. Dann aber mit dem Anspruch, von dort her ausholende Gedanken zum Regieren zu entfalten, ohne die Grenzen zu fragwürdigen Regimes zu überschreiten.

Es gilt das Regieren in einem traditionsreichen, wirtschaftlich, gesellschaftlich sich bewegenden und gleichzeitig verfassungsrechtlich neu belebten Staat zu verstehen, um von dort her das allgemeine Verständnis des Regierens und der Regierungen staatenübergreifend für die heilige/morgige Zeit zu vertiefen. Immer konzentriert auf den demokratischen Rechtsstaat, gleichzeitig aber mit indirekt eingeschlossenen Seitenblicken auf Staaten und deren Regierungen abseits von Recht und Demokratie. Diese vermeintliche „Enge“ wird zur „Ausweitung“ für das souveräne, zeitgemässe Andenken der Regierens und der Regierungen, da sie erlaubt, das Regieren innerhalb gefestigter Rechtsordnungen zu bedenken, ohne Gefahr zu laufen, sich dem autoritären, diktatorischen Regieren irgendwie in die Nähe zu kommen. Der kritische Punkt bildet die Bindung an das Recht, an die Prinzipien des Rechtsstaats und der Demokratie.

Wir entscheiden uns für die Schweiz. Also nicht für eine Grossmacht, nicht für einen Staat, der in ein Bündnis/eine Gemeinschaft integriert ist, der aber politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und umweltseitig wie auch technisch national/international engagiert mit den grossen Problemen unserer Zeit vertraut ist. Ein Staat zudem, der erlebt, was es heisst, international exponiert zu sein und der gleichzeitig über eine „nachgeführte“, neu formulierte Verfassung verfügt, die dem „Phänomen Regierung“ nahekommt, ohne dem Verdacht zu unterliegen, das Regieren zu überhöhen.

## 1.6. Warum das Beispiel der Schweiz?

Der konzentrische Blick auf die Schweiz als Ausgangspunkt, verstanden als Erst-Gegenstand des Erläuterns der Fragen rund um das Regieren, liegt aus verschiedenen Gründen auf der Hand:

Einmal ist die Schweiz als Referendumsdemokratie akzentuiert demokratisch ausgerichtet, sodann wird an ihrer überblickbaren Rechtsstaatlichkeit kaum gezweifelt, ferner verfügt sie seit 1848 über eine Verfassungstradition<sup>8</sup> und nicht zuletzt hat sie ihre Verfassungsurkunde vor relativ kurzer Zeit, im Jahre 1999, neu formuliert. Diese spricht die Regierung des Bundesstaats für die Bundesebene deutlicher an als die früheren Texte – im Bestreben der Regierung einen politisch relativ hohen Stellenwert beizumessen.<sup>9</sup> Prononcierter als in vergleichbaren Verfassungen wie der Bundesrepublik Deutschland oder der Republik Österreich, aber nicht in den bekannten Dimensionen Frankreichs und der USA. Der Konnex zur Verwaltung, wie dieser aufgrund des Exekutiv-Verständnisses naheliegt, wird zwar nicht fallen gelassen – aber doch neu ausgerichtet.<sup>10</sup> Und nicht zuletzt ist die Schweiz bundesstaatlich, föderativ gegliedert. 26 Kantone bilden die Gliedstaaten, übrigens je mit einer eigenen Regierung. Unterstrichen wird die föderative Komponente durch die kantonal ausgeformte Gemeindeautonomie.<sup>11</sup> Dazu kommt, dass die Schweiz keinem militärischen Bündnis (wie der NATO) und keiner wirtschaftlichen Gemeinschaft (wie der EU) angehört, gleichzeitig aber international vielseitig exponiert und vernetzt ist, was die national/internationalen Aufgaben der Regierung in realer Art deutlich hervortreten lässt.<sup>12</sup> Mit der EU ist die Schweiz durch zahlreiche bilaterale Verträge verbunden, was auf ein gemeinsames, vertrautes Rechts- und Grundwerteverständnis schliessen lässt.

---

<sup>8</sup> Siehe für die Schweiz in grundlegender Hinsicht vor allem *Häfelin/Haller/Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich/Basel/Genf 2012, ferner *Haller Walter*, The Swiss Constitution, in a Comparative Context, Zürich/St. Gallen 2009, sowie die Kommentare und systematischen Abhandlungen zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), wie sie in den zit. Werken im Litv. angegeben sind. Im Vordergrund steht *Ehrenzeller Bernhard e. al.*, St. Galler Kommentar zu Art. 174 ff. BV samt Vorbemerkungen. Das massgebende Stichwort zur Regierung lautet „Bundesrat“, das in der Schweiz für die „Regierung“ steht. Die politologische Literatur ist weniger zahlreich und jüngerer Datums. Siehe vor allem *Linder Wolf*, Schweizerische Demokratie, 3. A., Bern 2012; *idem*, Swiss Democracy, 3. A., Houndmills 2010, sowie *Neidhart Leonard*, Die politische Schweiz: Fundamente und Institutionen, Zürich 2002. Zum politischen System der Schweiz vgl. auch das jüngste Werk: *Vatter Adrian*, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014.

<sup>9</sup> Bereits die schweizerischen Verfassungen von 1848 (Art. 83) und jene von 1874 (Art. 95) hoben die Regierung, bezeichnet als Bundesrat, hervor, wenn auch im Zusammenhang mit der Verwaltung. Der Bundesrat wurde präzisierend als oberste vollziehende und leitende Behörde bezeichnet. In der neu redigierten und ergänzten Verfassung vom 18. April 1999 (BV) wird in Variation der Reihenfolge der Charakteristiken von der leitenden und vollziehenden Behörde gehandelt. Eine bemerkenswerte Akzentverlagerung! – hin zum Leitenden.

<sup>10</sup> Im 5. Titel der BV wird das 3. Kapitel überschrieben: „Bundesrat und Bundesverwaltung“. Art. 174 BV zum Bundesrat (Regierung) lautet wie folgt: „Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes.“ Beachtenswert: Es wird von einer Behörde gesprochen, nicht von einer „Gewalt“.

<sup>11</sup> Art. 50 BV

<sup>12</sup> Die Schweiz (Schweizerische Eidgenossenschaft) liegt mitten in Europa. Sie zählt rund 8 Mio Einwohner, davon 23,3% Ausländer.

Seit 1848 ist die Schweiz ein Bundesstaat (mit 26 Gliedstaaten/Kantonen). Die Verfassung von 1848 wurde 1874 und 1999 total revidiert – 1999 eher materiell sanft, aber formell relativ intensiv. Jene von 1874 wurde übrigens rund 150mal teilrevidiert. Auch die neue von 1999 ist einem permanenten Druck auf Teilrevisionen ausgesetzt. Die schweizerische Bundesverfassung ist gleichsam eine politisch lebhaft inspirierte. Die historischen Wurzeln reichen bis 1291 zurück. 1648 gewann die alte Eidgenossenschaft mit dem westfälischen Frieden Selbständigkeit. 1798 wurde sie von der französischen Revolution

Die ausgeprägte Demokratienähe lässt das Beispiel „Schweiz“ – zugegeben – für einen Ersteindruck als sehr speziell erscheinen. Die Staatsform der Referendumsdemokratie (mit dem Volk als Gesetzgebungsorgan) ist aus ihrer Geschichte heraus eher regierungsscheu/-kritisch und deutlich auf das Volk als Souverän angelegt. Sie erleichtert das Fragen nach den Regierungsfunktionen nicht, erschwert es sogar. Nicht minder gilt dies für den Aspekt des Rechtsstaates mit seinen Eckpfeilern der Legalität, der Gewaltentrennung und der Grundrechte mit der Freiheit als Voraussetzung. Auch diese Dimensionen belasten das Fragen nach der Regierung. Just solche Hürden aber gereichten zum Vorteil. Sie bedingen ein härteres Nachfragen. Kritisch zu veranschlagen ist auch: Die auf das Jahr 2000 erneuerte Verfassungsurkunde rückt zwar Regierung und Verwaltung mindestens dem Wortlaut nach relativ nahe zusammen – als Exekutive – und signalisiert ein (stillschweigendes) Festhalten am historisch vorgegebenen Prinzip der Gewaltentrennung. Dies verhindert – positiv zu würdigen – ein Abheben des Regierens ins Überhöhte, ins Selbsttätige, ins „rein“ Effiziente. Die schweizerische Verfassung bleibt auf dem Boden des Rechtsstaates, auch dort, wo sie die Regierungsfunktionen neu unterstreicht, intensiver als es die früheren Texte je taten.<sup>13</sup> Dies lässt aufhorchen und verpflichtet.

Nicht näher belegt werden muss, dass die Schweiz, obwohl nach der Einwohnerzahl von rund 8 Mio ein mittlerer Staat Europas, wirtschaftlich leistungsstark und Sitz weltweit agierender Unternehmungen (Food, Chemie, Pharmazie, Finanzen, Elektro-/Maschinenindustrie) wie auch unzähliger innovativer KMU (kleiner und mittlerer Unternehmungen) ist. Zudem wählten zahlreiche internationale Organisation die Schweiz als Standort – so in Genf. Die Hochschulwelten und die Berufslehren sowie die Forschung in der Wirtschaft und an den Hochschulen sichern einen hohen Innovationsgrad. Dass dieses Land einen Lebensstandard anbietet, der als relativ hoch einzustufen ist, darf vermerkt werden. Vorurteile, die von einer einseitig landwirtschaftlichen Produktion und Tourismuslastigkeiten ausgehen, sind überholt. Die Schweiz weist ferner im Mittelland ein enges Städtegefüge mit Tendenzen zu Agglomerationen und Metropolitanräumen samt einer vorherrschend urbanen Lebensweise auf. Sie ist – über alles gesehen – mit andern europäischen Staaten „verwandt“ und doch nuanciert anders.

Mag sein, dass die Ansätze plakativ wirken. Dem ist aber nicht so. Auf der Hand liegt, dass die Funktionen der Regierung in einem grösseren, machtbewussten, international, gar supranational eingebundenen Staat deutlicher hervortreten als in einem relativen Kleinstaat. Doch wird das Regieren einer relativen „Grossmacht“ allein schon durch die Intensität des nationalen und internationalen Geltungsanspruchs möglicherweise überhöht, was den nüchtern Blick auf das „wahre“ Wesen der Regierung erschweren

---

erschüttert (Untergang der alten Eidgenossenschaft) und 1815 erklärte sie sich, nach Arrondierungen durch den Wienerkongress, zum neutralen Staat.

Der Staatsidee nach handelt es sich seit 1848, also nach Aufklärung und französischer Revolution und mit werdender Industrialisierung, um einen demokratischen, liberalen, föderativen und sozialen Rechtsstaat. Die Wirtschaftspolitik folgt dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit. Die demokratische Ausprägung erfuhr die Schweiz im Wesentlichen durch die Verfassung von 1874 (fakultatives Gesetzesreferendum nebst dem obligatorischen für Verfassungsrevisionen) und durch eine Ergänzung im Jahre 1891 (Verfassungsinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung). Die Schweiz wahrt – sicherheitspolitisch – die selbstgewählte, bewaffnete Neutralität. Sie ist Mitglied der UNO und vieler weiterer internationaler Organisationen, nicht aber der NATO und der EU. Mit der zuletzt genannten pflegt sie intensiv vereinbarte bilaterale Beziehungen.

<sup>13</sup> Siehe dazu Art. 174 ff. BV, vorweg Art. 180 ff. BV

könnte. Und so lohnt es sich, das Beispiel Schweiz zu wählen: Es verlangt nach einem besonders klugen Hineindenken und Nachfragen. Erweckt aber die Chance, ein erweitertes Regierungsverständnis zu gewinnen, ohne das rechtsstaatliche Fundament aus den Augen zu verlieren.<sup>14</sup>

### 1.7. Ziele und Methode der Gedankenentfaltung

Das grundlegende Ziel ist vorgegeben: Herausarbeiten allgemeiner Reflexionen zum Regieren in der heutigen und morgigen Zeit – für den demokratischen Rechtsstaat. Damit können sich Hinweise auf das gelingende Regieren verbinden. Zu den Zielen gehört zwingend auch das Verständnis, was Regieren beinhaltet und erfordert. Nicht abstrakt, sondern aus der Realität des Fallbeispiels für die Wirklichkeiten, die mit einem modernen Staat (und mit den an Resonanz gewinnenden internationalen Organisationen) einhergehen. Wenigstens in Umrissen sollten die Bedingungen des Regierens erkennbar werden. Aber möglichst nahe am Kern des Wesens des Regierens.

Mit der vorliegenden Abhandlung wird also der Versuch gewagt, 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. Und dies soll, so hoffen wir, erlauben, das Regieren in der heutigen und morgigen Zeit besser zu verstehen und der Lehre vom Regieren Impulse zu verleihen.

*Diese Arbeit ist keine explizit empirische Studie, auch nicht der Niederschlag einer Summe von Fallstudien. Das Bestreben liegt einzig darin, sich an das Verstehen der Regierung und deren Funktionen heranzutasten und dabei gleichzeitig zu erahnen, welche Anforderungen an eine Regierung resp. an deren Mitglieder gestellt werden können resp. müssen oder eben müssten.*<sup>15</sup>

Warum dieser nicht klassische Weg? Weder rein rechtliche Analyse noch empirisches Erfassen? Der empirischen Forschung haftet sub specie unsere Fragestellung der Nachteil an, sich zu fest mit der realen Wirklichkeit auseinanderzusetzen. Der rechtswissenschaftliche Ansatz konzentriert sich auf der andern Seite in der Regel zu betont auf das geltende Recht, ohne die sich verändernde Wirklichkeit und die differenzierenden Charakteristiken des Umfeldes bewusst aufzunehmen und/oder abzustreifen. Darum das hier gewählte Vorgehen, anhand einer Rechtsordnung neueren Datums sich Grunderkenntnisse zu erarbeiten, um dann ausholend mit Blick auf Trends die kommenden Anforderungen an Regierungen und an das Regieren zu skizzieren. In den zahlreiche Aspekte beleuchtenden Ausführungen sollen also die Funktionen der

---

<sup>14</sup> Zur Schweiz als Sonderfall *Widmer Paul*, Die Schweiz als Sonderfall, Zürich 2008

<sup>15</sup> Die Politikwissenschaft leistet derzeit erhebliche Beiträge an das Politik- und Regierungsverständnis. Siehe dazu das Lebenswerk von *Wolf Linder* (siehe Litv.), sodann das Grundlagenwerk *Bernauer Thomas/Jahn Detlef/Kuhn Patrick/Walter Stefanie*, Einführung in die Politikwissenschaft, 2. A., Baden-Baden 2013, ferner *Schimmelfennig Frank*, Internationale Politik, 3. A., Paderborn 2012. Die neuere Abhandlung von *Adrian Vatter* zum politischen System der Schweiz sei nicht vergessen (siehe Litv.). Von ökonomisch-institutioneller Seite sodann die Werke von *Richard Senti* zu den internationalen Wirtschaftsorganisationen wie WTO, u.a.: *Senti Richard/Ziegler Andreas R. (Hrsg.)*, Die Schweiz und die internationalen Wirtschaftsorganisationen, Zürich/Basel/Genf 2005; *Senti Richard*, WTO, System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000.

Regierungen in ihrer Vielfalt, in ihren Anforderungen, in ihren Spannweiten, in ihren Konfliktbelastungen und in ihren Grenzen nachvollziehbar werden.

Nochmals: Einen echten „Sonderfall“ bildet die Schweiz nicht. Die direkt-demokratischen Elemente markieren zwar eine hohe Gegenwärtigkeit der politischen Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger. Im Übrigen aber ist sie wie jeder andere Staat mit dem national-internationalen Geschehen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – die Umwelt sei nicht vergessen – konfrontiert. Interessanterweise in mancher Hinsicht sogar intensiver, weil sie einen eigenen Weg aus einer längeren Geschichte heraus zu gehen versucht. Dies führt zu fassbaren Konturen, gerade dort, wo elementare Aussagen zu nicht weniger elementaren Fragen Anlass geben, wie jene nach dem Regieren und nach den Regierungen in der rechtsstaatlichen Demokratie – im demokratischen Rechtsstaat.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Zum Nachdenken: *„Und singt: Das Land ist eben recht,  
Ist nicht zu gut und nicht zu schlecht,  
Ist nicht zu gross und nicht zu klein,  
Um drin ein freier Mann zu sein.“*  
( aus Gottfried Keller, Eröffnungslied, 1858)



## 2. Versuch einer Analyse – aufgrund einer erfahrenen Demokratie und eines erprobten Rechtsstaates

### 2.1. Die schweizerische Staatsidee

Die schweizerische Staatsidee, geprägt durch eine weit zurückreichende Vorgeschichte, hat ihre festeren Konturen durch die Verfassung vom 12. September 1848 und durch jene, totalrevidierte, vom 29. Mai 1874 gefunden, die bis Ende 1999 in Kraft blieb. Sie wurde im Verlauf ihrer Geltungsdauer rund 150mal teilrevidiert. Auf den 1. Januar 2000 trat die formell bereinigte und materiell „sanft“ revidierte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 in Kraft, die ihrerseits bereits wieder laufend nachgeführt wird. Die Verfassung geniesst erhöhte formelle Geltungskraft, ist aber alles andere als starr. Sie kann jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden.<sup>17</sup>

Die Schweizerische Eidgenossenschaft versteht sich gemäss diesen Grundlagen als demokratischer, liberaler, föderativer und sozialer Rechtsstaat. In deren Mittelpunkt steht die Freiheit der Menschen, getragen von den Grundrechten und der menschlichen Würde, flankiert von den politischen Rechten mit Akzenten auf der direkten Demokratie und von Sozialzielen. Spezifisch kennzeichnend sind die weiteren Elemente einer auf Konsens gerichteten Kollegialregierung (faktisch zusammengesetzt aufgrund des sog. Konkordanzprinzips im Sinne der Beteiligung der grösseren Parteien, ohne Koalitionsvertrag) und ferner der selbstgewählten, immerwährenden Neutralität, die durch kriegsrechtlichen Elementen und durch die rechtsethische Verpflichtung, sich nicht in fremde Divergenzen einzumischen und sich für gute Dienste bereitzuhalten, bestimmt ist. Vereinfacht wird häufig vom schweizerischen Bundesstaat gesprochen. Dieser vereinigt 26 Gliedstaaten (Kantone) in sich, die zusätzlich den über 2000 Gemeinden Autonomie gewährleisten – in kantonal unterschiedlichen Ausformungen. Darin spiegelt sich der Föderalismus.

Mitbestimmend für die Staatsidee ist die nuanciert vorherrschende Zweipoligkeit von Demokratie (Wahl-, Referendums- Initiativdemokratie) und Rechtsstaat (Legalitätsprinzip, Gewaltentrennung, Grundrechte, Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns usw.).<sup>18</sup> Dieses Spannungsfeld führt zu heiklen Grenzproblemen, so im Bereich der materiellen Schranken für Verfassungsrevisionen und der Gewährleistung der Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetze, aber auch im Zusammenhang mit der Auslegung neuer teilrevidierter Verfassungsbestimmungen aus dem Kontext der

---

<sup>17</sup> Die schweizerische Staatsidee ist in der Präambel und in den Allgemeinen Bestimmungen der BV (Art.1-6) nachvollziehbar erfasst, wenn auch nicht vollständig. Eine eindrücklichsten Darstellungen hat sie durch das Gesamtwerk von Max Huber (1874 bis 1960) gefunden: *Huber Max*, Gesammelte Aufsätze, 4 Bde., Zürich 1947 ff. Siehe sodann *Schindler Dietrich* (d.J.). Schweizerische Eigenheiten in der Staatslehre, Zürich 1975. Das Besondere an dieser Schrift ist das Beleuchten der Spannungen zwischen ausländischen Lehren und schweizerischem Staatsbewusstsein. Als Eigenheiten werden u.a. genannt: Wirklichkeit und Bezogenheit auf die staatliche Gemeinschaft, Tendenzen zum Ausgleich und sodann die ganzheitliche Schau der Grundlagen und Bedingtheiten von Staat und Recht.

<sup>18</sup> Den schweizerischen Bundesverfassungen standen gleichsam Montesquieu und Rousseau zu Gevatter. Der erstere mit der Lehre von der Gewaltentrennung resp. des Rechtsstaats, der letztere mit dem Demokratieanspruch. Kernaussage ist, dass nach geltendem Recht die (demokratisch erlassenen) Bundesgesetze für das Bundesgericht und für die andern rechtsanwendenden Behörden massgebend sind – sie können nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüft werden. (Art. 190 BV).

Verfassung heraus, sei es bezüglich der Tragweite der Grundrechte und der rechtsstaatlichen Grundsätze (Prinzipien), sei es hinsichtlich der Vereinbarkeiten mit dem internationalen Recht.

In einem gewissen Kontrast zur Staatsidee steht die politische Wirklichkeit. Dem Föderalismus entgegenwirken zentralistische Tendenzen, die liberale Komponente wird durch eine freiheitsbeschränkende, intensiver und umfangreicher werdende Gesetzgebung bedrängt, die direkte Demokratie stösst an die Vorgaben des internationalen Rechts und die sozialen Ansprüche tangieren die finanziellen Möglichkeiten. Bei alledem schüren Parlament, Regierung und Parteien der Bundesebene sowie die Kantone und die breite Öffentlichkeit Erwartungshaltungen über die kritischen Grenzen hinaus. Sie rufen nach neuen staatlichen Kompetenzen und nach zusätzlichen Mitteln. Gegensteuern wäre angezeigt!

## **2.2. Schweizerischer Bundesrat als Regierung**

In der Schweiz sind die Bedenken gegenüber dem Regierungsgeschehen auf Bundesebene derzeit ausgeprägt. Die Regierung sieht sich exponiert. Der allgemeine Vorwurf: Mehr materielle Kompetenz und mehr Konsequenz soll sie ausstrahlen. Parallel sind aber auch Bedenken gegen zu grosse Machtanhäufungen zu hören, oft sogar zugleich. Erwartungen und Befürchtungen reichen sich also rund um die Regierung die Hand. Die aktuellen Fragezeichen konzentrieren sich auf einzelne Regierungsmitglieder als Personen und auf das Wahren des Kollegialitäts- und des Konkordanzprinzips. Kurzum, die schweizerische Regierung ist in Bewegung, wie auch andere geschüttelt werden – allerdings unter spezifischen Strukturen demokratischer und rechtsstaatlicher Ausformungen.

Die Regierung firmiert gemäss geltender Bundesverfassung als Bundesrat (Art. 174 ff. BV)<sup>19</sup>. Bei dieser Behörde handelt es sich um ein Kollegialorgan von 7 Mitgliedern, gerichtet auf das hohe Ziel, Konsens anzustreben und gemeinsam zu regieren, zu entscheiden (Kollegialitätsprinzip). Ein Mitglied versieht als Bundespräsident(in) jeweils für ein Jahr den Vorsitz. Wahlorgan ist das Parlament als (vereinigte) Bundesversammlung der beiden Kammern (National- und Ständerat). Die Wahl erfolgt auf vier Jahre; auf die Landesgegenden und Sprachregionen ist Rücksicht zu nehmen. Die parteiliche Zusammensetzung ist hingegen verfassungsrechtlich nicht vorgeschrieben. Befolgt wird, ergänzend zum Kollegialitäts- das verfassungsrechtlich nicht verankerte – bereits erwähnte – sog. Konkordanzprinzip, das durch die selektive Wahl der Mitglieder des Bundesrats indirekt die grösseren Parteien mehr oder weniger proportional in die Regierungsverantwortung einbezieht. Es will, auch mit Blick auf die Referendumsrechte des Volkes, die Konsenssuche in der Regierung – mit Ausstrahlung auf das Politikgeschehen bis und mit Volksabstimmungen – fördern. Das Kollegialitätsprinzip ist übrigens mit dem Departemensprinzip verknüpft, wonach jedes

---

<sup>19</sup> Der Bundesrat nach schweizerischem Verfassungsrecht darf nicht verwechselt werden mit jenem der dt. Verfassung (Art. 50 ff. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949). Dort geht es um die „Länderkammer“ des Parlaments. Zur schweizerischen Regierung *Koller Heinrich*, Regierung und Verwaltung, in: Thürer/Aubert/Müller J.P. (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1131 ff. Ferner *Ehrenzeller Bernhard*, St. Galler Kommentar zu Art. 174 -177 BV. Das Kollegialitätsprinzip besagt, dass der Bundesrat als Regierung im Kollegium und durch das Kollegium entscheidet (Art. 177 Abs. 1 BV).

Mitglied der Regierung einem Departement (Verwaltungsbereich, Ministerium) vorsteht.<sup>20</sup>

Der Bundesrat scheint seit geraumer Zeit an politischer „Leadership“ einzubüssen. Nicht allein weil er zu häufig und mit mehreren Stimmen spricht. Eher weil er seine Kernaufgaben und seine Erstverantwortung in den Augen der öffentlichen Meinung nicht voll wahrnimmt. Dieses Phänomen hat möglicherweise etwas zu tun mit der wenig ausgeprägten politischen Führungskraft, also mit gewissen Defiziten der Gewichtung der politischen Traktanden, mit hinkenden Positionsbestimmungen, mit widersprüchlichen Zielsetzungen, mit zu wenig klärenden Orientierungen, dem unzulänglichen Vorzeichnen von Problemlösungen sowie dem zu nachlässigen Ankurbeln der Entscheidungsvorgänge. Verbindliche, sachgerechte Informationen und Wegweisungen sowie klärendes Vorantreiben der politischen Prozesse wären gefragt – unter Verzicht auf beliebig wirkende Ad hoc-Statements, wie sie gegenwärtig vorherrschen. Eines der Hauptprobleme könnte aber auch in der zu ausgeprägten Parteiliches profilierenden Inanspruchnahme der einzelnen Regierungsmitglieder durch deren eigene Partei liegen, was die regierungsinterne Konsenssuche und das gemeinsame Regieren erschwert. Interessant: Werden die einzelnen Regierungsmitglieder – die einzelnen Bundesräte – auf das Einvernehmen in der Regierung befragt, so zeichnen diese in der Regel ein positives Bild. Die Prinzipien der Kollegialität, der Konkordanz und der parallelen Departementsführung werden auf alle Fälle nicht in Frage gestellt.

Hinter diesen äusseren Erscheinungen steht der national/internationale Sach-/Macht-Komplexitätszuwachs. Dieser ist für einen relativen Kleinstaat, welcher staatspolitisch mehr auf innere Kohärenz ausgelegt ist denn auf das Sich-Positionieren in einer globalen Welt, nicht locker verkraftbar, vor allem deshalb, weil die hiesigen Unternehmungen weltweit engagiert sind und nach einer aktiven politischen und wirtschaftlichen Begleitung rufen. Eine starke Regierung ist aus ihrer Optik gefragt. Das gezeichnete reale, eher kritische Bild soll erhellt werden. Die Schweiz zählt zu den wirtschaftsstarken Nationen – in allen Wirtschaftssektoren, im breiten Bereich der Dienstleistungen und im weit gefächerten von Industrie und Gewerbe. Alle Zweige der Verwaltung und der Regierung sind direkt und indirekt davon tangiert – vom Verkehr über die Personenfreizügigkeit und die Migration bis zur Finanzmarktaufsicht, ferner aussenwirtschaftlich, intensiv mit Blick auf die EU, aber nicht exklusiv, sondern weltweit.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Verfassungsrechtlich festgeschrieben sind das Kollegial- und das Departementalprinzip (Art. 177 BV), hingegen nicht das Konkordanzprinzip. Dieses kommt einer politischen Klugheitsregel gleich, nicht zuletzt als Konsensfaktor, a) innerhalb der Regierung und b) vorausseilend bereits in der Regierung die Referendumskräfte integrierend. In diesem Sinne „spiegeln“ das Kollegialitäts- und das Konkordanzprinzip die Staatsform der Demokratie. Auffallend ist aber, dass das Kollegialitätsprinzip mit 7 Regierungsmitgliedern bereits in der Verfassung von 1848 (Art. 83) festgeschrieben wurde. Damals wohl eher unter föderativen denn demokratischen Gesichtspunkten – das Gesetzesreferendum wurde erst 1874 und das Verfassungsinitiativrecht erst 1891 eingeführt. Übrigens durfte nicht mehr als ein Mitglied aus dem gleichen Kanton stammen (Art. 84 Abs. 1 Satz 2 BV von 1848). Heute ist Rücksicht zu nehmen, dass die Landesgegenden und Sprachregionen angemessen vertreten sind (Art. 175 Abs. 4 BV). Das Kollegialitätsprinzip als Element der Regierungsstruktur verwundert, weil es nicht von Vorbildern zehrte. Es drängte sich auf, weil die Schweiz ein heterogenes Gebilde ist und also durch ein mehrgliedriges Organ regiert werden muss.

<sup>21</sup> Die Komplexitätsintensivierung zeigt sich beispielsweise im UVEK (Departement für Umwelt/Verkehr/Energie/Kommunikation). Seine Sachfragen sind bereits im Departement eng verkoppelt: Verkehr, Raum, Umwelt, Energie und Kommunikation. Sie zeigen sich sogar spannungsgeladen vernetzt und

Selbst die Verwaltungsführung ist für die Regierung anforderungsreicher geworden. Zusätzlich hat sich die hier diskutierte Bundesverwaltung massiv verändert, allein schon durch das sachliche Ausweiten und Anwachsen der Mitarbeiterzahlen, das Auslagern öffentlicher Aufgaben, so in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften, dann aber auch durch die Verquickungen mit kantonalen Belangen bei laufenden Bemühungen, die Zuständigkeitsordnung zu bereinigen und den Finanzausgleich zwischen den Kantonen im Auge zu behalten. Ausserdem stösst die Schweiz allenthalben an ihre eng gezogenen Landesgrenzen, was aus vermeintlich regionalen/nationalen Problemen internationale macht. Dass gleichzeitig die Bevölkerung durch Zuwanderung wächst, die Alterspyramide aus dem Gleichgewicht zu geraten droht, Mobilität und vor allem Pendlerströme die Infrastrukturen überfordern, die Sozialversicherungen nachgeführt werden müssen, kann nicht übersehen werden.

Vorweg an der Regierung ist es, die neu aufkommenden Sachprobleme samt Spannungsfeldern aufzufangen und kreativ zu bewältigen. Sicherlich ist auch die Verwaltung breit einbezogen, obwohl sie einst eher auf den internen Vollzug und erst noch sektoral ausgerichtet war. Nicht minder ist es am Gesetzgeber – am Parlament, am Volk – die Übersicht zu wahren, auch wenn die Erlasse mehrheitlich nach innen adressiert, aber dennoch international mitbeeinflusst sind. Insgesamt ein schwieriges Unterfangen für die Regierung, vor allem auch vor dem Hintergrund einer demokratischen Politikwirklichkeit, die vorweg innenpolitisch argumentiert. Auf dem gekonnten mehrdimensionalen Regieren nach sich überschneidenden materiellen Politikspektren und involvierten nationalen und internationalen Institutionen ist dennoch zu insistieren.

Offene Fragen stellen sich nicht nur für den Bund. Auch die Kantone (Gliedstaaten), die grösseren Städte und Gemeinden müssen über die Funktionen ihrer „Regierungen“ nachdenken. Selbst die künftigen „Governance-Strukturen“ der zahlreichen Agglomerationen und der zwei Metropolitanräume (Zürich-Basel-Luzern-Winterthur/Genève-Lausanne) geben Anlass, über das Regieren nachzudenken. Betroffen ist aber in erster Linie der Bundesrat, der indirekt für das ganze Land verantwortlich zeichnet, dabei aber gleichzeitig innerstaatlich wie auch international kritischen Regierungen begegnet, die ihrerseits mit verwandten Problemen ringen sowie spezifische Interessen verfolgen.

Die derzeitigen Tendenzen rund um das Regieren sind aus mehreren Gründen nicht optimal für eine Neuorientierung. Einmal lässt die Leuchtkraft der Demokratie, die angesichts des ausholenden Handlungsbedarfs und der internationalen Vernetzungen zögerlich erscheint, etwas nach. Sodann orientieren sich viele Regierungen – auch mit Wirkungen auf die Schweiz – an Modellen, die ein Agieren mit gesicherten Mehrheiten über längere Zeit gewährleisten, um national und international verlässlich entscheiden zu können.<sup>22</sup> Zudem animiert das Beispiel der EU-Kommission (ein Gemeinschaftsorgan

---

anforderungsreich koordinationsbedürftig. Erst recht interdepartemental. Selbst die Sicherheitspolitik, die in der Schweiz defensiv und bündnisfrei angelegt ist, erweist sich allein schon angesichts der neuartigen Relationen von Bedrohungen/Verletzlichkeiten als wesentlich komplexer geworden. Das einseitige Ausrichten auf einen klassischen Krieg oder auf die knappen Finanzen genügt nicht. Besonders vielschichtig sind die Probleme für das Finanzdepartement, das neben dem Finanzhaushalt die internationalen Anliegen rund um das Steuerwesen und das Verhalten an den Finanzmärkte zu meistern hat. Es steht hinsichtlich der Finanzmärkte unter erheblichem Druck internationaler Konkurrenten.

<sup>22</sup> In der Regel haben Koalitionen resp. Koalitionsverträge die Regierungsbildung zu ermöglichen. Ausserdem sichern sie die Mehrheiten für die Wahlperiode. Ziel ist aber auch, die Handlungsfähigkeit der

mit nicht unerheblichen „Quasi“-Regierungsfunktionen) nuanciert zu einem parlamentsdistanzierten Regieren. Und nicht zuletzt: Der Rechtsstaat leidet an sinkendem Respekt vor dem Recht, was das Regieren allgemein erschwert, auch wenn er mit mehr Freiräumen für Regierung und Verwaltung liebäugelt.

Wie dem auch sei, der Bedeutungszuwachs der schweizerischen Regierung im staatlichen Gewaltengefüge hält an. Zudem: Die Funktion des Regierens gewinnt weitherum faktisch an Bedeutung, nicht nur in Staaten mit Regierungslastigkeiten. Auch in den klassischen Demokratien ist dies über alles gesehen der Fall – unter anderem gerichtet auf das wachsende internationale Geschehen, dann aber auch mit dem Ausweiten der staatlichen Aufgabenfelder, bis und mit neuen Vernetzungsstrategien von Staatlichem und Privatwirtschaftlichem. Die Regierung ist zum Drehpunkt, zum Scharnier der Staatsfunktionen geworden. Vieles läuft über sie, inspirierend und programmierend bei gesteigertem Koordinationsaufwand nach allen Seiten, auch gegenüber der Verwaltung, aber nicht nur ihr gegenüber.

### 2.3. Regierung im Politiksystem

Die der schweizerischen Verfassung vertraute Lehre von der Gewaltentrennung (Legislative/Exekutive/Judikative) – eng verbunden mit jenen der Staatsfunktionen der Gesetzgebung, des Vollzugs und der Rechtsprechung, auch mit jener der Rechtsfunktionen (Rechtsetzung, Rechtsanwendung, Rechtsdurchsetzung) – macht rund um die Fragen des Regierens nicht alles klar.<sup>23</sup> Sie unterschätzt die Funktionen der Regierung und rückt sie unter dem Titel „Bundesrat und Verwaltung“, Exekutive, zu ausgeprägt in die Nähe der ausführenden Verwaltung.<sup>24</sup> Die Regierung des modernen Staates ist aber mehr, auf alle Fälle mehr als Exekutive, verstanden als Ausführung, mehr als Administrieren, auch wenn die Verwaltung der Regierung kraftvoll-kreativ zudienen soll und der Regierung aufgetragen ist, die Verwaltung zu leiten, zu organisieren, zu beaufsichtigen und zu innovativen und verlässlichen Leistungen anzuhalten.<sup>25</sup> Die

---

Regierung national/international zu gewährleisten. Selbstredend ist ihnen zudem eine innenpolitische Komponente der politischen Stabilisierung eigen – oft sogar vorrangig. Koalitionsverträge sind für die Schweiz kaum vorstellbar, weil sie weder Referenden noch Initiativen verhindern können, d.h. die international/nationale Handlungsfähigkeit lässt sich nicht durch interparteiliche Absprachen umfassend begrenzen. Wo von internationalen Organisationen und Staaten die „Zuverlässigkeit“ der schweizerischen Regierung beanstandet wird, da steht dahinter der genuine Vorbehalt der allenfalls erforderlichen Zustimmung von Parlament und Volk. Im übrigen aber ist die Konsensregierung (nach dem Konkordanzprinzip) so etwas wie eine „Koalition“, jedoch nicht aus dem Kreis der Parteien initiiert sondern der Konsenssuche gewidmet mit dem Ziel, den demokratischen Kompromiss mit Blick auf allfällige Volksabstimmungen vorzuzeichnen: Frühzeitige Kompromiss-Anbahnung..

<sup>23</sup> Die BV hebt die Bundesversammlung, den Bundesrat samt Bundesverwaltung und das Bundesgericht (und andere richterliche Behörden) hervor und exemplifiziert die Gewaltenteilung an diesen drei Gewalten (Art. 143 ff. BV), ohne das Prinzip als solches explizit festzuhalten, auch wenn ausdrücklich von der personellen Trennung im Sinne von Unvereinbarkeiten die Rede ist (Art. 144 BV).

<sup>24</sup> Dies gilt auch für die BV: 5. Titel Bundesbehörden, 3. Kapitel: „Bundesrat und Bundesverwaltung“.

<sup>25</sup> Dieses Verständnis der Regierung brach erst voll durch als die positivrechtliche Sicht mit ihren Akzenten auf der Herrschaft des Rechts und damit auf den Rechtsfunktionen durch eine rechtssoziologische ergänzt wurde, welche die faktisch-rechtlichen Leitungsfunktionen der Regierung anzusprechen vermochte. Nicht alle Formulierungen in den diversen Staatslehren überzeugen, weil sich bald einmal, da und dort, „faschistische“ Überhöhungen einschlichen. Später waren es solche, welche die politische Planung zu dominant anklingen liessen, vor allen dort, wo die staatliche Wirtschaftsplanung in den Vordergrund trat. Die schweizerische Verfassung wurde vor „Grenzüberschreitungen“ bewahrt.

Regierung beschränkt sich jedoch, auch im Verbund mit der Verwaltung, keinesfalls auf das Vollziehen. Im Gegenteil: sie verkörpert zunehmend – wahrnehmbar – eine spezifische Funktion: Das Regieren. Diese schliesst das Verwalten ein, überragt es aber.

Die äusserlich entscheidende Wende hin zur Hervorhebung der Regierungsfunktion brachte – für die Schweiz – die neu formulierte Verfassung von 1999. Sie betont die leitende Funktion des Bundesrates – vor der vollziehenden – und handelt explizit von der Regierungspolitik, vom Initiativrecht gegenüber dem Parlament, von der eigenen Rechtsetzungskompetenz, der Finanzplanung und Haushaltsführung, von den Beziehungen zum Ausland, der äussern und inneren Sicherheit, den Beziehungen zwischen Bund und Kantonen, von der Beaufsichtigung der Verwaltung usw.<sup>26</sup>

Der Verfassungstext: „Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes“ (Art. 174 BV) bewegt sich nahe an jenen von 1848 (Art. 83) und 1874 (Art. 95)<sup>27</sup>, akzentuiert aber das Leitende, indem er dieses neu dem Vollziehenden voranstellt. Bemerkenswert sind aber die erwähnten Funktionsumschreibungen für den Bundesrat. Sie signalisieren nicht nur Zuständigkeiten; sie öffnen sich hin zu Funktionen, zu Bereichen der Verantwortung und zu sich weitenden Aufgaben. Der Akzent liegt auf der an die erste Stelle gerückten Regierungspolitik, die breit angedacht formuliert ist.<sup>28</sup> Sie erfordert seitens der Regierung das Bestimmen von Zielen und Mitteln und setzt Gestaltungswillen, Zukunftszuwendung und Koordinationsanstrengungen voraus. Dass der Regierung eine eigenständige Politikvorgabe zugedacht wird, unterstreicht die Relevanz des Regierens in potenzierender Art.

Begrifflich sind Klärungen nötig: Die Regierung ist die nominelle Trägerin der Regierungsfunktion. An dieser können aber auch Parlament und Verwaltung partizipieren, doch schwergewichtig liegt sie bei der Regierung. Der erweiterte Begriff der Staatsleitung erfasst alle staatlichen Organe, welche realiter an der Staatsleitung beteiligt sind – von der Regierung bis zum Parlament und zur Verwaltung, dann aber auch die Kantonsregierungen und die Kantonsparlamente, soweit sie ihrerseits staatsleitende Aufgaben versehen.<sup>29</sup> Auch im Rahmen dieses ausholenden Verständnisses der Staatsleitung kommt dem Bundesrat als Regierung eine zentrale Rolle zu, sogar für den Bundesstaat im Ganzen, wenn es um das Wahren der nationalen

---

In diesem Text geht es um das Regierungsverständnis im (demokratischen) Rechtsstaat, gekennzeichnet u.a. durch die Herrschaft des Rechts und die Trennung der Gewalten, wissend, dass Rechtsetzung/Rechtsanwendung/Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung in allen Gewalten vorkommen können, auch wenn die staatsfunktionalen „Schwergewichte“ den einzelnen Gewalten den Namen geben. Siehe dazu *Badura Peter*, Regierung, Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart 1966, S. 2163 ff. und die dort zit. Literatur.

<sup>26</sup> Art. 174 ff. BV, insbesondere hinsichtlich „Zuständigkeiten Art 180 ff. BV.

<sup>27</sup> Die Texte zum Bundesrat sind in den Verfassungen von 1848 und 1874 bezüglich der Erstaussage identisch: „Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, welcher aus sieben Mitgliedern besteht.“

<sup>28</sup> Art. 180 ff. BV. Dominant, ausgreifend und ausholend ist also die Aussage zur Regierungspolitik. Die Regelung in den Art. 95 ff. der aBV von 1874 zum Bundesrat als Regierung war hinsichtlich der Zuständigkeitsordnung zwar umfangreicher gewesen, aber wesentlich weniger auf das Grundsätzliche gerichtet. Die Nähe des Bundesrates zur Verwaltung ist auch in der neuen BV ausgeprägt. Art. 178 BV mutet dem Bundesrat vorweg deren Leitung zu, fokussiert aber primär die Organisation und die Erfüllung der Aufgaben, während in Art. 187 Abs. 1 lit. aBV „nur“ von einer Beaufsichtigung die Rede ist.

<sup>29</sup> Siehe dazu *Brühl-Moser Denise*, Die Schweizerische Staatsleitung, Bern 2007, und vor allem die dort zit. Literatur.

Interessen geht.<sup>30</sup> Er koordiniert, leitet und lenkt, auch wenn mal „nur“ Impulse gefragt sein sollten.

Der Bundesrat vereinigt die Regierungsmitglieder (Bundesräte und Bundesrätinnen) zur Regierung – nicht als Ressortminister unter einem Regierungspräsidenten (Premierminister/Bundeskanzler) mit Richtlinienkompetenzen, auch nicht vor dem Hintergrund eines Staatspräsidenten. Ein eigentliches Regierungskollegium steht in Frage: in gemeinsamer Verantwortung für das Wahrnehmen der Regierungsfunktionen, gleichberechtigt zuständig für den vollen Aufgabenbereich (Kollegialitätsprinzip). Der Bundespräsident versieht den Vorsitz auf ein Jahr als „primus inter pares“, ohne Weisungsrechte. Die vorgeschriebene Koppelung von Kollegial- und Departementsprinzip (Art. 177 BV) führt allerdings faktisch und rechtlich für jedes Regierungsmitglied zu einem festen Standbein in einem Departement (vergleichbar einem Ministerium), also in einem gesetzlich definierten Verwaltungsbereich, für den es nach vielen Seiten unmittelbar verantwortlich zeichnet, wenn auch stets vor dem Hintergrund des Regierungskollegiums und in dessen Kompetenzrahmen, sodann vor jenem des Gesetzgebers, des Parlaments, des Volkes als Staatsorgan und vor der breiten Öffentlichkeit.

Als Regierung steht der Bundesrat in Kontakt mit dem Parlament, mit dem Gesetzgeber (Parlament und Volk), u.a. berechtigt, Gesetzesvorschläge zu initiieren. Umgekehrt wird die Regierung samt Verwaltung durch das Parlament beaufsichtigt und über Vorstösse beauftragt resp. befragt. Die Justiz ist demgegenüber in hohem Masse unabhängig, aber dem geltenden Recht verpflichtet, an die Bundesgesetze sogar ohne Überprüfungsmöglichkeit auf Verfassungsmässigkeit gebunden.<sup>31</sup>

Das Regieren neuer Prägung erfordert politische Gestaltung, bedingt Kreativität, Weitsicht, nationalen Rückhalt und Weltoffenheit – vor allem Kraft zu Impulsen! Die Regierung ist „Politischer Motor“. Alles nicht im luftleeren Raum, vielmehr in kritischer Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit, herausgefordert durch das Recht, sodann durch das Volk, das Parlament, die Parteien, die Verbände, die NGO, die Medien und dies vor dem Background der wirtschaftlichen, sozialen, technischen und ökologischen Wirklichkeit in nationaler/internationaler Vernetzung. Formell ist die Regierung, ungeachtet ihrer hohen Präsenz, nicht das höchste Organ des Staates. Die „oberste Gewalt“ liegt, unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Kantonen, *expressis verbis* bei der Bundesversammlung, beim Parlament (Art. 148 Abs. 1 BV).<sup>32</sup>

Die Bundesverfassung scheut sich – relativ nahe an der Wirklichkeit – dennoch nicht, den Bundesrat, also die Regierung, als „die oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes“ zu bezeichnen (Art. 174 und 175 ff. BV, ferner Art. 180 ff. BV). Sie unterstreicht damit die Bedeutung des Regierens, ohne dem Parlament seinen Rang als

---

<sup>30</sup> Wenn nachstehend von der Regierung und von den Regierungsfunktionen die Rede ist, dann wird darunter der Bundesrat als Regierung samt seinen ihm zugeordneten Funktionen verstanden.

<sup>31</sup> Zum Initiativrecht des Bundesrates siehe Art. 181 BV, zum Oberaufsichtsrecht der Bundesversammlung Art. 169 BV, zur richterlichen Unabhängigkeit Art. 191c BV sowie zum massgebenden Recht Art. 190 BV.

<sup>32</sup> Der Begriff „Parlament“ steht hier für jenen der Bundesversammlung mit den beiden Kammern National- und Ständerat, sodann für die sog. „Vereinigte“ Bundesversammlung, bestehend aus den beiden, vereinten, Kammern zu gemeinsamen Verhandlungen u.a. für Wahlen (Art. 157 BV). Nicht für den Gesetzgeber steht der Begriff des Parlaments, da dieser neben dem Parlament das Volk und im Fall der Verfassungsgesetzgebung die Stände (Kantone) einbezieht, also in Variationen, obwohl das Parlament auf die wichtigste Aufgabe der Gesetzgebung verpflichtet ist (Art. 163 ff. BV).

oberste Gewalt im Bund zu nehmen, ohne einen Trennstrich zur Verwaltung zu ziehen, aber doch mit einem Akzent auf dem inspirierenden Leiten (neben dem Vollziehen). Umso wichtiger wird es, die Funktionen der Gewalten zu ermitteln – im hier verfolgten Kontext primär der Regierung als leitende und vollziehende Instanz; leitend nicht nur gegenüber der Verwaltung sondern auch im eigenen Namen diskursgerichtet auf die politische Öffentlichkeit, vor dem Parlament, vor der internationalen Welt.

Der Bundesrat ist die Regierung des Bundes und nicht der Kantone, also gleichsam des „zentralen“ Bundesstaates als solchem. Neben der Internationalisierung und dem Komplexitätszuwachs der Bundesaufgaben führt auch – zusätzlich – der schleichende Zentralisierungsschub von den Kantonen zum Bund zu einem stillen, aber dennoch relevanten Machtzuwachs des Bundes und des Bundesrates als Regierung. Nicht zuletzt deshalb, weil sich die Kantone von den anforderungsreicher werdenden Aufgaben mit wachsenden finanziellen Anforderungen (Universitäten, Nationalstrassen, Kulturaufwendungen, Agglomerationspolitik usw.) zu entlasten versuchen. Zudem spielt der Vereinheitlichungszwang auf Bundesebene, der parallel zum Internationalen (insbesondere der EU) zunimmt, eine grosse Rolle. Daraus folgt alles in Allem ein Machtzuwachs der Bundesregierung, auch dort, wo im Rahmen des kooperativen Föderalismus „nur“ Finanzierungs-, akzentsetzende Gestaltungs- und/oder Koordinationsintentionen im Vordergrund des „kooperativen“ Föderalismus stünden.

Das Ausbalancieren zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung, Volk und Kantonen (Stände) ist ein heikles Bemühen. Nicht nur institutionell-rechtlich auf Bundesebene sondern auch als gelebtes politisches Gefüge des ganzen Staates. Der Demokratieaspekt spielt mit Wahlen und Initiativen sowie Referenden hinein. Hinzu kommen die föderativen Komponenten mit 26 Kantonen und den ihnen vorbehaltenen Aufgaben. Das Internationale – vom Nachbarlichen bis zum Staatsvertraglichen und zum Supranationalen – ist überdies in allen wichtigen Belangen zunehmend präsent. Gegenwärtiger denn je. Angesichts der Vernetzungen gilt dies alles auch im Verhältnis zu Wirtschaft und zur Gesellschaft.

Die Funktionen des Regierens können mithin nicht losgelöst von immensen inneren und äusseren sowie verwobenen Aufgaben samt Spannungsfeldern zur Gesellschaft und zur Wirtschaft betrachtet werden. Im weitesten Sinn ist die Regierung „Sendestation“ und „Empfangsantenne“ in unendlich vielen Belangen und nach allen Seiten, Sodann: „Motor“, „Kreativitätszentrum“. Und auch „Scharnier“ zwischen Verwaltung und Parlament/Gesetzgeber ist sie. Nicht voll erfassbar mit den üblichen Beschreibungen der Staats- und Rechtsfunktionen. Ein Beweis faktischer Art: Eignet sich Ausserordentliches, so wird – aus dem Aus- und Inland – der Bundesrat als Regierung angesprochen – ob formell zuständig oder nicht. Von ihm werden Analysen und Antworten erwartet. Die politische Verantwortung liegt – im ersten Augenblick, für eine erste Stellungnahme, aber auch als Ausgangspunkt für alles Weitere – bei der Regierung des Bundes.

#### **2.4. Parlament und Verwaltung – Mitbeteiligte an der Regierungsfunktion?**

Umstritten mag sein, in welchem Mass Parlament und Verwaltung am Regieren Anteil haben. Reale Faktoren des Politikgeschehens – rund um das Regieren – sind sie allemal: beratend, vorbereitend, rechtsetzend, rechtsanwendend, rechtsdurchsetzend,



aufsichtsseitig, je nach ihren Grundfunktionen verschieden gewichtet, aber doch politikrelevant. Allerdings, unschwer festzustellen, mit einer gewissen politischen Neigung (des Parlaments und der Verwaltung, resp. deren Angehörigen) zum konkurrierenden Regieren. Statt vorweg das Legiferieren resp. das Administrieren zu pflegen, wirkt das Anmassen von Regierungsfunktionen verführerisch, gar von entsprechenden Kompetenzen. Die Öffentlichkeitsnähe, die Autorität und die Macht des Regierens verleiten. Daraus entstehen Überschneidungen. Sie sind durch konkurrierende Aufgaben/Funktionen und durch sich überlagernde und sich folgende Entscheidungsprozesse bis zu einem gewissen Grad vorgezeichnet. Dennoch hat das Regieren ein eigenes Gesicht, ist ihm eine besondere Funktion eigen, die sich von jenen des Parlaments und der Verwaltung unterscheidet.

Die Lehre von der Gewaltenteilung hebt – wie erwähnt – die Regierung nicht besonders hervor; sie ordnet sie aber ausdrücklich der Exekutive zu.<sup>33</sup> Unter dem Gesichtspunkt der Machtteilung macht dies Sinn, indem die Regierung samt Verwaltung dadurch vom Parlament, vom Gesetzgeber und von der Justiz separiert wird – personell, organisatorisch und funktionell. Auf der andern Seite wird die faktische Macht der Regierung, auch die rechtlich unterlegte, evidenterweise unterschätzt. Die hohe Präsenz und der Aktivitätsradius der Regierung sprechen für sich selbst. Die Versuchung liegt deshalb nahe, die Regierung als „besondere Gewalt“ zu verstehen. Realiter versteht sie eine Funktion, die letztlich Gesetzgebung und Verwaltung – indirekt auch die Justiz – anregt und das politische Geschehen durch Initiativen, Leitungs- und Lenkungsaufgaben usw. bewegt. Sie verfügt sogar über erhebliche formelle und informelle „Mittel“ wie Verordnungskompetenzen, Initiativrecht gegenüber dem Parlament, Weisungsrechte an die Verwaltung, Finanzen, Durchsetzungszwänge, Zugriff auf die Armee usw. Und sie setzt diese nötigenfalls auch ein. Dass die Regierung Machtelemente im Rahmen der sogenannten „Exekutive“ in die staatliche Machtteilung einbringt, kann nachvollzogen werden, aber eigentlich nur dann, wenn der Begriff der Exekutive weit genug – unter Einbezug des geschilderten, erweiterten Regierungsfunktionen – ausgelegt wird. So besehen kann das Regieren unter dem Titel der Machtteilung und Machtkontrolle der „Exekutive“ zugeordnet bleiben. Dass dabei die schlummernden Eigenintentionen der Regierung auf Ausweiten des Machtanteils nicht übersehen werden dürfen, versteht sich.

Gelingendes Regieren wird nicht durch Isolierung oder durch Abheben gegenüber Parlament und Verwaltung begünstigt, sondern durch die Gesprächs- und Impulssetzungskraft der Regierung nach vielen Seiten, jedoch stets verbunden mit dem Willen zum Regieren. Sie hat sich dabei der Kompetenzen des Parlaments und der Verwaltung stets bewusst zu sein. Auf Seiten der Verwaltung sind es vorwiegend fachliche und erfahrungsbestimmte, auf jenen des Parlaments sind es die politisch ausgreifenden Dimensionen, sei es mit Blick auf das Gesetzgeberische, auf das Mach- und Verantwortbare, sei es auf die Akzeptanz, sei es auf das Volk als Staatsorgan (Referendumsträger etc.). In der Doktrin wird mit Blick auf das Ganze und das Zusammen- und Ineinanderwirken ausholend auch von der „Staatsleitung“ (in einem sehr weiten Sinn) gesprochen, von der die Regierung, neben dem Parlament, der Verwaltung, neben den Gliedstaaten usw., aber nur ein Teil ist. Dieser ausholende

---

<sup>33</sup> Zur Lehre von der Gewaltenteilung *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 195 ff.

Begriff darf nicht mit jenem der hier anvisierten, spezifischen Regierungsfunktion verwechselt werden.<sup>34</sup>

Die Verwaltung zeichnet sich durch das Administrieren, die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben und die vollziehende Rechtsanwendung aus, ist aber auch, in der Regel, in das Vorbereiten der Regierungsgeschäfte begleitend und auch präjudizierend involviert – mit ihren bedeutenden Eigenkapazitäten und den Mitteln für das Ansammeln und Mehren von Expertenwissen. Ein wichtiger Faktor des Regierens, sogar mit Wirkungen bis hin zum Parlament.<sup>35</sup> Dieses ist weitgehend auf die Anträge der Regierung und deren Berichte, bereichert und vorbereitet durch die Verwaltung, verwiesen, auch wenn es in manchen Belangen selbsttätig aktiv werden kann oder könnte, primär im Bereich der Gesetzgebung. Heikel werden kann der unmittelbar konsultierende, direkte oder indirekte (gar verdeckte) Einbezug der Verwaltung in die Gesetzgebungsarbeit des Parlaments, vorbei am Bundesrat, vorbei an der Regierung. Der Link „Parlament - Verwaltung“ (auch in umgekehrter Richtung) wäre eines besonderen Kapitels würdig.

Sowohl die Verwaltung als auch das Parlament sind an das geltende Recht gebunden. Dem Gesetzgeber kommt allerdings die Rechtsänderungskompetenz zu, verbunden mit Referendums- und Initiativrechten des Volkes. Für die Verwaltung ist erkennbar: Die faktische Analyse- und Bearbeitungsmacht zugunsten neuen Rechts resp. der Rechtfertigung des geltenden ist erheblich, auch gerichtet auf politische Wertungen. Die vertiefte Fakten- und Rechtskenntnisse bilden einen festen Pfeiler. Fragwürdig wird das verwaltungsseitige „Grund-Wissen“, wenn es zu wenig deutlich abgegrenzt gegenüber dem politischen Austarierten bei der Regierung resp. beim Parlament als fertiges Paket geschnürt ankommt, gleichsam als vorausseilende Eigen-Aktion. Die Verwaltung verfügt eben in Front der Regierung und des Parlaments nicht über ein eigenes förmliches

---

<sup>34</sup> Der Begriff der „Staatsleitung“ wird von den Texten der Schweizerischen Bundesverfassung von 1848/1874 und neu von 1999 (BV) vermieden. Er taugt aber für das wissenschaftliche Beschreiben des koordinierten, kooperativen, diskursartigen Zusammenwirkens von Regierung und Parlament, dann auch im Bundesstaat mit den Gliedstaaten (Kantonen), sogar mit einem Seitenblick auf die Verwaltung. Insbesondere in ausserordentlichen Lagen, in Krisen, im Notstand, beim Ergreifen von Massnahmen zur Wahrung der äussern und innern Sicherheit tritt sie hervor. Sie kann aber auch in ordentlichen Lagen relevant werden, gleichsam immer wenn erforderlich. Für die Schweiz – aus praktischer Sicht – *Inderkum Hansheiri*, Das schweizerische System der Staatsleitung, Gastvorlesung an der Universität St. Gallen, 17. Mai 2011. Zu den grundsätzlichen Aspekten *Eichenberger Kurt*, Von der Staatsleitung in der direkten Demokratie, in: *idem*, Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel 2002, S. 144 ff. *idem*, Die staatsleitenden Behörden, in: *Der Staat der Gegenwart*, Ausgewählte Schriften, Basel 1980, S. 499 ff. Kurt Eichenberger hat sich nicht nur unter diesen spezifischen Titeln mit der Staatsleitung und der Regierung befasst. Das Zusammenwirken zwischen den Behörden, zwischen den Departementen, zwischen Verwaltung und Parlament usw. war ein grosses Thema für ihn. Er ist es aber auch, der dem Regieren rechtsstaatliche Aufmerksamkeit geschenkt hat, vor allem gesetzgeberisch und unter dem Titel der Regierungsreformen. Siehe dazu *idem*, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: *Der Staat der Gegenwart*, a.a.O., S. 374 ff., ferner *idem*, Regierungssystem und direkte Demokratie in der Schweiz, in: *Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat*, a.a.O., S. 154 ff.

<sup>35</sup> Es ist vor allem das Grundlagenwerk von Georg Jellinek, das sich mit der Regierung im Kontext der Gewaltentrennung auseinandersetzt: *Jellinek Georg*, Allgemeine Staatslehre, 3. A. 1913, 5. Neudruck, S. 606 ff. Ab S. 617 geht der Autor der Frage nach, ob es sich bei der Regierung funktional um eine freie Staatstätigkeit handle. Im Kern entwickelt Jellinek die Regierung aus der Verwaltung und überträgt ihr deren im freien Ermessen liegenden Kompetenzen. Lange vor dieser Theorie hat die schweizerische Verfassung von 1848, wie erwähnt, die Regierung als eigene Behörde bezeichnet. Es darf also der Regierung im schweizerischen Bundesstaat attestiert werden, dass sie ab origine als eigenständige Behörde bezeichnet wurde, die der Verwaltung vorsteht und gleichzeitig innerhalb des politischen Systems neben vollziehenden leitende Funktionen versieht.

Initiativrecht, auch wenn sie faktisch in allen Phasen der politischen Prozesse von hohem „Consultingwert“ ist.<sup>36</sup>

Kritisch gefragt werden muss, wie sehr die politische Traktandenliste auf Bundesebene an der Regierung vorbei beeinflusst wird, sei es durch direkte Kontakte zwischen Verwaltung und Parlament, sei es zwischen Parteien (resp. deren Fraktionen) und Parlament, sei es zwischen Parteien und der Verwaltung. Schwer abzuschätzen. Auffallend derzeit: Die sich häufenden Verfassungsinitiativen<sup>37</sup> aus dem Volk, oft gar durch Parteien initiiert (und auch durch die Verwaltung beeinflusst?). Sie bestimmen die Agenda massiv. Der Zahl nach, auch aus der materiellen Tragweite heraus und in ihrer bevorzugt apodiktischen Art. Die Kompetenzen des Bundesrats sind dabei auf Fragen der Gültigkeit und der Beantragung/Ablehnung eines Gegenvorschlages beschränkt. Positiv daran ist, dass Initiativen politische „Ventilfunktionen“ erfüllen können, kritisch bleibt, wie sehr sie die Politik beanspruchen und vor allem die Verfassungspolitik aus dem Naheliegenden, Aktuellen heraus absorbieren.

Neben den Initiativen: Auch die Kantone sind in Bern direkt präsent. Äusserlich mit dem Haus der Kantone, vor allem aber mit politischen Kräften des anvisierten Einwirkens auf das Regieren.<sup>38</sup> Dass auch die Parteien, Verbände und die NGO Mittel in diese Richtung suchen, fällt auf; so auf den Wegen über die „Politikberatung“ und die „Politikbegleitung“, konkret durch Kontakte in die Verwaltung, zum Parlament und zu Mitgliedern der Regierung. Lobbyismus im Sinne der Interessenvertretung weitet sich aus<sup>39</sup> – vertretbar, wo diese transparent geschieht und die Angesprochenen kritisch bleibend ihre Verantwortung für das Gemeinwohl unterstreichen. Approbiertes Mittel ist das eigenverantwortliche Lancieren politischer Vorstösse durch Parlamentarier. Dies alles belastet das Regieren, nimmt ihm Zeit, mindert den Einfluss und reduziert die angestrebte Wirkung vor der Öffentlichkeit, es sei denn, es gelinge der Regierung, sinnvolle, sach- und zeitbezogene Streitgespräche zu Ziel- und Interessenkonflikten zu wecken – zum Vorteil der Themenbewältigung und des Politikflusses.

Dem aktuellen Bundesrat rund um das Regieren Vorwürfe zu machen, genügt nicht. An der negativen Belastung der Regierungskraft sind, wie soeben gezeigt, Drittkräfte von den Parteien bis zu den Kantonen involviert. Und ganz allgemein darf die Summe der tatsächlichen Herausforderungen nicht unterschätzt werden. Das Regieren kriegt bessere Eigenchancen zurück, wenn sich Gesetzgeber, Verwaltung und Justiz auf ihre Kernfunktionen besinnen und dem Regieren – und also auch der Regierung – Raum gewähren. Dabei darf es zu gegenseitigen, kritischen Disputen kommen, stets aber im Wissen, welche der „Gewalten“, welcher der Funktionsträger, für was letztlich

---

<sup>36</sup> Die Intention, zwischen Regierung-Parlament-Verwaltung einen freien Diskurs zuzulassen, stösst an innere Grenzen der Gewaltenteilung, tangiert die Gesetzgebungsverantwortung des Parlaments und die Leitungsverantwortung der Regierung gegenüber der Verwaltung. Diese bekäme eine Selbständigkeitsrolle und würde zum vollen Politikfaktor. Wohl ein Schritt in die falsche Richtung.

<sup>37</sup> Im Vordergrund stehen Volksinitiativen auf Teilrevision der Bundesverfassung (Art. 139 und Art. 194 BV). Da die BV keine Gesetzesinitiative kennt, ist das politische Interesse an diesem Instrument überproportional gross. Der rege Gebrauch (Missbrauch?), aus politischen und nicht nur aus sachlichen Praktikabilitätsgründen, erschwert den Blick auf eine ganzheitliche Verfassungspolitik.

<sup>38</sup> Der Ständerat (Kammer der Bundesversammlung, indirekt „vergleichbar“ dem dt. Bundesrat resp. dem US-Senat), stimmt nach schweizerischem Recht ohne Instruktionen, wie der Nationalrat auch. Die Mitglieder des Ständerats vertreten also – rechtlich gesehen – nicht die Kantone, auch wenn sie durch den kantonalen Wahlakt kantonal legitimiert sind (Art. 150 und 161 BV).

<sup>39</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi Zürich 2005.

verantwortlich zeichnen. Auch wäre eine gewisse Distanz der Regierung zur übergrossen Zahl der Einfluss Suchenden erwünscht.

Selbst die innere Struktur des Parlaments neu zu beleben, dürfte sich positiv auf das kraftvollere Regieren auswirken. Von Vorteil könnte beispielsweise ein deutlich erkennbares Potenzial an „Vorderbänkern“<sup>40</sup> sein, die kompetent genug sind, mit der Regierung, mit den Fraktionen, mit dem Parlament über die Grundbelange des Staats – gemeinsame Wohlfahrt, Unabhängigkeit, Sicherheit, geordnete Finanzen, sorgfältige Abgrenzung vom Staat zur Privatwirtschaft, zur Eigenverantwortung und zur Privatsphäre usw. – zu reden, gleichsam in konstruktiver Auseinandersetzung. Allerdings müssten die Medien ihre Vorliebe für „Hinterbänker“ relativieren. Selbst in der Verwaltung ist immer wieder neu nach herausragenden Köpfen zu suchen, die respektvollen Sinn für das Regieren und für die Parlamentsarbeit zeigen, gleichzeitig aber kompetent sind, fachliche Erstverantwortung von Gewicht in die Waagschale zu legen.

## 2.5. Regierungskultur

Zu knapp geklärt ist, was die innere Kultur des Regierens ausmacht.<sup>41</sup> Eine materielle Definition ist nicht sinnvoll. Eine rechtlich festgeschriebene schon gar nicht. Sie würden einengen, was mit Sicht auf das vielgestaltige helvetische Land zu einer Belastung werden könnte. Die nach parteilichen, herkunftsseitigen, sprachlichen Kriterien differenziert, eher heterogen zusammengesetzte Regierung muss letztlich selbst zu ihrem Stil und zu ihrer Werthaltigkeit finden. Im Zentrum des kulturell Verbindenden stehen neben dem verfassungsseitig vorausgesetzten Rechts- und Wertebewusstsein der Staatszweck, die grundlegenden Prinzipien der Legalität und Legitimität, der Demokratie-Respekt, die Zukunftsoffenheit, die Kraft des Antizipierens anfallender Probleme, das Meistern der Entscheidungsprozesse und das Insistieren auf Effizienz und Effektivität – in gegenseitigem Abstimmen zum bestmöglichen Einverständnis.<sup>42</sup>

Die Kernelemente des Regierens, Voraussetzungen der Regierungskultur, dürften sodann etwas zu tun haben mit der Fähigkeit, Ersteinsichten zu wagen und zu lancieren. Diese nötigenfalls zu relativieren, sie, wenn geboten, in Frage zu stellen und im Diskurs mit der Verwaltung, Experten und dem Parlament neu reifen zu lassen, sogar innerhalb

---

<sup>40</sup> Der Begriff kontrastiert mit jenem der „Hinterbänker“. Gemeint sind als Vorderbänker jene aktiven Parlamentarier, die, ausgerüstet mit breiten Grundkenntnissen, jederzeit bereit sind, kompetent in die Debatten im Plenarsaal und in Kommissionen einzugreifen und zu überzeugen. Sie suchen dabei nicht das banal Taktische sondern das im Staatsinteresse liegende Strategische. Hinterbänker folgen mehr oder weniger regelmässig den Vorgaben der Fraktionen, mit Ausnahmen wenn es um die Wahrung der Interessen ihrer potentiellen Wähler geht.

<sup>41</sup> Die schweizerische Staats- und Verwaltungsrechtslehre hat sich – über alles gesehen – relativ wenig mit der Regierung und dem Regieren befasst. Andere Themen standen im Vordergrund, auch wenn sich unter dem Einfluss des unruhig werdenden und gewordenen 20. Jahrhunderts bei Max Huber, Walther Burckhardt, Zaccaria Giacometti, Dietrich Schindler d. Ä., Werner Kägi, Max Imboden, und anderen mehr immer wieder Hinweise auf das Regieren finden. So in der Auseinandersetzung mit dem Vollmachtenrecht während des 2. Weltkriegs. Akzentuiert war es aber vor allem Kurt Eichenberger, der sich betont der Staatsleitung zugewandt hat (1922-2005). Siehe dazu *Kley Andreas*, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, Zürich/St. Gallen 2011, S. 192 ff. und S. 486.

<sup>42</sup> Der Begriff der Kultur steht hier für das bedachte Verhalten, das in einer Gesamtsicht Probleme unter Würdigung immanenter sachlicher und menschlicher Spannungsfelder mit Sorgfalt, besonnen, gewissenhaft, angeht.

der Regierung, aber auch in offenen Gesprächen mit Vertrauten und Vordenkern. Dass dafür nicht immer ausreichend Zeit verfügbar ist, das versteht sich, doch an Wagnissen und an kritischer Reflexion darf es nie fehlen. Die eigene Bildung und das Gewissen sind im Notfall besonders intensiv einzubeziehen. Sie sind wichtiger als die vermeintliche Kunst des Taktierens.

Nicht minder bedeutsam ist das ständige Aushalten unvermeidlicher Divergenzen – in Charakterstärke. Sie sind nun einmal dem Politischen genuin eigen, von hoher Bedeutung für das Verstehen der inhaltlichen Dimensionen und der Notwendigkeit politischer Prozesse. Öffentliche Belange/Interessen geraten ihrerseits untereinander in Konflikt, auch mit privaten und privatwirtschaftlichen, sodann nationale mit internationalen, parteiliche ohnehin häufig genug gegeneinander. Regieren geschieht in permanenter Gegenwärtigkeit solcher Herausforderungen. Sie bedingen Geduld, Wachheit, Urteilstkraft und Unabhängigkeit – verbunden mit geistigen Horizonten, mit Fingerspitzengefühl, dann auch mit Entschlusskraft und sogar mit Durchsetzungsvermögen – das Zukünftige samt Gewissheiten und Ungewissheiten stets vor Augen, alles reflektiert vor dem Gebotenen, dem Gewissenhaften.

Staats-, Wirtschafts-, Gesellschafts- und Umwelteinsichten gehören dazu, und erst recht das Nachdenken über die evidenten und hintergründigen staatspolitisch relevanten Zusammenhänge, über alternative Lösungsansätze und vor allem über die Möglichkeiten und Grenzen staatlichen Handelns: Der Staat kann nicht alles, er darf nicht alles und er muss nicht alles. Sorgfalt ist angezeigt. Ziele und Massstäbe drängen sich auf. Kultiviert sind sie wahrzunehmen. Obenan steht die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger. Nicht degradiert zum Rezept, wohl aber als Erst- und Letzt-Verantwortung, gleichsam als innerste Substanz des rechtsstaatlichen, des politisch bedachten, besonnenen Entscheidens und Handelns. Die Verpflichtung auf das Recht weist zudem den Weg zur Gerechtigkeit.<sup>43</sup> Freiheit und Gerechtigkeit sind aber nur dann echt wertvoll wahrgenommen, wenn sie gehandhabt werden. Sie in Festreden zu proklamieren genügt nicht.

Das unmittelbare Wirken der Regierungsmitglieder bedingt Distanz und Nähe – zu den Menschen und in der Sache. Selbst an Details in Sachbelangen kommt ein Regierungsmitglied nicht vorbei, wenn sie politisch bedeutsam sind oder werden könnten. Eine Regierung darf sich aber darin nicht verlieren. Überlegene Weitsicht und das Erfassen der grösseren Zusammenhänge müssen sich parallel wie von selbst einstellen. Verwandt das Verhältnis zu den Menschen: Direkt, persönlich, kommunikativ, ohne sich in Bevorzugungen einzulassen. Stolpersteine drohen. Sie dürfen aber die Offenheit nicht bedrängen. Die Staatsform der Demokratie ruft eben nach Zugänglichkeit und Hinhören, gleichzeitig aber auch nach gehöriger Distanz, um Vereinnahmungen zu vermeiden.

Zudem: Macht, Gewalt, Herrschaft, das sind traditionelle Kernbegriffe rund um das Regieren, die eng miteinander verwoben sind. Sie berühren Voraussetzungen des staatlichen Handelns, auch wenn sie altmodisch klingen. Deshalb sind sie staatspolitischen Überlegungen und verfassungsrechtlichen Formulierungen nicht völlig fremd. Von der Bundesversammlung (Parlament) sagt die Bundesverfassung,

---

<sup>43</sup> Borchard/Schrapel/Vogel, (Hrsg.), Was ist Gerechtigkeit?, Befunde im vereinten Deutschland, Wien/Köln/Weimar 2012. Dasselbst Lendi Martin, Zweckmässiges, Gebotenes, Gerechtes – als Massstäbe staatlichen Handelns, a.a.O., S. 111 ff.

beispielsweise, sie übe die oberste Gewalt im Bund aus.<sup>44</sup> Solche absolut wirkende Hinweise relativieren immerhin das Regieren und die Regierung, machen aber nicht den materiellen Gehalt aus. Diesem werden u.a. Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden zugebracht. Das Recht nimmt vorweg auf die zwei ersten Elemente Bezug und schafft dann mit dem Recht gezielt eine aus sich heraus wirkende „Friedensordnung“ des Streitvermeidens und der Streiterledigung.

Eine Qualität besonderer Art spricht der Gedanke an, der das Regieren als Dienst an der Gesellschaft versteht. Er handelt nicht von Kompetenzen, von organisatorischen Strukturen und auch nicht von Prinzipien wie der Gewaltentrennung, des Konsenses oder gar der Konkordanz, sondern von der ethischen resp. kulturellen Ausrichtung auf den Erstadressaten, nämlich auf die Gesellschaft, demokratisch inspiriert auf das „Volk“. Ob mit dieser Umschreibung alles gesagt ist, was zur Charakterisierung der Regierung ausgeführt werden muss, erscheint fragwürdig. Immerhin: Der Ansatz widerspricht der unter allen Umständen zu vermeidenden Versuchung, das Regieren zu verselbständigen und zu überhöhen in Richtung einer Erstinstanz, die sich nicht durch die Bürgerinnen und Bürger her legitimieren lässt sondern durch eine Ideologie oder gar durch ein selbstgewähltes, fatales Monopolprogramm. Irrwege, sie sind als Wege ins Abseits zu verhindern. Regierungskultur lebt von Offenheit.

*Zu den innersten kulturellen Dimensionen des Regierens darf auch die „Liebe“ gezählt werden, wissend, dass diese nicht dem staatlichen Imperativ zugeordnet werden kann und darf. Sie lässt sich nicht rechtlich fassen. Dennoch: Raum ist ihr zu gewähren – zwischenmenschlich. Und so kommt es, dass das Regieren – nebst dem Sachlichen und Zweckmässigen – auf die Freiheit, die Gerechtigkeit, den Frieden und eben auch auf die Chance, Liebe walten zu lassen, zu achten hat.<sup>45</sup>*

Die Konsensfindung innerhalb des „gleichberechtigten, gesamtverantwortlichen“ Regierungskollegiums bildet ein besonderes Problem. Akut gefährdet wird sie, wenn sich eine Mehrheitsstruktur einschleicht, die wiederkehrende Minderheiten erzeugt. Eine „weise“ Regierung meidet sogar, so weit als möglich, Mehrheitsentscheidungen in Permanenz. Sie pflegt die Kultur einer tragfähigen Übereinstimmung mit Ausrichtung auf den verfassungsrechtlich angepeilten Grundzweck des Staates, konkret der Eidgenossenschaft: Freiheit, Unabhängigkeit, Sicherheit, gemeinsame Wohlfahrt, nachhaltige Entwicklung, innerer Zusammenhalt, kulturelle Vielfalt.<sup>46</sup> Im Vordergrund des Zusammenwirkens stehen also materielle Anliegen. Das Konkordanzprinzip ruft deshalb vorweg und vor allem nach der Ermöglichung inhaltlicher Abstimmung. Es ist nicht primär an der mathematisch korrekten Proportionalität orientiert.<sup>47</sup>

## 2.6. Strategiebedarf – Politikmanagement

---

<sup>44</sup> Art. 148 Abs. 1 BV (unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen)

<sup>45</sup> Die Trennung von Staat und Kirche mag angezeigt sein oder verworfen werde. Die Gesellschaft kann als ein Mensch zu Mensch-Verhältnis auf das Liebesgebot letztlich nicht verzichten. Deshalb: ihm ist ein Raum der Freiheit zu belassen.

<sup>46</sup> Art. 2 Abs. 1 und 2 BV

<sup>47</sup> Siehe dazu Koller Arnold, Für einen Konkordanzvertrag, NZZ, 21.8.2014, Nr. 192, S. 19. Allerdings wäre es fragwürdig und für eine Regierung hinderlich, wenn ein formeller Vertrag mit Rechten und Pflichten vorausgesetzt würde. Dieser käme nahe an einen Koalitionsvertrag heran. Es geht einzig um die innere Übereinstimmung in zentralen Fragen, die immer wieder neu angestrebt werden muss, aber alimentiert durch die Bereitschaft und die Kompetenz just dazu beizutragen.

Zwei qualifizierte Anforderungen stellen sich an das Regieren: Strategiekompetenz und Politikmanagement. Die erstere im Sinne konzeptioneller und programmatischer Vorgaben für Kursänderungen oder Krisenbewältigungen, die zweite als Insistieren auf dem Nachführen der politischen Traktandenliste im Verbund mit dem Steuern der erforderlichen Entscheidungsprozesse. Diese beiden Regierungsmittel stehen für eine grössere Zahl an Fähigkeiten jenseits des rein Exekutiven, doch dürfen sie als charakteristisch für das Regieren hervorgehoben werden<sup>48</sup>:

- a) Das Schwächeln der Regierungskraft kündigt sich u.a. in *strategischen Defiziten* an. Eine Regierung, die sich in taktischen Erklärungen erschöpft, verliert an materieller Positionsklarheit, an nationaler/internationaler Berechenbarkeit, an prononcierter Deutlichkeit zu Sachverhalten und letztlich an Durchstehvermögen. Gefordert sind sachlich/politische Strategien: Denk- und Handlungsausrichtungen. Zuständig dafür ist die Regierung, nicht allein, aber im Kern, als Vorgabe, in der Substanz.

Ein Beispiel: Die Sicherheitspolitik. Ihre Basis würden sie im zukunftsbetonten Denken finden, geprägt durch sorgfältige Analysen und weiterführende Wegweisungen für das Halten oder Ändern des Kurses – in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen. Konzeptionelle und programmatische, materielle und organisatorische sowie einsatzbezogene Aufschlüsse zu den Machtmitteln der Armee und zur kantonalen Polizei sind im Minimum gefordert. Das einseitige, monothematische Abstecken des Finanzrahmens für die Armee wirkt dürftig, weil letztlich inhaltsleer, selbst dann wenn sicherheitspolitische Reflexionen von Zeit zu Zeit nachgeschoben werden.<sup>49</sup>

Ein weiteres: Der Finanzplatz Schweiz hätte schon längst ausgeleuchtet werden müssen. Das elementare Hineindenken in die national/international veränderten Verhältnisse und die rechtlichen/politischen Anforderungen hätten die Strukturen einer positiven Strategie bilden können – auch in ihrer Bedeutung für die werdende globalisierte Wirtschaft – unter vorbildlicher Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze, liiert mit Ansprüchen an eine wettbewerbsgerechte internationale Marktoffenheit. Vermieden worden wären reaktive Abwehrhaltungen in singulären Schritten, aus denen nichts anderes folgte als weiteres Reagieren bis zu einem mehr oder weniger begründeten Einschwenken auf Vorwürfe und Vorurteile aufgrund der Vergangenheit. Nicht die Vorgeschichte darf dominieren, das Neue, das Zukünftige ist anzustreben. Ohne Strategie nicht zu schaffen.

- b) Eine weit über die einzelnen Sachgeschäfte, wie sie in den Departementen anfallen, hinausragende Kompetenz gilt dem *Instradieren und Handhaben der politischen Entscheidungsprozesse*. Vom Vorbereiten über das Terminieren bis zum Durchziehen über alle Verfahrens- und Entscheidungsstufen hinweg bis

---

<sup>48</sup> Die BV hebt in den Art. 180 ff. BV folgende Aufgaben hervor: Regierungspolitik, Initiativen, Rechtsetzung und Vollzug, Finanzen, Beziehungen zum Ausland, äussere und innere Sicherheit, Beziehungen zwischen Bund und Kantonen usw. Dazu kommen weitere Befugnisse.

<sup>49</sup> Zur schweizerischen Sicherheitspolitik *Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes*, Basel 2008.

hin zu Volksabstimmungen; stets unter Würdigung der laufenden politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen.

Die schwierigsten Ansatzpunkte liegen in der Problemerkennung, in der Dringlichkeitsordnung, sodann im positiven, konstruktiven „Ausscheiden“ von Problemlagen, die keiner politischen Meisterung, keiner neuen gesetzgeberischen Akte bedürfen, die mithin der Wirtschaft und der Privatinitiative wie auch der Eigenverantwortung zu überlassen bleiben. Sicherlich, die Regierung ist im Erkennen der anstehenden Probleme nicht auf sich allein angewiesen. Parlamentarische Vorstösse, Anregungen aus der Verwaltung, Verbandsanliegen, Interessenwahrungen der NGO usw. häufen sich.<sup>50</sup> Just aber aus dieser Fülle die Probleme von hoher Relevanz zu erkennen und sachlich-zeitliche Prioritäten zu setzen, ist vorweg und vor allem der Regierung auferlegt. Nicht minder heikel ist die Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse. Sie zu beleben, zu dosieren und zu steuern.

Das Beispiel der Verkehrspolitik illustriert, wie es zu Engpässen kommt, wenn die Entscheidungsprozesse nicht im Griff sind. In den siebziger Jahren raffte sich der Bundesrat zu einer Neukonzipierung auf. Eine Gesamtverkehrskonzeption (GVK) mitsamt einer Novellierung der Verkehrsverfassung wurde angeregt.<sup>51</sup> Rund 10 Jahre später wurde eine massiv reduzierte Verfassungsbestimmung zur koordinierten Verkehrspolitik aufgelegt – und (seitens des Volkes und der Stände/Kantone) verworfen. In der Folge beschränkte sich der Verfassungsgesetzgeber, weitgehend auf Initiativen des Bundesrats hin, auf Teilrevisionen der Verfassung rund um die „Strasse“ und um die von ihr eingebrachten finanziellen Mittel. Für den öffentlichen Verkehr ergab sich während längerer Zeit keine elementare Neuordnung. Er profitierte von der ergiebigen Strassenkasse. Und heute: Im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts ringen Bundesrat und Parlament um die rechtlich-sachlich-finanzielle Neuordnung für „Strasse“ und „Schiene“, basierend auf Elementen der einstigen GVK. Leider nicht im Gleichschritt. Geglückt ist jüngst eine ausholende und limitierte Vorlage für den Ausbau und die Finanzierung der Infrastruktur der Eisenbahnen.<sup>52</sup> Das Gleichgewicht zu den Strassen droht verloren zu gehen. Allein schon das strategisch so wichtige Verursacherprinzip wird zu wenig vertieft angegangen.

Ein besonderes Sensorium erfordert das „Unterschwellige“.<sup>53</sup> Es handelt sich um jene diffusen, nicht artikulierten Probleme, welche die Bevölkerung dennoch beschäftigen, gleichsam im Unterbewusstsein der öffentlichen Meinung. Dieses ist selbst in der direkten Demokratie mit ihren „Ventilen“ der

---

<sup>50</sup> Zur Politikberatung *Lendi Martin*, Politikberatung in der schweizerischen Demokratie, Eigenheiten und spezifische Hürden, in: ZPB (Zeitschrift Politikberatung, Berlin) 4/2012, S. 165 ff.

<sup>51</sup> Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, GVK-CH, Schlussbericht, Bern 1977

<sup>52</sup> FABI: BB über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur vom 20. Juni 2013, Volksabstimmung vom 9. Februar 2014

<sup>53</sup> Der Begriff des „Unterschwelligen“ mag fragwürdig sein, doch will er klar machen, dass es im Rahmen des Öffentlichen so etwas wie eine nicht öffentliche Schicht gibt, die öffentlich werden kann, gleichsam im Unterbewusstsein der Öffentlichkeit verankert. Siehe dazu *Lendi Martin*, Das Unterschwellige - Potenzial politischer Kreativität oder politischer Verwerfungen, in: Haslinger/Kanonier/Zehetner, Ein Jurist im Spannungsfeld von Wirtschaft, Technik und Recht, Festschrift für Franz Zehetner zum 60. Geburtstag, Wien/Graz 2009, S. 421 ff.



Initiativen und Referenden nicht irrelevant, weil es sich oft unvermittelt „Luft“ macht, so auch im Zusammenhang der genannten Instrumente, verbunden allerdings mit dem Hang zu absoluten, plakativen Lösungen (Minarett-, Zweitwohnungs-, Masseneinwanderungsinitiative usw.), was politisch-rechtsstaatliche Grenzfragen mit sich bringen kann. Sich mit diesem Hintergründigen subtil zu befassen, bedingt politische Feinfühligkeit, das Beachten von Signalen und vor allem Weit- und Tiefensicht zugleich. Kritik- und Selbstkritikkompetenz gehören dazu.

Strategiekompetenz und Politikmanagement sind sachlich von Gewicht und machen deshalb den inneren Bereich des Regierens aus, auch wenn die Verfassung nicht direkt davon handelt. Indirekt ist aber davon die Rede. Die verfassungsrechtlichen Hinweise auf die Regierungspolitik und das Initiativrecht gegenüber dem Parlament weisen mustergültig in diese Richtung. Sie implizieren und setzen materielle Strategiefähigkeiten und formelles Steuerungskompetenz voraus: ausgedrückt in modernen Begriffen.

## **2.7. Das Recht als Bindung und als Auftrag**

Das Recht ist für das Regieren keine Nebensächlichkeit. Es erweist sich gleich als zweifache Herausforderung: Als geltende, verbindliche Grundlage staatlichen Entscheidens und Handels sowie als Auftrag zu Neuordnungen, wenn neue Sachverhalte und die Gerechtigkeit Neuerungen gebieten. Beides muss die Regierung beherrschen, die Beachtung des geltenden Rechts und dessen nachführende Novellierung resp. die völlige Neuordnung von Rechtsgebieten, also die Hochachtung vor dem Recht und die Durchsetzung des geltenden Rechts genauso wie die Gesetzgebung in die Zukunft hinein. Ein Spagat? Eine Gratwanderung? Nein: Beides gekonnt, nicht nach Willkür, nicht nach Belieben, ohne Austauschbarkeit des einen oder andern Aspekts.

Die Anwendung und Durchsetzung des geltenden Rechts, primär des öffentlichen, liegt weitgehend in der Verantwortung der Verwaltung. Leitung, Organisation und Aufsicht ihr gegenüber sind deshalb wichtige Aufgaben der Regierung.<sup>54</sup> Im Bundesstaat auch der gliedstaatliche Umgang mit dem Recht. Anfechtbar sind Verwaltungsakte in der Regel bei den höheren Verwaltungsstellen oder bei den Verwaltungsgerichten der Kantone und des Bundes. Die Gesetzgebung fällt dem Gesetzgeber, dem Parlament und gegebenenfalls dem Volk, im Falle der Verfassungsgesetzgebung obligatorisch dem Volk und den Ständen (Kantonen) zu. Die Regierung kann durch den Erlass von Verordnungen gesetzgeberisch wirken, aber nur soweit sie durch Verfassung oder Gesetz dazu ermächtigt ist.<sup>55</sup> Die Neigung der Regierung (konkret des Bundesrats), die Verordnungscompetenz zu ihren Gunsten auszuweiten, kann nicht übersehen werden.

Es ist im Rahmen der Rechtsordnung vorweg die Verfassung, die grundlegenden Anordnungen – eingeschlossen die zentralen Ziele und Werte – des staatlichen Handelns trifft. Im Vordergrund stehen dabei die Grundsätze des staatlichen Handelns.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Art. 178 BV, die Oberaufsicht liegt beim Parlament (Art. 169 BV).

<sup>55</sup> Art. 182 BV

<sup>56</sup> Art. 5 Abs. 1 BV legt fest: „Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht.“ Angesprochen ist das Legalitätsprinzip in den beiden Dimensionen des Vorranges und des Vorbehalts des Rechts. Es betrifft nicht nur die Verwaltung sondern auch die Regierung, sogar den Gesetzgeber (und seine

Die Regierungstätigkeit mag da und dort souveräne Züge annehmen, eine freie, eine rechtsfreie ist sie letztlich nicht. Der Schutz der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, der Rechte des Volkes und die Unabhängigkeit wie auch die Sicherheit des Landes bilden Erstverpflichtungen, die gemeinsame Wohlfahrt eingeschlossen. Anders formuliert: Es gibt Massstäbe für das regierungsseitige Handeln, selbst dort, wo keine Detailvorschriften auszumachen sind. Für Neuerlasse liegen, bei relativ grosser Gestaltungsfreiheit, die Akzente auf den rechtlichen, vor allem auf den verfassungsrechtlichen Vorgaben (als materielle, formelle, finale Rechtssätze, sodann Prinzipien wie jenes der Legalität und der Verhältnismässigkeit), ferner auf den Postulaten der Gerechtigkeit und der Zweckmässigkeit (Eignung, Erforderlichkeit und Proportionalität) sowie auf dem rechtsethisch/ethisch Gebotenen.<sup>57</sup>

Besonders gefordert ist die Regierung in ausserordentlichen Lagen (Naturkatastrophen, technisches Versagen, Erpressungen, terroristische Anschläge, öffentliche Unruhen, Verletzungen des Hoheitsgebietes, usw.).<sup>58</sup> Charakteristisch für diese sind ursächlich vielseitige Vernetzungen, anhaltende Ungewissheiten, fehlende Übersicht über Auswirkungen, ausbleibende Informationen zum Aktuellen, Zeitdruck usw.). Das Handeln ist auf alle Fälle erschwert. Das rechtsgebundene erst recht. Aber: Die Verfassung ist gewappnet. Sie stellt auf Zeit vorweg (zeitliches und sachliches) Dringlichkeitsrecht<sup>59</sup> – für verfassungskonforme und allenfalls angezeigte „verfassungswidrige“ Erlasse – zur Verfügung. Zudem hält sie auch die Rechtsgrundlagen für das Ergreifen von Massnahmen zur Wahrung der Unabhängigkeit und der Sicherheit bereit, sei es durch das Parlament (eher mittels Verordnungen), sei es durch den Bundesrat (eher durch Verfügungen).<sup>60</sup> Sie können sogar zu Truppenaufgeboten Anlass geben. Das Handeln im eigentlichen „Notstand“ ist hingegen stillschweigend vorbehalten, also bar einer Regelung, da der Notstand in seiner Denk- und Undenkbarkeit letztlich nicht definiert werden kann und darf.

Die Aussenpolitik lässt sich nur schwer in materielle Rechtssätze des Verhaltens der Behörden und damit auch der Regierung fassen. Ihr Auftrag liegt in der Interessenwahrung, stets zurückgebunden an das Recht. Im Vordergrund steht die formelle Kompetenz zum Abschluss von Staatsverträgen und zum Beitritt zu internationalen Organisationen.<sup>61</sup> Der inhaltliche Bereich der auswärtigen Angelegenheiten erfasst alle Belange des Bundes, auch solche der Kantone, stets aber parallel gerichtet auf die internationalen Dimensionen, die in der innerstaatlichen

---

Teilorgane) im Sinne der Selbstbindung. Vorausgesetzt als Recht sind generell-abstrakte Normen, in der Regel erlassen als formelle Gesetze, aber nicht durchwegs: Alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen sind in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen (Art. 164 Abs. 1 BV). Gewisse Akte können unmittelbar gestützt auf die Verfassung ergehen, so im Rahmen der Aussenpolitik/Sicherheitspolitik). Die Polizeigeneralklausel kann gemäss allgemeinen Lehren als ausreichende rechtliche Grundlage dienen.

<sup>57</sup> Siehe dazu *Borchard/Schrapel/Vogel* (Hrsg.) Was ist Gerechtigkeit, Befunde im vereinten Deutschland, a.a.O., daselbst *Lendi Martin*, Zweckmässiges, Gebotenes, Gerechtes – als Massstäbe des staatlichen Handelns, a.a.O., S. 111 ff. Im Sinne von Art. 5 Abs. 3 BV handeln staatliche Organe und Private nach Treu und Glauben. Dieser Grundsatz ist von allgemeiner Relevanz und bildet ein grundlegendes Rechtsprinzip. Er schliesst insbesondere Funktionen der Vertrauensbildung und der Möglichkeit der Berufung auf Vertrauen in staatliche Zusicherungen ein.

<sup>58</sup> Siehe dazu: *Lendi Martin*, Staatsleitung im Kontext der Sicherheitspolitik, in: Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Sicherheits- und Ordnungsrecht des Bundes, Basel 2008, S. 469 ff. Vgl. auch die daselbst die im Litv. zit. Werke zur Staatsführung von Kurt Eichenberger und vom Autor des Beitrages.

<sup>59</sup> Art. 165 BV, Art. 159 Abs. 3 BV

<sup>60</sup> Art. 173 Abs. 1 lit. a und b, aber auch c und d BV für das Parlament, Art. 185 BV für den Bundesrat

<sup>61</sup> Art. 140 und 141 BV

Gesetzgebung eher selten ausdrücklich erwähnt werden. Daraus folgt die Notwendigkeit des Einbezugs a) der Kantone und b) des Parlaments, die ihre Interessen am Gemeinwohl aus ihrer Perspektive resp. jene des Gesetzgebers zu wahren haben. Die materiellen substanziellen Grundanliegen der Aussenpolitik werden in der Bundesverfassung prononciert hervorgehoben.<sup>62</sup> Eine Ausführungsgesetzgebung wird nicht vorausgesetzt, soweit nicht innerstaatliche Probleme involviert sind. Auf die entsprechenden Bestimmungen, insbesondere Art 54 BV, kann der Bund also direkt zurückgreifen. In der Summe geht es, nach einem Wort eines früheren schweizerischen Aussenministers, um die internationale Solidarität, die Universalität der Beziehungen und die selbstgewählte Neutralität. Unabhängigkeit, Sicherheit, Erhaltung der Lebensgrundlagen sowie eine friedliche und gerechte internationale Ordnung werden im Zweckartikel der Bundesverfassung (Art. 2 BV) explizit betont, wobei deren Verständnis in einer vernetzten Welt immer wieder neu bedacht werden muss.<sup>63</sup>

Schwieriger zu erfassen ist die Bedeutung und Funktion der vom Recht inspirierten und abhebenden Regierungspolitik.<sup>64</sup> Die Verfassung fordert die Regierung dazu ausdrücklich heraus. Sie soll die Ziele und Mittel der Staatstätigkeiten aus ihrer Sicht bestimmen, also über die summierte Rechtsanwendung und das Ergreifen von Initiativen zur Gesetzgebung hinaus. Prioritäten und Schwerpunkte soll sie also setzen, nötigenfalls unter erhöhtem oder reduzierendem Einsatz personeller, finanzieller und koordinierender Mittel. Dazu kommen ein Gesetzgebungs- und ein Finanzprogramm, angedacht als Aufträge an sich selbst, an die vorbereitende Verwaltung und als Einladung an das Parlament, an den Gesetzgeber. Weder das geltende noch das zu erlassende Recht werden durch die „geplante Politik“ („politische Planung“) unmittelbar berührt resp. inhaltlich zwingend präjudiziert, resp. geändert, doch wird öffentlich bedacht, welche Ziele verfolgt und welche Wirkungen mit dem Recht durch dessen Erneuerung und Anwendung über konkret werdende Massnahmen erreicht werden sollen. Damit verbindet sich eine dosierte Planung der Staatstätigkeiten. Auch werden Vorgaben für die Wirkungskontrolle gesetzt, die ihrerseits durch die Verfassung gefordert ist.<sup>65</sup> Mit andern Worten: Die Regierungspolitik weitet die Horizonte und wagt Orientierungen und Vorgaben für die Politik – sogar relevant für die „koordinierte“ Rechtsetzung und die „koordinierte“ Rechtsanwendung zur sachlichen-rechtlichen Meisterung des häufig zu sektoralen Rechts.

## **2.8. Regierung und Justiz**

Die Gewaltenteilung, obwohl in der Bundesverfassung nicht expressis verbis aufgeführt, ist im Verhältnis zur Justiz relativ deutlich markiert. Die richterlichen Behörden sind in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit unabhängig und nur dem Recht verpflichtet (Art. 191c BV). Auf der andern Seite: Akte (Erlasse und Verfügungen) der Bundesversammlung und auch der Regierung (Bundesrat) können beim Bundesgericht nicht angefochten werden (Art. 189 Abs. 4 BV), was nichts anderes heisst als dass die Regierung in ihren Aktivitäten vor Anfechtungen bei der Justiz, konkret vor dem Bundesgericht, geschützt

---

<sup>62</sup> Art. 54 sowie Art. 173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV. Die beiden letzteren Bestimmungen akzentuieren die Neutralität.

<sup>63</sup> Art. 2 BV

<sup>64</sup> Art. 180 BV in Verbindung mit den Art. 181 und 182 sowie 183 BV

<sup>65</sup> Art. 170 BV

ist – Ausnahmen durch Gesetz bleiben vorbehalten.<sup>66</sup> Ausdrücklich ausgeschlossen ist die Überprüfbarkeit von Bundesgesetzen und des Völkerrechts auf ihre Verfassungsmässigkeit (Art. 190 BV), was den Aktivitätsraum der Regierung faktisch etwas erhöhen mag, auch wenn sie selbst ex constitutione auf das Recht und damit auch auf die Verfassung verpflichtet ist.

Die Regierung ist vor dem Hintergrund dieser elementaren Aussagen relativ stark verselbständigt. Sie verfügt über eine Eigenposition und ein Eigengewicht. Insbesondere sind die rechtlich-politischen Akte der Regierung, wie erwähnt, im Kern nicht justiziabel.<sup>67</sup> Für die Verwaltung weitestgehend undenkbar. Dies ändert aber nichts an der andern Aussage, wonach die Regierung dem Recht verpflichtet ist, d.h. sie hat das geltende Recht zu beachten. Selbstredend sind die gesetzlichen Regelungen zur Bundesrechtspflege differenzierter. Es bleibt aber dabei, dass spezifische Regierungsangelegenheiten relativ justizresistent sind. Daraus ergeben sich gewisse Spannungsfelder zur Rechtsweggarantie. Sie sind durch den Gesetzgeber aufgrund der Ausnahmekompetenz zu meistern.<sup>68</sup>

Von Tragweite ist die verfassungsrechtliche Aussage zum massgebenden Recht: „Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die andern rechtsanwenden Behörden massgebend“ (Art. 190 BV), d.h., das Bundesgericht darf sie nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit hin überprüfen, wie dies rechtsstaatlich gefordert werden könnte (und bisweilen auch gefordert wird). Die Begründung ist in der Referendumsdemokratie mit dem Volk als Souverän zu suchen. Das Bundesgericht soll sich, auf Bundesebene, nicht gegen das Volk als Gesetzgeber wenden können. Daraus ergeben sich offenen Fragen zu Recht und Demokratie. Der demokratische Rechtsstaat Schweiz ist also in seinen elementaren Ansätzen nicht widerspruchsfrei. Der Entscheid des Verfassungsgesetzgebers, das Demokratieprinzip höher zu bewerten als jenes des Rechtsstaats, kann und darf in Frage gestellt werden. Zu bedenken aber ist, dass sich in der schweizerischen Referendumsdemokratie der Gesetzgebungssouverän und die Justiz indirekt gegenüber stehen, was die Rechtfertigung – für die Bundesebene – erahnen lässt: Präferenz für den demokratischen Gesetzgeber. Dennoch: Dort wo die Menschenrechte als Grundrechte internationalrechtlich geschützt sind, da kommt das Bundesgericht nicht darum herum, die Frage der Verfassungsmässigkeit von Bundesgesetzen zu berühren.

Als Konsequenz für die Regierung, anders angedacht, ergibt sich: Das Parlament ist es, das für die Verfassungskonformität seiner Erlasse verantwortlich zeichnet. Folglich ist die Regierung ihrerseits gehalten, diese nachdrücklich zu erwägen und zu begründen. Nicht ausschliessen lässt sich allerdings die Neigung, den Weg der formellen Gesetzgebung selbst in Detailfragen zu beschreiten, wenn sie verfassungskritische, überprüfbare Einwände gegen ihre Verordnungen befürchtet. Umgekehrt sucht sie die Verordnungen, wenn sie das Referendum verhindern möchte. Doch in beiden Fällen gilt der Kernsatz, dass das übergeordnete, geltende Recht beim Erlass neuen Rechts zu beachten ist, ex constitutione, aber unter dem Vorbehalt, dass die Übereinstimmung von Bundesgesetzen mit der Verfassung justizseitig nicht überprüft werden kann. Mit dieser

---

<sup>66</sup> Siehe Art 189 Abs. 4, Art. 190 und 191c BV.

<sup>67</sup> Art. 189 Abs.4 BV

<sup>68</sup> Art. 29a BV betr. Rechtsweggarantie

Regelung verbinden sich viele offene Fragen, die durch das Bundesgericht und die Lehre teilweise geklärt sind oder zu klären bleiben.<sup>69</sup>

## 2.9. „Grenzen“ des Regierens

Eingeengt wird das Regieren von diversen Grenzen. Da und dort sogar durch anklagende Vorwürfe, da sich vereinfachende Vorstellungen von der Macht, die sich mit der Regierung verbindet, übermässig beeindruckt zeigen. Der Zuständigkeitsbereich der Regierung hört sich zwar breit an, aber von einer ausufernden Machtfülle kann nicht die Rede sein, mindestens soweit die „Regierungsmacht“ rechtlich begründet und also auch begrenzt ist.<sup>70</sup> Der negative Eindruck entsteht vorweg aufgrund der immensen Präsenz der Regierung, die aber nicht mit der effektiven, rechtlich unterlegten „Macht“ verwechselt werden darf.

Dessen ungeachtet läuft die Regierung an vielen „Hindernissen“ auf. Sie reichen vom geltenden Recht über die Widerstände aus Legislative und Justiz bis zu den demokratischen Instrumenten der Referenden und Initiativen wie auch der Wahlen. Selbst die Verwaltung, die ihr nahesteht, kann sich sperrig zeigen. Dazu kommt das Faktische der Wirklichkeit. Die Realitäten sind oft andere als erste Gedanken oder Visionen zu erahnen vermeinen. Diese in ihren wahren, realen Dimensionen allseits zu erfassen, kann Mühe bereiten. Besonders heikel ist dies für das Ansprechen der Ziele und der ins Auge zu fassenden Verhaltensnormen. Die Fakten sind nun einmal wegleitend für das gute Dosieren des unumgänglichen Spannungsverhältnisses zwischen Rechtssätzen und Wirklichkeit. Ohne klare Sicht auf dieses erweisen sich Normen bald einmal als banal, als überfordernd oder als wirklichkeitsfremd.

Auch politische und rechtliche Hürden können sich zu Grenzen türmen. Geltendes Recht kann neuen Anliegen fundamental entgegenstehen. Und das Nicht- resp. Schwer-Fassbare kann sich dem Regieren entziehen. Denn: Es lässt sich politisch nicht oder kaum vermitteln. Dennoch: Der Bundesrat als Regierung hat sich den „Impedimenta“ der Sache und/oder des Rechts nötigenfalls entgegenzustellen. Über „Mittel“ besonderer Art von Ursprünglichkeit verfügt er, nämlich a) über seine Kompetenz, Experten zu mobilisieren und die Verwaltung hellhörig zu machen, b) über sein eigenes „Initiativrecht“, sei es als förmliches Vorschlags-/Antragsrecht gegenüber dem Parlament/dem Gesetzgeber resp. als Leitungs-/Weisungsrecht im Verhältnis zur Verwaltung, sei es c) als Impulssetzer und Motivator gegenüber den politischen Kräften, wie Parteien usw. und der öffentlichen Meinung. Sie werden ihm zum Ansporn des Handels. Aber: Der Bundesrat muss von seinen Möglichkeiten – nach sachlich-fachlichen und rechtlich-politischen Klärungen – Gebrauch machen, selbst in vermeintlich schwierigen, anscheinend ausweglosen Situationen.<sup>71</sup>

Unter den vielen Hindernissen erweist sich das Internationale vom besonderem Gewicht. Es wandelt sich, ist nur limitiert beeinflussbar und begrenzt gleichzeitig die Unabhängigkeit des Landes, faktisch und rechtlich. Allein schon das Völkerrecht ist

---

<sup>69</sup> Siehe dazu: *Hangartner Yvo/Looser Martin E.*, St. Galler Kommentar zu Art. 190 BV. Vgl. auch *Schweizer Rainer J.*, St. Galler Kommentar zu Art. 188 ff., Vorbemerkungen zur Justizreform; ferner *Haller Walter*, St. Galler Kommentar zu Art. 189 BV.

<sup>70</sup> Art. 180 - 187 BV

<sup>71</sup> Art. 181 BV betr. Initiativrecht, Art. 178 BV betr. Leitung der Verwaltung

vielschichtig (soft law, Gewohnheitsrecht, vertragliches, zwingendes Recht, Standards ausgehend von internationalen Organisationen, supranationales Recht aus verselbständigten internationalen Organisationen usw.) und befindet sich auf dem Weg zu einem Ordnungs-/Interventionsrecht der Globalisierung und teilweise der regionalen Vereinheitlichung der nationalen Rechtsordnungen. Das Internationale ist derart in Bewegung, dass umgekehrt auch Grenzen der Staatlichkeit erkennbar werden. Dazu kommen keimende Konkurrenzanliegen unter Staaten (bis hin zum Neid, zu wirtschaftlichen Konkurrenzängsten?).

Materielle Grenzen für die Staaten und damit auch für die nationalen Regierungen bilden die Übergänge zum Individuellen, zum Privaten. Im Vordergrund stehen die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger. Nicht weniger bedeutsam die Privatautonomie, die Selbstverantwortung sowie die Wirtschaftsfreiheit als individuelles Recht und als Grundsatz der Wirtschaftsordnung als solcher.<sup>72</sup> Während die Grundrechte rechtsstaatlich eingebettet und internationalrechtlich mitgetragen sind, ist die Privatautonomie nicht in gleichem Masse als Grenze staatlichen Regels markiert. Auch die Wirtschaftsfreiheit als Grundsatz der Wirtschaftsverfassung würde deutlichere Akzentuierung verdienen. Moderne Handlungsformen wie NPM – bis und mit Mischformen des staatlichen/privatwirtschaftlichen Handelns (PPP) – erschweren die klare Sicht.<sup>73</sup> Sie können jedenfalls der Versuchung stattgeben, die Grenzen des Regierens zu relativieren, zu überschreiten. In eine ähnliche Richtung weisen die Auslagerungen von Verwaltungsaktivitäten in spezialgesetzliche Aktiengesellschaften bei mehrheitlicher oder gar 100%-Beteiligung des Staates. Das Instrument der Leistungsvereinbarungen zwischen Staat und verselbständigten öffentlichen Unternehmungen/Anstalten ist auf alle Fälle rechtlich zu unterlegen. Willkür darf nicht sein. Eine Frage bleibt: Werden die modernen Instrumente der Verwaltungsführung zu Begrenzung oder Chance der Ausweitung der Regierungsaktivitäten? Bis hinein ins Wirtschaftliche?

Wie jeder andere Funktionsträger neigt der Bundesrat dazu, seine Handlungsfähigkeit zu stärken – mit guten Gründen, nahe aber auch der Grenze des Überdehnens seiner Kompetenzen. Im Bereich der Gesetzgebung nehmen seine Absichten, gesetzesvertretende oder gegenüber dem Gesetz restriktive resp. expansive Verordnungen zu erlassen eher zu denn ab. Im Verhältnis zu den demokratischen Instrumenten meidet er – wenn immer möglich – Verfassungsänderungen, um dem obligatorische Referendum auszuweichen. Zentralistische Tendenzen helfen ihm, seine Aufgaben in Eigenregie konsequenter zu verfolgen. Ganz allgemein stützt der anhaltende Ausbau der Bundesverwaltung von der faktischen Seite her die Fachkompetenz des Bundes, (völlig?) unnötig begleitet von wuchernden Informationsdiensten und überaus zahlreich eingeholten Politikberatungen. Das Ausstatten der Verwaltungseinheiten mit Globalbudgets und geführt über Leistungsvereinbarungen belasten möglicherweise die zeitlich/sachlich unterschiedlich anfallende Mobilisierung der Verwaltung für Regierungsanliegen. Auch kann das inspirierte Eigendasein die Kooperationen mit andern Einheiten erschweren.

---

<sup>72</sup> Siehe dazu Art. 7 ff. BV (Menschenwürde, Recht auf Leben, persönliche Freiheit, Schutz der Privatsphäre, Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit usw.), Art. 94 BV Grundsätze der Wirtschaftsordnung und Art. 6 BV Selbstverantwortung usw. Nicht ausdrücklich erwähnt ist die Privatautonomie, doch ist diese im Begriff des Zivilrechts eingeschlossen und also vorausgesetzt.

<sup>73</sup> Lienhard Andreas, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management, Bern 2005

Ein nuancenreiches Problem bildet der Föderalismus. Nicht weil diese Komponente der Staatsidee fragwürdig wäre. Schon gar nicht als zusätzliches Element der Machtteilung. Hingegen wenden sich die Kantone seit geraumer Zeit von den klaren Kompetenzabgrenzungen Bund-Kantone ab. Sie suchen um des „Geldes“ willen nach Vernetzungen mit dem Bund, so im Bildungsbereich, im Gesundheitswesen, sogar in der schrittweisen Abkehr von der Strassenhoheit und in den Belangen des regionalen öffentlichen Verkehrs. Auf diesem Weg werden einerseits die Finanzen zum Schlüsselement des Regierens auch auf der Seite des Bundes und andererseits verkompliziert sich die Kompetenzordnung im Innern. Zudem wird der interkantonale Finanzausgleich erschwert.

Diffizile Bereiche oder Grauzonen des Regierens? Es gibt sie, zum Beispiel in Belangen des Staatsschutzes, der Nachrichtendienste, der Geheimhaltung, des Militäreinsatzes in Fragen der inneren Sicherheit, des vorbereitenden Befassens mit dem Notstand, ferner bei der Personalauswahl, beim Ausschütten von Subventionen, bei Auftragsvergebungen usw. Auch in der Aussenpolitik mangelt es nicht an Spannungsfeldern im Rahmen der Interessenwahrungen; so angesichts der wachsenden internationalen Differenzen im Respekt vor Recht, Gerechtigkeit und sogar vor nuanciert anderen rechtsstaatlichen Rechtsordnungen. Für die nationalen Regierungen wird es zunehmend schwieriger, einen vermittelnden und doch klaren rechtsstaatlichen Kurs einzuhalten, vor allem dort, wo Staaten eine exterritoriale Geltung ihres Rechts gegenüber Drittstaaten durchzusetzen sich anschicken. Mitten in diesen Bereichen gibt es letztlich für die Regierung eines Rechtsstaates keinen andern Weg als jenen des Rechts, des strikten Bezugs auf das Sachliche/Zweckmässige, das Gerechte und das ethisch Gebotene.<sup>74</sup>

Die Referendumsdemokratie markiert gleich zwei „Grenzen“, eine weiche und eine harte. Die erstere besteht in der Vorwirkung aufgrund eines potenziell positiven oder negativen Volksvotums auf die Haltung der Regierung. Die harte besteht im konkreten Ergebnis einer Abstimmung. Dieses muss – so oder so ausgefallen – ex constitutione akzeptiert werden. Vorweg an der Regierung ist es, die Folgerungen für die nächsten Schritte des Parlaments zu ziehen – vorausschauend und nach sorgfältigster Analyse der Tragweite der gefällten Entscheidung. Sie steht dabei nicht nur dem Parlament gegenüber in Verantwortung sondern auch den Stimmbürgern und Stimmbürgerinnen, auch der öffentlichen Meinung. Und sie hat sich, selbst wenn sie ein positives oder negatives Votum vorzieht, stets im Voraus auf beide Möglichkeiten eines „Ja“ oder eines „Nein“ vorzubereiten – auch gegenüber dem Parlament und dem Gesetzgeber. Dort wo durch Initiativen internationales Recht oder verfassungsrechtliche Rechtsgrundsätze von Tragweite tangiert würden, ist für den Bundesrat von vornherein qualifizierte Sorgfalt in der Beurteilung angezeigt. Und nicht zuletzt: Partialrevisionen der Verfassung sind stets auf den Kontext der gesamten Verfassung auszurichten und von dort her zu verstehen: Eine Partialrevision bleibt eine solche.

Kurzum, das Regieren hat es mit Grenzen zu tun, sowohl mit nicht zu überschreitenden als auch mit solchen, die um der Sache willen überwunden werden müssen. Auch in jenen Bereichen, wo sich seitens des geltenden Rechts Handlungsräume eröffnen, beispielsweise in Haushalts- und Finanzierungsbelangen, in aussenpolitischen Aktivitäten, in der Zuerkennung von Subventionen usw., stehen Grenzfragen an, so zur Zweckmässigkeit, zur Gerechtigkeit, zur Verfassungsmässigkeit und zum ethisch

---

<sup>74</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Zweckmässiges, Gebotenes, Gerechtes – als Massstäbe staatlichen Handels, a.a.O., S. 111 ff.

Gebotenen. Selbst wenn sich die Kritik vorseilend „nur“ um Ziele, Optionen, sachliche Varianten, Szenarien, Strategien, Finanzen dreht, das Erahnen von Grenzen in der Sache, aus dem Recht, der Überzeugungskraft usw. fordert die Regierung in besonderem Masse stets vielfältig heraus.

## 2.10. Regierungspolitik

Die Schweizerische Bundesverfassung stellt eine besondere Anforderung an den Bundesrat als Regierung. Sie verlangt von ihm eine „Regierungspolitik“<sup>75</sup> und umschreibt diese wie folgt: „Der Bundesrat bestimmt die Ziele und die Mittel seiner Regierungspolitik. Er plant und koordiniert die staatlichen Tätigkeiten. Er informiert die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen.“ Hier geht es um die Akzentuierung der Regierungsfunktion durch eine eigene Politik-Kompetenz – auf der Basis seiner Strategie- und Prozessmanagementfähigkeiten und mit dem Ziel, das strategische Denken und das Steuern der Entscheidungsvorgänge zu fördern.

Ein hoher Anspruch. In Frage steht gleichsam das Doppel der eigenen Ausrichtung der Regierungsaktivitäten und gleichzeitig der staatlichen Tätigkeiten in toto. Sicherlich ist diese Sicht nicht absolut zu verstehen, gleichsam unter Ausschluss von Parlament und Verwaltung wie auch der Kantone, doch geht es offensichtlich um das Wahre der „Übersicht“, mit andern Worten, der Bundesrat als Regierung wird nicht als Herrscher angesprochen, wohl aber als jene Instanz, die mit „Umsicht“ über das breite, abgestimmte, zielorientierte staatliche Handeln wacht – unter Beachtung der bundesseitigen Zuständigkeiten und der kantonalen Kompetenzen. Der Schwerpunkt liegt bei den Bundesaufgaben. Sie sind hinsichtlich Implementation und Wirkungen zu programmieren, doch nicht ohne den Hintergrund des Ganzen. Die Information der Beteiligten und der Öffentlichkeit ist – beachtenswert – fester Bestandteil der Regierungspolitik.

Die promulierte Regierungspolitik versteht sich primär als Aktivitätsaufforderung an sich selbst, sodann an den Gesetzgeber wie auch an die Verwaltung, nicht als definitive, verbindliche Festschreibungen, wohl aber als prägende Vorgaben zu Zielen, zu Massnahmen und deren potenziellen Wirkungen. Dabei sind neben der dosierten Rechtsanwendung auch die Zukunftsfragen mit ihrem Novellierungsbedarf eingeschlossen. Umzusetzen sind diese vorweg als Gesetzgebungs- und Finanzprogramme, alsdann durch den Erlass von Gesetzen und Budgets. Was die Zeithorizonte angeht, so dominieren das gedanklich in die Zukunft weit Ausholende und

---

<sup>75</sup> Art. 180 BV. Diese Bestimmung entstand aus dem seit den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts verfolgten Anliegen der politischen Planung, die vorerst als „Regierungsrichtlinien“ etabliert wurden und die sich später zum Instrument der Legislaturplanung entwickelt haben, also zur einer politischen Planung für jeweils eine Wahlperiode. Der Einbezug des Parlaments ist gemäss Art. 173 Abs 1 lit.g BV denkbar, da es sich bei der öffentlich erklärten Regierungspolitik um eine wichtige Planung der Staatstätigkeiten handelt. Ob Kenntnisnahme oder Zustimmung, ob mit oder ohne begleitende Anträge seitens des Parlaments ist dem Gesetzgeber überlassen. (Zur geltenden Lösung siehe Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG) vom 13. Dezember 2002 Art 144 ff.) Zur politischen Planung in der schweizerischen Demokratie siehe das Grundlagenwerk: *Linder Wolf/Hotz Beat/Werder Hans*, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979 – ein Forschungsprojekt des ORL-Instituts der ETH Zürich (Professur Martin Lendi).



das politisch unmittelbar Machbare im Rhythmus der Wahlperioden von Parlament und Regierung.

Die Regierungspolitik bewirkt eine Mehrschichtigkeit in der Adressierung<sup>76</sup>, nämlich a) zu einer eher formalisierten, veröffentlichten „Regierungspolitik“, gerichtet an sich selbst, an das Parlament, die Verwaltung und an die Öffentlichkeit, b) zu einer immanenten Vorgabe für das Entscheiden und Handeln inmitten des Regierungsalltages, verstanden auch als sachliche Grundausrichtung für die konkrete Konsensfindung nach dem Kollegialitätsprinzip, c) als Orientierungsvorgabe an das Parlament bezüglich Gesetzgebungs- und Finanzplanung und d) als Information für das Volk als Staatsorgan, die Gliedstaaten, die Parteien, die Öffentlichkeit in einem breiten Sinn, die Medien, die Zivilgesellschaft und deren Akteure. Welche dieser Dimensionen von grösster sachlicher und zeitlicher Bedeutung wird, muss sich weisen. Entscheidend ist, dass sich die Regierung der Mehrzahl der Adressierungen bewusst ist, auch mit Blick auf Widersprüche, Lücken und Nachführungsbedürfnisse.<sup>77</sup> Auf alle Fälle: Der Adressatenkreis der Regierungspolitik ist sachlich und zeitlich breiter als jener einer limitierten Legislaturplanung des Bundes. Sie kann (oder könnte?) Wirkungen auf das ganze Land erzielen.

Würde die Verfassungsbestimmung zur Regierungspolitik nicht aus dem Jahre 1999 stammen, sondern aus den späten sechziger und frühen siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, man würde die Regierungspolitik in den Kontext mit der „politischen Planung“ rücken. Tatsächlich hatte sich bereits zu jener Zeit die zukunftsgerichtete Auseinandersetzung mit der Politik auch in der Schweiz etabliert, allerdings nicht unter Machtbarkeitsillusionen, wohl aber ausgestaltet als realisierbare regierungsseitige „Legislaturplanung“ (gemessen an den Wahlperioden von Bundesrat und Parlament – parallele 4 Jahre), zu der sich übrigens das Parlament äussern kann, ohne sich aber die Regierungspolitik systemwidrig zu eigen machen zu dürfen.<sup>78</sup>

Die deutliche Hervorhebung der Regierungspolitik ersetzt nicht die Beachtung des geltenden Rechts, schafft aber eine mit dem Legalitätsprinzip grundsätzlich vereinbare, anwendungsorientierte Prioritätsordnung, wie sie mit jeder zielgerichteten, gebündelten, koordinierten Rechtsanwendung verbunden sein kann. Sodann schliesst sie die Rechtsetzung im Sinne der Erneuerung und Ergänzung der Gesetzgebung ein. Die Novellierung des Rechts wird dadurch zum wichtigen Anliegen des Regierens. Nicht zu verkennen: Der Bundesrat steht, mit seiner Regierungspolitik, unter der „Oberaufsicht“ des Parlaments.<sup>79</sup> Die heikle Frage, ob die erklärte Regierungspolitik vom Parlament

---

<sup>76</sup> Die Adressatenvielfalt belegt aus sich heraus die Notwendigkeit der Regierungspolitik – unter anderem auch mit Blick auf die faktisch und rechtlich erforderliche, breit gefächerte „Staatsleitung“. Zum Verhältnis Gesamtplanung/Sachplanung siehe *Lendi Martin*, Gesamtplanung und Sachplanungen, in: Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag, Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Basel/Frankfurt am Main 1982, S. 531 ff.

<sup>77</sup> Die Erfahrung zeigt, dass sich das Parlament schwer tut, sich kritisch und konstruktiv mit der Regierungspolitik zu befassen. Zu recht, weil das Parlament über die Aussagen zur fällig werdenden Gesetzgebung und zur Finanzplanung Adressat der Regierungspolitik ist und sich deshalb vor einer Selbstbindung scheut. Auf der andern Seite zu unrecht, weil die Regierung eines gewissen Responses bedarf.

<sup>78</sup> Siehe dazu *Lendi Martin/Linder Wolf (Hrsg.)*, Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern 1979. Dasselbst grundsätzliche Beiträge von Kurt Eichenberger und Bundesrat Kurt Furgler, insbesondere unter den Titeln der Notwendigkeit sowie der Bindung und Offenheit.

<sup>79</sup> Art. 169 BV

formell/materiell genehmigt oder – deutlich distanzierter – lediglich zur Kenntnis genommen soll, muss der Gesetzgeber entscheiden.

In verwandter Art zur „Regierungspolitik“ werden durch die Verfassung u.a. für den Bundesrat als Regierung folgende besondere Zuständigkeitsbereiche/Instrumente erwähnt: Das Initiativrecht gegenüber dem Parlament/Gesetzgeber (Bundesversammlung/Volk), die Finanzen, die Beziehungen zum Ausland, ferner jene zwischen Bund und Kantonen. Sie stehen für dessen Kompetenzen, teilweise gepaart mit sinnverwandten des Parlaments, beispielsweise wenn es um wichtige Planungen oder um die Wahrung der äussern und innern Sicherheit geht.<sup>80</sup>

## **2.11. Offene Seite zur Wirtschaft und zur Gesellschaft**

Zu den Eigenheiten der schweizerischen Politik zählt, dass sich das Politiksystem von der Wirtschaft und der Gesellschaft weder abschottet noch diese vereinnahmt. Es versteht sich nicht als in sich geschlossenes, umfassendes System der drei Bereiche – vielmehr, es öffnet sich als politisches hin zur Wirtschaft und Gesellschaft. Positiv, aktiv, nicht einseitig die Grenzen von Politik/Wirtschaft/Gesellschaft betonend, nicht voraussetzungslos eindringend in die deren Eigenständigkeit. Vielmehr: Die Freiheit der Gesellschaft, jene der Wirtschaft – sie sind unbestritten und verfassungsrechtlich gewährleistet. Einerseits durch die Grundrechte, andererseits durch die Grundsätze der Wirtschaftsordnung mit dem zentralen der Wirtschaftsfreiheit.<sup>81</sup>

Diese Eigenart der unpräntiösen Offenheit ist in einer Welt hoher Vernetzungen und Komplexitäten von höchster Bedeutung. Sie vermag zu differenzieren und die Eigenheiten von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu respektieren, zu beachten, zu würdigen und zu bejahen. Das Gespräch der Politik mit den beiden Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft wird zu einem souveränen für alle drei, von allen, nach allen Seiten. Es macht deshalb keinen Sinn, das Regieren einseitig verknüpft mit der Verwaltung zu beleuchten. Ihre Sonderstellung reicht bis zur Wirtschaft und Gesellschaft – differenziert, nicht ex iure übergeordnet, doch fähig, jene „Rahmenbedingungen“ zu setzen, die der Wirtschaft dienen und eine offene Gesellschaft bewahren sowie begünstigen.<sup>82</sup>

Die Beziehungen sind unter Beachtung der offenen Flanken intensiv. Die Zeitumstände sprengen die Dimensionen der einst eng geschnürten öffentlichen Aufgaben. Es kommt zu Kontakten/Berührungen/Verflechtungen/Vernetzungen mit der privaten Wirtschaft und der Gesellschaft. Die Bundesverfassung spricht – auf hohem Abstraktionsgrad – von der gemeinsamen Wohlfahrt, von einer nachhaltigen Entwicklung und vom inneren Zusammenhalt. Parallel aber von den Grundrechten und vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit als Fundamente der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Zu den Zuständigkeiten der Regierung siehe Art. 180 ff. BV. Vgl. auch Art. 173 BV sowie die vorangehenden Bestimmungen betreffend parallele Verhandlungsgegenstände des Parlaments.

<sup>81</sup> Art. 7 ff. BV, Art. 94 Abs. 1 BV

<sup>82</sup> Den Begriff der Rahmenbedingungen verwendet die BV zugunsten der Wirtschaft im Sinne des Schaffens günstiger Voraussetzungen (Art. 94 Abs. 3 BV). Das Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit bedarf verfassungsrechtlicher Grundlagen (Art. 94 Abs. 4 BV).

<sup>83</sup> Art. 2 Abs. 2 BV, Art. 7 ff. BV, Art. 94 BV. Bedeutsam sind sodann die engen Bezüge zwischen Referendum/Initiative/Wahlen (Art. 136 ff. BV) und Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Die

Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaft kommen sich dabei vorweg und vor allem auf der Ebene der Alltagswirklichkeit nahe. Sie berühren sich, oft recht intensiv. Die gemeinsamen Bande bilden die angestrebte Wohlfahrt *und* das Bewahren der Freiheit in all deren Dimensionen – von der Freiheit vom Staat bis zum aktiven Mittun der Bürgerinnen und Bürger über die politischen Rechte.

Faktisch bahnen sich Involvierungen der Wirtschaft und der Gesellschaft bei einer grossen Zahl der öffentlichen Aufgaben an. Konjunktur-, Struktur-, Steuer- und Abgaben-, Arbeitsmarktpolitik, Sozialversicherungen, berufliche Vorsorge, Gesundheitswesen, Aussenhandel usw. tangieren die Wirtschaft und die Gesellschaft resp. führen sogar zu Forderungen von diesen Seiten an die Politik und umgekehrt. Die Regierung muss mit der Wirtschaft und der Gesellschaft Kontakt halten und Beziehungen pflegen, allein schon um der Sache der Wohlfahrt willen. Die Akzente liegen auf dem Problemverständnis, auf der Selbstverantwortung, der Freiwilligkeit, der Solidarität, des gegenseitigen Engagements, der Kooperationen, allfälliger Fördermassnahmen und ganz allgemein auf den Notwendigkeiten und den Grenzen gesetzlicher Regelungen. Der Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit wird immer präsent sein. Die Versuchung der Politik, vor allem auch der Parteien, inmitten dieser Spannungsfelder, die Eigeninteressen der Wählerinnen und Wähler hoch zu veranschlagen, ist evident. Sie kann zur Belastung werden, es sei denn es gelänge, die Freiheit der Wirtschaft und der Gesellschaft, wie dies die Verfassung wagt, immer wieder neu zu unterstreichen.

Anders formuliert: Die Regierung kann sich in der heutigen Zeit nicht einseitig auf das Politiksystem – schon gar nicht auf die Verwaltung – konzentrieren und die Staatsleitung antreiben. Sie muss den offenen Seiten grösste Aufmerksamkeit schenken und die Wirtschaft wie auch die Öffentlichkeit herausfordern, ernst nehmen und engagieren. Dass sie in der Art ihres Auftritts differenzieren muss, das versteht sich. Das Parlament, die Verwaltung hier und die Gesellschaft wie auch die Wirtschaft dort sind grundverschiedene Adressaten. Sie verdienen zwar alle angemessenen Respekt, doch das hierarchische Weisungsrecht, das gegenüber der Verwaltung unter Umständen eingesetzt werden muss, kommt gegenüber der Wirtschaft und Gesellschaft nicht in Frage. Auch der pädagogische Zeigfinger und das moralische „Müssen“ sind unangemessen. Das Parlament und die Verwaltung dürfen an ihre Pflichten erinnert werden – die Wirtschaft und die Gesellschaft, denen die Freiheit durch die Verfassung zugesagt ist, sollen informierend und motivierend mit auf den Weg des Mitwirkens genommen werden. Es bleibt dabei: Das Regieren schuldet der Freiheit der Menschen, der Gesellschaft und der Wirtschaft mehr als Respekt, nämlich die rechtlich verpflichtende Beachtung der Freiheit. Nötigenfalls müssen Wirtschaft und Gesellschaft, resp. deren Organisationen, sogar daran erinnert werden, wenn sie eigenmächtig auf den Staat und dessen Unterstützungsmöglichkeiten schießen.

Auf der andern Seite tun die Wirtschaft und die Gesellschaft gut daran, sich zum Wort zu melden. Nicht je mit einer Stimme, sondern in der Pluralität, die ihren Wesensarten entspricht. Die Wirtschaftsverbände und die Organisationen der sog. Zivilgesellschaft sind Ausdruck der inneren Spannweiten. Die Referendums- und Initiativkräfte aus Wirtschaft und Gesellschaft signalisieren den Anspruch auf politische Interessenwahrung. Die Grenzformen des Lobbyismus, des überengagierten Verbandswesens und der im Namen öffentlicher Interessen agierenden NGO hin zur

---

Wirtschaftsbestimmungen der Verfassung sind differenziert gehalten. Sie führen zu einer ebenso differenziert gehaltenen Gesetzgebung mit Referendumsmöglichkeiten.

Politik, nahe an die Regierungen heran und direkt/indirekt hinein ins Parlament, lassen kritische Fragen zu, machen aber klar, wie eng und heikel die Beziehungen Politik-Wirtschaft-Gesellschaft geworden sind.<sup>84</sup>

Die Instrumente der offenen Flanken gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft bilden der Rechtsschutz und die demokratischen, politischen Rechte. Das primäre Initialverfahren präventiver Art ist das „Vernehmlassungsverfahren“.<sup>85</sup> Bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen werden neben den Kantone und den politischen Parteien die interessierten Kreise aus der Wirtschaft und der Gesellschaft zur Stellungnahme eingeladen. Dieser Einbezug schliesst, wenn auch indirekt, die Ansprache der Öffentlichkeit und der sog. Zivilgesellschaft ein. Die Regierung geht gleichsam auf sie zu, aus sachlichem Interesse, gleichzeitig immer auch mit Blick auf möglich werdende Volksabstimmungen, dann aber auch um der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger willen bis und mit der Frage, ob eine Regelung angezeigt sei.

## **2.12. Die Dimensionen des Internationalen**

Die Bundesverfassung ist der sich globalisierenden Welt gegenüber offener als gemeinhin angenommen wird. Sie erwähnt – etwas restriktiv – die Neutralität, handelt von der Unabhängigkeit, spricht dann aber positiv auch von der Linderung von Not und Armut in aller Welt, fokussiert die Achtung der Menschenrechte, die Förderung der Demokratie – mit dem Ziel, zum friedlichen Zusammenleben der Völker wie auch zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen beizutragen.<sup>86</sup> Die Neutralität wird ergänzt durch die Universalität der Beziehungen und durch die wachsende Solidarität.

Im Rahmen dieser allgemeinen Umschreibung öffnete sich die Aussenpolitik/Aussenwirtschaftspolitik einem unendlichen Geflecht von bi- und multilateralen Staatsverträgen mit Akzenten in allen wichtigen Bereichen internationaler Beziehungen – von den Menschenrechten über die Wirtschaft bis zur Umweltpolitik. Zudem stellt sich die Schweiz als Standort für internationale Organisationen zur Verfügung – mit Genf als Schwerpunkt. Sie hält sich zur Verfügung für gute Dienste bei internationalen Konflikten – dank Neutralität, geopolitischer Lage, Kontakten zu internationalen Organisationen und Mediationsfähigkeiten nicht ohne Erfolge.

Beigetreten ist die Schweiz der supranationalen UNO<sup>87</sup> und viele weiteren Organisationen wie dem Internationalen Währungsfonds (IMF), der WTO, der OECD, der OSZE usw., nicht aber der EG/EU – mit denen sie eine grosse Zahl bilateraler Abkommen abgeschlossen hat – und auch nicht der NATO, mit der sie bewusst nur limitierte Kontakte pflegt. Eine besondere Verantwortung trägt die Schweiz für die sog. Genfer-Konventionen und damit auch für das Rote Kreuz (IKRK) mit Sitz in Genf. Die zahllosen Vertragswerke und das Mitwirken in den internationalen Organisationen entsprechen

---

<sup>84</sup> Siehe dazu für die Schweiz vorweg die politologische Studien von Hans Tschäni und Viktor Parma: *Tschäni Hans*, Wer regiert die Schweiz? Der Einfluss von Lobby und Verbänden, Zürich 1983; *Parma Viktor*, Machtgier. Wer die Schweiz wirklich regiert, Zürich/München 2007.

<sup>85</sup> Art. 147 BV

<sup>86</sup> Art. 54 BV sowie, bezüglich Neutralität, Art.173 Abs. 1 lit. a und Art. 185 Abs. 1 BV

<sup>87</sup> Art. 197 Ziff. 1 BV

dem Stellenwert des Landes in politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht. Sie zeugen von einer lebhaften Aussenpolitik, breiter als die selbstgewählte Neutralität vermuten lässt. Kaum geäussert hat sich die Schweiz bis heute zur Frage nach den morgigen Governance-Strukturen der Welt.

Zuständig für die Beziehungen zum Ausland ist der Bundesrat als Regierung<sup>88</sup>, unter Wahrung der (begrenzten) Mitwirkungsrechte des Parlamentes und des Volkes. Dieses spricht sich obligatorisch zum Beitritt zu Organisationen der kollektiven Sicherheit und zu supranationalen Gemeinschaften aus. Fakultativ ist das Referendum bei völkerrechtlichen Verträgen, die unbefristet und unkündbar sind, sodann bei jenen, die den Beitritt zu internationalen Organisationen vorsehen, wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder den Erlass von Bundesgesetzen erfordern.<sup>89</sup> Das Parlament beteiligt sich an der Gestaltung der Aussenpolitik, die aber faktisch von der Regierung gehandhabt wird.

Das Internationale ist in der Schweiz spürbar. Sichtbar in Genf mit seinen internationalen Organisationen, vor allem auch messbar an der Zahl der international tätigen Unternehmungen, ferner an den Exportleistung der hiesigen Wirtschaft und an der Bedeutung des Finanzplatzes. Dazu kommen zahlreiche internationale Vereinigungen, welche ihren Sitz in der Schweiz haben.

Auffallend ist für die Schweiz der Drang zur bestmöglichen demokratischen Legitimierung des sie betreffenden internationalen Rechts. Erahnend, dass das multilateral oder gar supranational erlassenes oder sich anbietende Völkerrecht materiell und formell, vor allem aber hinsichtlich der demokratischer Legitimierung, nicht den nationalen Vorstellungen entsprechen könnte.

### **2.13. Regierbarkeit als offene Frage**

Erstaunlich für die Schweiz, dass die geltende, relativ junge Verfassung, herausgewachsen aus einer demokratischen Verfassungstradition, so deutlich von der Regierung spricht. Und dies unter erschwerenden Bedingungen: Die mitspielende direkte Demokratie legt auch heute den Akzent von vornherein auf das Volk als Staatsorgan, also auf den sogenannten Souverän. Zudem wird das Parlament – und nicht die Regierung – durch die Verfassung als „oberste Gewalt im Bund“ angesprochen, aber „unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen“ (Kantone).<sup>90</sup> Zwei Instanzen (Parlament und Volk) eilen also der Regierung nach der Gewichtung voran. Dies könnte vermuten lassen, die Verfassung stelle die Regierung hintan. Gerade dies aber hat der neue Verfassungstext nicht getan. Sie wurde vielmehr unter dem Vorbehalt des Vorranges von Volk und Ständen sowie der Stellung des Parlaments neu hervorgehoben, gleichsam als permanent präsenten Organ der politischen Ansprechbarkeit und der politischen Impulssetzung.

Dazu gibt es eine geschichtliche Vorgabe. In der Landsgemeinde (jährliche Versammlung der Stimmberechtigten), in der Urform der unmittelbaren Demokratie der Gesetzgebung und der Wahlen in die Behörden, standen sich Volk und Regierung (diese auf dem sog.

---

<sup>88</sup> Art. 184 BV

<sup>89</sup> Art. 140 Abs. 1 lit b BV; Art. 141 Abs. 1 lit. d BV

<sup>90</sup> Art. 148 Abs. 1 BV

„Stuhl“) Auge in Auge gegenüber. Noch heute in Appenzell AI und im Kanton Glarus. Das Parlament und die Justiz blieben und bleiben im Abseits, auch wenn sie – als Folge der Gewaltentrennung – in den entsprechenden Verfassungen als „Gewalten“ positiv hinzugefügt sind. Es gibt also in der schweizerischen Eidgenossenschaft eine gewisse Tradition der starken Stellung der Regierung in der Demokratie.

Dessen ungeachtet sind Regierung und Volk nicht exklusiv aufeinander ausgerichtet. Der Souverän ist zwar der gesetzgeberisch letztlich entscheidende „Machtsträger“ mit direkten/indirekten Vorwirkungen auf die Arbeit von Regierung und Parlament, doch bleibt es dabei, dass die Innovations- und Impulsfunktion in erheblichem Masse der Regierung zukommt. Die Regierbarkeit der Schweiz (auf Bundesebene und mutatis mutandis in den Kantonen) lebt in diesem Sinne vom Zusammenwirken von Regierung/Parlament/Volk des Bundes, der Kantone und der Gemeinden – begleitet und animiert von der hohen Präsenz der Bundesregierung, des Bundesrates.

Das Regieren in der Schweiz mag von aussen kompliziert erscheinen – von den tatsächlichen und juristischen Voraussetzungen her erst recht. Ob sie als breitgefächertes, mehrpoliges Willensgebilde in einer Welt der Globalisierung, der Arbeitsteilungen, der Vernetzungen, der Mobilität und der wachsenden Abhängigkeiten in der geschilderten Art von Seiten der Staatsorganisation und der Erwartungen/Anforderungen her samt ihren Vorlieben zum Eigenständigen regierbar bleibt?

Das Land ist allein schon der Vielgestaltigkeit wegen – nach Sprachen, Kulturen, Konfessionen, Kantonen, Gemeinden, aufgrund der ländlichen Räume, der Städte, der (urbanen) Agglomerationen, der Berggebiete – alles andere als eine in sich geschlossene Einheit. Und doch gelang es bis heute, den Zusammenhalt, gestärkt durch die Staatsidee, belebt durch den Willen, eine weltoffene Nation zu bleiben, bis in das 21. Jahrhundert hinein zu festigen. Eine Kraftquelle bildet der Föderalismus. Er vermeidet das Abhängig-Sein von einer einzigen Regierung, von einem einzigen Parlament. Die Gemeinden setzen zudem ein Fundament. Eine zweite Komponente liegt in der nicht zu hohen Staatsquote resp. in der hohen Eigendynamik der Privatwirtschaft. Und der dritte Vektor darf in der Demokratie gesehen werden, welche die Politik auf allen Staatsebenen zur Bürgernähe anhält. Die wachsende öffentliche Aufgabenmenge und -komplexität macht im Übrigen vor keiner Regierung Halt. Für die Schweiz ein Grund mehr, den staatlichen Bereich nicht noch mehr ansteigen zu lassen. Dessen ungeachtet: Die Schweiz muss sich immer wieder neu die Frage nach der Regierbarkeit in die Zukunft stellen. Diese selbstkritische, geistige Wachsamkeit gilt für jeden Staat – auch für internationale Organisationen, sogar für weltregionale Wirtschaftsgemeinschaften, auch für Grossmächte.

Das Hervortreten der Regierung auf Bundesebene beansprucht die Bundesverwaltung als sachbearbeitende Stütze des Regierens in hohem Masse. Umgekehrt befasst sich die Regierung deutlich weniger intensiv mit dem „courant normal“ der Verwaltung“, also mit der Erfüllung der anstehenden öffentlichen Aufgaben. Ungleichgewichte bahnen sich an. Wer sorgt sich unter diesen Umständen um die Balance mit dem Parlament, mit dem Volk? Die auf der Stufe der Regierung bestehende enge Verbindung von vollwertiger Regierungsmitgliedschaft und Führung eines Departementes (Teil der Verwaltung, Ministerium) birgt so oder so erhebliche Probleme in sich, allein schon mit Blick auf die enorm sich ausweitende Verwaltung. Dass das Regieren (faktisch) Vorrang vor der

Verwaltungsführung beansprucht, leuchtet staatspolitisch ein. Aber: Liegt darin die Chance, durch Abheben von der Verwaltung die Regierung deutlich zu stärken? Oder droht sogar langfristig das Überhandnehmen der Verwaltung in ihrer Eigen-Funktion? Wird die Regierung dereinst auf das Internationale reduziert? Wird die „Verwaltung“ gar zum innenpolitisch Macht- und Machtfaktor? Verlieren das Parlament und das Volk an politischem Gewicht, weil internationale Organisationen das Recht setzen oder weil das Gesetz durch Verträge zwischen Verwaltung und Wirtschaft/Gesellschaft ersetzt wird? Abgründe der Regierbarkeit? Wenn das Fundament des demokratischen Rechtsstaates, zu dem es keine aufgeklärte, mündige Variante gibt, bleibt, dann ist auch die Regierbarkeit, selbst unter Bedingungen von Reformen, gewährleistet.

## 2.14. Regierungsreform

Die derzeitigen Probleme des Bundesrates als Regierung lassen sich nicht auf Anhieb mit einer eher formell-institutionellen Reform meistern. Es geht eben primär um die materielle Klarheit, was Regieren in der modernen Welt beinhaltet, sodann um das innere Selbstvertrauen und rundherum um die Einsicht, der Regierung das Regieren abzuverlangen und nicht selbst regieren zu wollen. Unumgänglich wird die Klärung des Verhältnisses zwischen „Regieren“ und „Verwaltungsleitung/-führung“, angesichts der verfassungsrechtlichen Verquickung von Regierungsmitglied- und Departementsvorsteherschaft.<sup>91</sup>

Die gesetzlichen Vorgaben zur Regierung sind sachlich etwas zu eng konzipiert, jedenfalls zu innenpolitisch geprägt. Positiv aber: Das massgebende Gesetz hebt die Regierungsfunktion hervor und widmet der Regierung einen eigenen Titel, getrennt von der Verwaltung. *Dabei wird den Regierungsobliegenheiten Vorrang vor der Verwaltungsleitung eingeräumt.*<sup>92</sup> Eine beachtenswerte Aussage auf Gesetzesstufe – sie wäre sogar verfassungswürdig. Immerhin: Den aktuellen Sinn der verfassungsrechtlichen Ordnung des Regierens – Vorrang der Kollegialregierung, wenn auch verknüpft mit dem Departementsprinzip – trifft sie. Dass sie auch dem hier vertretenen rechtlichen „ductus“ entspricht, sollte erkennbar geworden sein.

Vor allem wird mit Blick auf denkbare Regierungsreformen zu wenig beachtet, wie sehr die Staaten – und damit auch deren Regierungen – in neue Umstände hineinwachsen, unter gleichzeitiger Relativierung der „Unabhängigkeit“, bei faktischem Souveränitätsverlust und einer Neueinbindung der einzelnen Staaten in überstaatliche Ordnungen. Eins aber steht fest: Einen mittleren, eher kleinen Staat mit einer ausgreifenden Wirtschaft unter diesen Voraussetzungen wirksam zu vertreten und gleichzeitig im Rahmen des geltenden Rechts nach innen zu führen, erfordert eine Regierung, die sich national *und* international einzubringen versteht.<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> Art. 177 BV, Kollegial- und Departementsprinzip

<sup>92</sup> Art. 3 und 6 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997. Beachtenswert an diesem Gesetz ist, dass es von der Regierungsfunktion (Art. 4 leg. cit.) spricht und der Regierung einen eigenen Titel widmet, also separiert von der Verwaltung (Art. 6 ff. leg. cit.).

<sup>93</sup> Siehe dazu, was die Veränderungen der Stellung der Staaten angeht: *Saladin Peter*, Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt, Bern 1995. Leider widmet der Autor der Stellung der Regierungen wenig Beachtung.

Das Reformieren der Regierung macht vor den skizzierten Hintergründen der Menge der Aufgaben, der Internationalisierung usw. Sinn. Eine bedeutende Grenze ist aber gesetzt. Die Regierungsreform als solche darf nicht zu einer Staatsreform, schon gar nicht zu einer solchen der Staatsidee mutieren: Das Prinzip der Trennung der Gewalten, der Demokratieanspruch mit Referenden und Initiativen aus dem Volk, das Zweikammersystem, die rechtsstaatlichen Kernanliegen usw., sie sind von der Öffentlichkeit getragen und prägen die geltende Verfassung von 1999 mit ihren Wurzeln in jenen von 1848 und 1874 sowie das heutige politische System. Die Politik bleibt aber ein wechselvolles Geschehen, ein dauernder Prozess, sogar unter Einbezug der Verfassung, die jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann. In die Zukunft hinein verbunden mit Ungewissheiten. Die Staatsidee der Eidgenossenschaft aber dürfte – voraussichtlich – in den Grundzügen bestehen bleiben, auch wenn sich das Umfeld verändert und einer Regierungsreform nicht mehr ausgewichen werden kann.

Die denkbare Regierungsreform hat sich deshalb auf die Regierungsfähigkeit in einer veränderten Welt unter Wahrung der angetönten Eckorientierungen zur Staatsidee zu konzentrieren. Die seitherigen Bemühungen kreisten um solche Anhaltspunkte, sei es mit der Einführung von Staatssekretären, sei es mit der Zuteilung je eines Ministers zu jedem Bundesratsmitglied, sei es mit der Verlängerung der Amtszeit des sogenannten Bundespräsidenten.<sup>94</sup> Gegeben sind auf alle Fälle die Regierung als Kollegium, dem die Regierungsfunktion explizit anvertraut ist, und die Staatsform der rechtsstaatlichen Demokratie.

Reformfähig ist vor allem die Handhabung des Departementsprinzips in dem Sinne, dass die eigentliche Regierungsfunktion durch konkrete Entlastungen der Regierungsmitglieder im Verwaltungsbereich gestärkt wird, verbunden mit der Kompetenz, die Regierung resp. den Departementsvorsteher vor dem Parlament, vor parlamentarischen Kommissionen und in vorbereitenden internationalen Verhandlungen zu vertreten. Ob ein zweistufiges Regieren – Gesamtführung/Fachführungen – realisierbar wird, ist fragwürdig.<sup>95</sup> Nicht debattiert werden muss das Konkordanzprinzip, da es mit guten Gründen nicht verfassungsrechtlich festgeschrieben ist. Es nimmt zwar auf die grösseren, referendumsstarken Parteien und weitere Aspekte bei der Zusammensetzung der Regierung Rücksicht, doch würde ein starrer Text die Wahlfreiheit des Parlaments limitieren und den Einfluss der Parteien auf Parlament und Regierung (zu) prononciert erhöhen. Der Kollegialregierung gar eine Koalition von Parteien zu unterlegen,

---

<sup>94</sup> Vgl. dazu *Häfelin/Haller/Keller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, a.a.O., S. 532 f. Siehe ferner zu Regierungsreform *Koller Heinrich*, Regierung/Verwaltung, in: Thüerer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 1131ff. Ähnliche Bemerkungen bei *Ehrenzeller Bernhard*, St. Galler Kommentar zu Art. 174 ff. BV. Interessant ist, dass Max Imboden in seinem „Helvetischen Malaise“ von 1964 (!) eine deutlichere Trennung von Regierung und Verwaltung verlangt und gleichzeitig die Stärkung des Kollegialitätsprinzips durch Rotation in der Departementszuteilung diskutiert hat: *Imboden Max*, Helvetisches Malaise, Zürich 1964, S. 40. Siehe auch *idem*, Helvetisches Malaise, in: *idem*, Staat und Recht, Ausgewählte Schriften und Aufsätze, Basel 1971, S. 279 ff.

<sup>95</sup> Es ist vor allem der Bundesrat selbst, der sich solchen Intentionen widersetzt. Siehe aber u.a. *Gross Peter*, Zweistufige Regierung zur Trennung von Gesamtführung und Fachführung, Grundzüge einer optimierten Staatsleitung, in NZZ, 9. 11. 1998, Nr. 260, S. 11. Realisierbar könnte hingegen eine „zweistufige Unterstützung“ durch je einen parlamentarischen/internationalen und einen verwaltungsseitigen Staatssekretär, zugeordnet einem Mitglied des Bundesrates, sein. Die Literatur zur Regierungsreform ist mitenthalten im Literaturverzeichnis des Werkes von *Brühl-Moser Denise*, Die schweizerische Staatsleitung, a.a.O., S. XLIII. Dasselbst finden sich auch Angaben zu den Werken von Kurt Eichenberger, auf die nachdrücklich verwiesen wird.



widerspricht dem Konsensprinzip, das angesichts des Hintergrundes der Referendumsdemokratie bleibend Sinn macht.

Dass an Bundesräte hohe Anforderungen zu stellen sind, versteht sich. Bestnoten als Parlamentarier (sog. gute Dossierkenntnisse) reichen nicht aus, weil zusätzlich anderen Qualitäten zu genügen ist, so in Richtung der Regierungsfähigkeit. Die folgenden Stichworte umreissen, was gemeint ist: Kompetenzen der nationalen und internationalen Weitsicht, fachlich-politische Überlegenheit mit Akzenten auf der Besonnenheit, der Impulssetzungskraft, des strategischen Denkens, des Politikmanagements, der Informationsbegabung, des vertiefenden und menschnahen Politik- und Staatsverständnisses. Die Volkswahl der Regierungsmitglieder für den Bundesrat wurde übrigens in der Volksabstimmung vom 9. Juni 2013, wie schon früher, deutlich abgelehnt – vor allem mit Blick auf die politisch-föderative Zusammensetzung, wider die Vorherrschaft von Mehrheiten.

Ohne die bessere Einsicht des Parlaments als Wahlorgan der Regierung geht es nicht. Es hat die Qualitätsansprüche von sich aus zu erhöhen. Deutlich. Markant. Vorteilhaft, nebst allgemeiner Politikkompetenzen, sind Biographien und Ausbildungswege mit nationalen *und* internationalen Akzenten. Ob zusätzliche Ausbildungsmöglichkeiten für politisch engagierte Persönlichkeiten zu schaffen wären, muss geprüft werden, nicht mit Blick auf Titel, sondern auf Horizonte.

Sind diese Perspektiven in der Regierung und im weiten Umfeld der nationalen/ internationalen Politik gefestigt, dann darf und muss eine Regierungsreform gewagt werden (endlich!). Das Regieren und also die Regierungsfunktionen hätten sie zu unterstützen, zu beleben und zu stärken. Vorbedacht müssten vor allem die abgrenzenden und unvermeidlichen Relationen „Regierungs-Staats-Verwaltungsreform“ sein.

## 2.15. Ethik des Regierens

Ethische Reflexionen und ethisch unterlegte Besonnenheit ziemen Regierenden. Im Vordergrund aber steht für das Regieren das Recht. Dieses schliesst jedoch ethisches Besinnen nicht aus – im Gegenteil sogar ein, sei es als Rechtsethik, sei es als freie ethische Herausforderung verantworteten Handelns, wo freies Ermessen eingeräumt ist, wo sich koordinierte Rechtsanwendungen aufdrängen und unbestimmte Rechtsbegriffe Entscheidungsmöglichkeiten eröffnen.<sup>96</sup>

Die geltende Bundesverfassung ist in sich reich an ethischem Gehalt – an Rechtsethik. Nicht unmittelbar bezogen auf die Rechtsvorschriften unter dem Titel des Bundesrates.<sup>97</sup> Wohl aber in ihren Kernaussagen von der Präambel über die Allgemeinen Bestimmungen und die Grundrechte bis zu den Zuständigkeiten des

---

<sup>96</sup> Das rechtsethische Denken verfügt in der Schweiz über eine gewisse Tradition. Siehe dazu: *Egger August*, Über die Rechtsethik des schweizerischen Zivilgesetzbuches, 2. A., Zürich 1950. Ausgeprägt für das Völkerrecht und das Staatsrecht das Lebenswerk von Max Huber. Siehe dazu *Huber Max*, Gesammelte Aufsätze, 4 Bde., Zürich 1947 ff. Ferner *Lendi Martin*, Theologie-Philosophie-Rechtswissenschaft, in: Häfelin Ulrich/Haller Walter/Müller Georg/Schindler Dietrich (Hrsg.), Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Nef, Zürich 1981, S. 211 ff. (gleicher Text siehe auch in: Lendi Martin, Lebensraum-Technik-Recht, 2. A., Zürich 1997, S. 593 ff.)

<sup>97</sup> Art. 174 ff. BV

Bundes, wie Schutz des Lebensraumes und der Umwelt.<sup>98</sup> Geprägt sind diese durch das Insistieren auf der Freiheit, der Demokratie, dem Leben, dem Frieden, der Unabhängigkeit, der Solidarität, der Gerechtigkeit und der Offenheit gegenüber der Welt, ausweitend auf die Verantwortung gegenüber der Schöpfung, gegenüber künftigen Generationen usw. Zusammenfassend dominieren Freiheit, Leben, Gerechtigkeit, Verantwortung (Eigenverantwortung und gegenüber künftigen Generationen), Solidarität – keine abschliessende Aufzählung, aber doch eine Ausrichtung auf rechtsethische Kategorien, die Sinndeutungen des gebotenen Handelns erlauben. Rechtsethische Werte reichen als solche nicht in den Himmel. Sie sind dem Menschlichen nahe - stufenadäquat zum Recht.

Die rechtsethische Komponente kommt für die Regierung zum Tragen, wenn das Recht echte Lücken zeigt oder wenn es freies Ermessen zulässt, etwa im Bereich der Aussenpolitik, die erhebliche Beurteilungs- und Handlungsräume eröffnet. Weil die absteckenden Kernaussagen gleichzeitig Rechtsräume ansprechen oder gar Rechtsbegriffe sind, tragen sie primär zum Verständnis und zur Auslegung des geltenden Rechts bei. Vor allem aber begründen sie Wertebezüge des Rechts von ethischer, rechtsethischer Kraft. Sie halten die Rechtsanwendung an, auf die ethischen Dimensionen des Rechts zurückzugreifen.<sup>99</sup>

Die Rechtsethik, verstanden als dem Recht immanente Ethik, steht in Reih und Glied mit den zentralen Vorgaben des staatlichen Handelns, nämlich des rechtlich Verbindlichen, der Gerechtigkeit, des Gebotenen (rechtsethisch/ethisch) und des Zweckmässigen, wobei alle vier zu erwägen sind, vorweg und vor allem aber das verbindliche Recht, das im Rechtsstaat vorgeht. Das Zweckmässige – eingebettet in das Geeignete, Erforderliche und Proportionale – steht nie für sich allein, so massgebend es auch sein will. Das Gerechte und das Gebotene stehen ihm zur Seite. Der heikle Konflikt zwischen geltendem Recht und den andern Massstäben ist in der Regel zugunsten des geltenden Rechts zu lösen, es sei denn das „ius resistendi“ rechtfertige oder gebiete (in sehr seltenen Fällen) ein Abweichen.<sup>100</sup>

Das Regieren findet vor allem auch im Bereich des Impulse setzenden Motivierens des Parlaments, des Volks und der Verwaltung statt. In dieser Art lässt es viel Raum für das Rechtsethische und sogar für das Ethische. Regierungen werden sich hüten müssen, daraus eine Ideologie werden zu lassen. Eine gewisse Zurückhaltung muss ihnen eigen sein. Für den Bundesrat als Regierung geht es in diesen Belangen vorweg und vor allem um jene Werte, die für das öffentliche Wirken bestimmend sind. Stufengerecht zum Recht.

---

<sup>98</sup> Siehe vor allem Art. 2, 7 ff., 54, 57, 73, 74, 75 BV usw.

<sup>99</sup> Präambel und Zweckbestimmung der BV werden in der Lehre nicht als unmittelbar anwendbare Verhaltensnormen verstanden, doch weisen sie auf Grundhaltungen hin, die dem Verfassungsrecht zugeordnet sind.

<sup>100</sup> Die Bundesverfassung spricht nicht expressis verbis vom „ius resistendi“ wie sie auch nicht vom Notstand handelt. Beide Aspekte lassen sich in ihrer Ausserordentlichkeit nicht legaliter definieren. Das Widerstandsrecht ist deshalb vorweg ein moralisches Anliegen, das in Güterabwägung Rechtsnachteile in Kauf nimmt. Rechtlich sollte es, verwandt dem staatlichen Notstand, extra constitutionem scriptam akzeptiert werden. Das Naturrecht muss nicht bemüht werden. Eine bewusst offen gelassene echte Lücke im Verfassungsrecht darf hingegen angenommen werden.

Das markanteste rechtsethische Element ist die Freiheit. Die Bundesverfassung handelt von ihr, vielfältig, ohne sie aber präzisierend allgemeingültig zu definieren.<sup>101</sup> Verhängnisvoll wäre eine Legaldefinition, weil mit ihr Abgrenzungen verbunden wären. Dies erträgt die Freiheit nicht. Es ist deshalb sogar von Vorteil, es im Rahmen der Verfassung bei wiederkehrenden Hervorhebungen bewenden, gleichzeitig aber durchblicken zu lassen, dass die Verfassung die Freiheit (integral) voraussetzt. Die staatlichen Organe müssen sich allerdings davor hüten, die Freiheit gleichsam okkasionell nur unter den besonderen Titeln zu erwägen. Sie ist vielmehr gleichsam allgegenwärtig präsent, in ihrer „lückenlosen“ Ganzheitlichkeit, auch für die Regierung, als rechtsethische, verfassungsimmanente, verbindliche Vorgabe.<sup>102</sup>

Ethisches Verhalten erreicht nicht eine besondere Reife durch das Proklamieren von Grundsätzen und Prinzipien. Entscheidend ist es, ihm Raum zu gewähren, wiederkehrend. Ethische Reflexion erlaubt einer Regierung, sich innehaltend zu besinnen, sich selbst gegenüber kritisch zu bleiben und den Erstanliegen des Rechts und der Gerechtigkeit mit Einschluss der vorausgesetzten und stets neu zu erringenden Freiheit der Bürgerinnen und Bürger zu entsprechen.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Präambel, Art. 2 (Zweck), 7 ff. (Grundrechte), 34 (politische Rechte), 35 (Verwirklichung der Grundrechte), 94 BV (Grundsätze der Wirtschaftsordnung) usw. Siehe zur Regelung der Freiheit *Lendi Martin*, Rückfragen an die Bundesverfassung, in: Ruch Peter/Bessard Pierre/Eisele Daniel (Hrsg.), Robert Nef, Kämpfer für die Freiheit, Luzern 2012, S. 211 ff.

<sup>102</sup> Elementar dazu: *Giacometti Zaccaria*, Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit, in: *Giacometti Zaccaria*, Ausgewählte Schriften, Rektoratsrede an der Universität Zürich im Jahre 1955, Zürich 1994, S. 23 ff. (hrsg. von Alfred Kölz)

<sup>103</sup> **Zum Nachdenken: „Es hat zu keiner Zeit an Mahnern gefehlt, die erkannten, dass dem Gefüge der Bundesbehörden etwas Ungestaltetes und Vorläufiges anhaftet. Das als Heilmittel empfohlene Rezept lautet zumeist: Volkswahl des Bundesrates. Darum ging die Auseinandersetzung schon 1848, und wir haben alle Aussicht, dieses Traktandum auch in Zukunft nicht loszuwerden. Aber die Forderung nach Volkswahl der Regierung enthält in ihrer Weise eine kurzschlüssige Vereinfachung; sie verbindet eine richtige Diagnose mit einer falschen Therapie.“**, so Imboden Max, Verfassungsrevision als Weg in die Zukunft (1966), in: idem, Staat und Recht, Basel 1971, S. 317

### 3. Perspektiven hin zur Regierungsfunktion

#### 3.1. Über alles gesehen: Regierungsfunktionen als Impulsfaktoren

Der in dieser Studie gewählte Weg, gleichsam von unten nach oben, vom relativen Kleinstaat mit einer neu formulierten Verfassung zu allgemeinen Aussagen zum Regieren im modernen demokratischen Rechtsstaat dürfte Zweifel ausgelöst haben.<sup>104</sup> Der übliche hätte wohl die Beispielwürdigkeit der führenden EU-Staaten wie Deutschland, Frankreich usw. oder gar die USA gesucht. Das Transponieren der Erkenntnisse zum Regieren auf die mittleren und kleineren Staaten wäre von dort her wohl leichter nachvollziehbar geworden, aber belastet mit der Neigung, eine strukturelle Einheitslösung für alle Staaten zu intendieren. Beim Nachdenken von unten nach oben – von der problemexponierten Schweiz ausgehend – fällt kaum jemandem ein, Einheitlichkeiten zu propagieren. Den „mächtigen“ Staaten werden anders zu konzipierende Strukturen und Sonderanliegen zugestanden. Beim hier bevorzugten Zutritt geht es also darum, echte Problemerkennntnisse zu gewinnen und diese für Staaten und internationale Organisationen aller Stufen und Grössenordnungen fruchtbar zu machen, nicht als Einheitsanliegen, wohl aber als Denkhilfen.

Das Beispiel der Regierung in der „Schweiz“ ist überraschend aussagekräftig, u.a. weil sich trotz Unabhängigkeit/Bündnisfreiheit der internationale Druck auf die Regierung erhöht, weil die Demokratie in ihrer direkten Art die Präsenznähe zu den Bürgerinnen und Bürgern einfordert, weil selbst in einem liberalen Staat mit gedrosselter Staatsquote die Problemlast nicht kleiner sondern grösser und gleichzeitig komplexer wird, weil der föderative Staat, unbesehen der relativen Kleinheit, den koordinativen Aufwand nicht mindert, eher erhöht und weil selbst der „Rechtsstaat Schweiz“ angesichts der Aufgabenfülle die Spannungsfelder zum Recht intensiv erfährt. Dazu kommen für kleinere Staaten mit kleineren Volkswirtschaften (häufig ohne Vorwarnung) immer wieder neu anfallende Anpassungsaufwendungen erheblicher Ausmasse. Insgesamt Vorteilsaspekte, weil kritisches Besinnen und Innovationskraft letztlich für alle Staaten extrem gefordert sind! Sogar für grössere Volkswirtschaften mächtiger Gemeinschaften ein Gewinn! Jedenfalls Ansätze dazu.

Das Beispiel unterstreicht: Selbst in einem unabhängigen, kleineren Staat – wirtschaftlich allerdings eindeutig nicht zu übersehen – ist das Regieren herausgefordert und zwar vorweg durch die Internationalisierung und den

---

<sup>104</sup> Ab Ziff. 3 dieser Abhandlung geht es um das Entwickeln der aus dem vorangehend geschilderten Beispiel gewonnenen Erkenntnisse auf eine Stufe, die Verallgemeinerungen und das Verweben mit dem aktuellen und morgigen Umfeld zulässt. Deshalb wird von der Auseinandersetzung mit der Literatur weitgehend abgesehen. Auch auf vorgefasste Meinungen und gängige Lehren soll verzichtet sein. Der selbständig/unselbständige Darstellungsversuch meldet sich aus sich heraus und in sich schlüssig zum Wort. Dass ich selbst einmal als Generalsekretär des Baudepartementes des Kantons St. Gallen nahe einer Regierung engagiert war, wird durchschimmern, doch im Vordergrund soll die abstrahierende, höherstufige Verallgemeinerung stehen. Dies gilt auch für die Bemerkungen zur Regierungslehre. Die übliche präsentiert sich als Regierungs- und Verwaltungslehre oder als vergleichende Regierungslehre. Hier sprechen wir von einer selbständigen Regierungslehre vor dem Hintergrund der spezifischen Regierungsfunktionen. Wenn es darum geht, sich einen Überblick über die Regierungsformen zu verschaffen, dann sei auf Haller/Kölz/Gächter, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 283 ff. verwiesen. Was die Regierbarkeit der Welt angeht siehe vor allem Kissinger Henry, Weltordnung, München 2014 sowie Mazower Mark, Die Welt regieren, Eine Idee und ihre Geschichte von 1815 bis heute, München 2013.

Aufgabenzuwachs, wie sie für viele Staaten, wenn auch sachlich und zeitlich differenziert, gelten oder gelten werden. Eingeschlossen sind kritische Phasen des konjunkturell positiven Voranschreitens und anhaltender Belastungen aufgrund von wechselnden Situationen auf den Arbeits- und/oder Finanzmärkten.

OGibt man sich in diesem Sinn verallgemeinernd Rechenschaft, was dem modernen Staat heute und/oder morgen abverlangt wird, dann wird deutlich, wie exponiert die Regierungen sind. Nicht nur im Kleinstaat, erst recht in mittleren und grossen Staaten wie auch in zwischenstaatlichen und supranationalen Organisationen. Weder die Parlamente noch die Verwaltungen und auch nicht die Justiz sind in der Lage, stets präsent Kapazitäten der Problemaufnahme, der Kommunikationsgewandtheit und der Handlungsfähigkeit zu markieren. Es bedarf eines entsprechend positionierten Staatsorgans resp. einer Instanz innerhalb internationaler Organisationen, wie immer sie genannt sein mögen: *Einer Regierung mit Regierungsfähigkeiten und -qualitäten.*

*Die „Regierungen“ sind es, welche erste Stellungnahmen signalisieren, Sofortmassnahmen in die Wege leiten, sie sind es, welche die Beziehungen zum Ausland und den stärker werdenden internationalen Organisationen permanent gestalten, sie sind es, welche die nationalen politischen Prozesse aufgrund sorgfältig bedachter Strategien sach- und termingerecht in Bewegung halten, und sie sind es, welche die politischen Grundoptionen und nationalen Interessen nach aussen und nach innen lebendig erhalten. Erst recht sind sie es, die in ausserordentlichen Lagen die Übersicht zu gewinnen und die angezeigten Massnahmen gebündelt zu ergreifen haben. In funktionsverwandter Art treten auch die „Generalsekretariate“, „Direktionen“, „Kommissionen“ usw. internationaler Organisationen hervor. Ob sie alle immer sachgerecht agieren, das ist eine andere Frage. Das Handeln-Müssen steht an – für sie und die nationalen Regierungen. In Bundesstaaten auch für die Gliedstaatlichen.*

Spiegeln sich darin Elemente einer „Theorie der Regierung resp. des Regierens“? Kaum eine geschlossene, wohl aber eine funktionale mit offenen Einschlüssen und offenen Rändern. Sie wird folglich aus einer Vielzahl von Sätzen bestehen, gewonnen aus abstrahierenden Reflexionen mit Blick auf das angelaufene 21. Jahrhundert.

Die Nähe der Regierung zum Parlament und zur Verwaltung mag der Zuspitzung auf die Regierung widersprechen, doch ist dem nicht so: Das Regieren schliesst eben fünf zentrale Komponenten ein, die Regierungen unmittelbar ins Spiel bringen: a) die hohe Präsenz, b) das Wahrnehmen und Beurteilen der aufkommenden Probleme, c) das Positionieren und Initiieren staatlichen und zwischen- resp. überstaatlichen Handelns, d) das Leiten der Verwaltung in zweifacher Ausrichtung, nämlich im Sinne des Erfüllens der Aufgaben nach geltendem Recht und im Sinne des Neuangehens neuer Probleme nach zu ergänzendem Recht, und e) das Initiativrecht gegenüber dem Parlament. Insofern lässt es sich vertreten, die Erstverantwortung, nicht die abschliessende, der Regierung zuzusprechen. Parlament, Verwaltung, internationale Organisationen wie auch innerstaatliche Kräfte folgen dicht auf. Das Regieren tritt aber – über alles gesehen – deutlicher hervor, unbesehen wer nominal die höchste Gewalt im Staat oder in einer internationalen Organisation verkörpert.

Die Lehre von der Gewaltenteilung, die traditionell in den Vordergrund treten würde, wird darüber nicht nebensächlich oder obsolet. Sie macht weiterhin tiefen Sinn, geht es doch immer und überall in Rechtsstaaten und in am Recht orientierten internationalen Organisationen darum, die miteinhergehende Macht nicht zu verabsolutieren, sie rechtlich zu begründen, vorsorglich zu teilen und die „Gewalten“ anzuhalten, sich gegenseitig zu respektieren und zu kontrollieren. Auch wenn die Regierung nicht als „Gewalt“ angesprochen wird, das Einbinden in die Machtthematik bleibt gefordert. Nicht durch Verkennen oder Relativieren der Regierungsfunktion, sondern in deren vollen Tragweite.

Das Hervorheben der Regierens und der „Regierung“ lässt Raum für den weiter ausholenden Begriff der „Staatsleitung“, der, wie bereits angetönt, neben der Regierung, das Parlament, Gliedstaaten und deren Regierungen/Parlamente wie auch unter Umständen sogar Stadtregierungen/Gemeindeorgane einbezieht, aber nur bezogen auf den spezifischen Beitrag an das Leiten und Lenken des Staatswesens insgesamt. In dieser Abhandlung geht es aber nicht um die einzelnen Elemente im Gefüge der Staatsleitung sondern um die „Regierung“, die für den Staat als faktische und rechtlich zentrale Stelle national und international hervortritt, Präsenz lebt und Impulse setzt sowie unermüdlich Initiativen nach allen Seiten entfaltet.

### **3.2. Ausprägungen der Regierungen**

Das Bestimmen der Regierungsform, der Regierungsorganisation, der Regierungsfunktion und des Regierungsstils ist für den demokratischen Rechtsstaat durchaus relevant. Er erträgt nicht beliebige Ausprägungen und auch nicht vordefinierte Einseitigkeiten. Als massgebend erweist sich vorweg die differenzierende Wahl der Staatsform. Sie wird bei der verfassungsrechtlichen Grundlegung eines Staats zum wahren Angelpunkt. Während das Element des Rechtsstaats nicht viele Nuancierungen erlaubt, lässt jenes der Demokratie Varianten zu – Wahldemokratie, Wahl-/Abstimmungsdemokratie, parlamentarische, präsidial-parlamentarische, direkte, halbdirekte oder unmittelbare Demokratie. Die Festlegung der Regierungsform schliesst sich an. Mit erheblichen Auswirkungen auf die Zielfindungen, Strukturen, Entscheidungsprozesse, die Aufgabenerfüllung und die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger. Korrelationen sind also zu beachten. Das Beispiel der schweizerischen Konsens-Regierung mit Blick auf die Referendumsdemokratie sei in Erinnerung gerufen – auf der andern Seite: die USA mit ihrem spezifischen präsidialen Akzent, leicht abgehoben von der Verwaltung und auf Distanz zum Parlament.

Nicht unterschätzt werden darf also der Zusammenhang zwischen Staats- und Regierungsform. Sie müssen sich entsprechen – unter Berücksichtigung vieler konkreter Faktoren, die von Staat zu Staat unterschiedlich zu gewichten, aber doch so zu wählen sind, dass die Staatsidee insgesamt zum Tragen kommt. Die Organisation über alles, die Ausgestaltung der einzelnen Organe, die Funktionsbeschreibungen und die Zuständigkeitsregelungen müssen sich ergänzen. Dies gilt nicht zuletzt auch für die Regierung, sogar auch für innerstaatliche Regierungen. Im Rahmen der internationalen Organisationen sind die „Statutarischen Organe“ und die hervorgehobenen „Generaldirektionen“ mit Blick auf die Entscheidungsprozesse aufeinander abzustimmen. Heikle Modifizierungen treten mit dem direkten Einbezug der Staaten (als

Vertragsparteien, in der Regel vertreten durch die nationalen Regierungen) in die spezifischen Entscheidungsvorgänge auf.

Die unterschiedlichen Nuancierungen der Staatsvorstellungen bedingen divergierende Modelle der Organisation der Regierungen: Vom Präsidialsystem bis zur Kollegialregierung – der klassische Fall des Premierministers mit seinen Ministern mitten drin : Denkbar in Varianten, auch in Mischsystemen, mit Elementen wie Staatspräsident, Monarch, Premierminister mit Ministerrat, Ministerpräsident mit Richtlinienkompetenz gegenüber den Ministern usw. Eine besondere Herausforderung setzt die Legitimierung – immer mit einem Konnex zur Demokratie: Volkswahl, Wahl durch das Parlament, Ernennung durch den Staatspräsidenten, direkte Verbindung mit der Wahl des Parlaments in der Erwartung, dass die obsiegende Partei resp. der/die Vorsitzende mit der Bildung der Regierung mit Blick auf die notwendige Mehrheit im Parlament betraut werde, usw.<sup>105</sup> Die Legitimierung stärkt das Regieren in Auseinandersetzungen mit dem Parlament, mit den Parteien, mit der Öffentlichkeit und zeichnet vor, unter welchen Bedingungen eine Regierung an der Macht bleiben kann oder nicht.

Wie immer die Regierungsform gewählt wird, sie muss, will sie im eigenen Politiksystem reüssieren, das Verhältnis zum Parlament und zur Öffentlichkeit resp. zum Volk als Wahl- und/oder Referendumsorgan reflektieren oder doch sinngemäss aufnehmen. Das Politiksystem ist eben letztlich ein Ganzes, das als solches funktionieren muss. Von da her wäre es denkbar, nicht nur das Regieren zu betonen, sondern die (erweiterte) Staatsleitung als solche zu erfassen, die Regierung/Parlament/ Verwaltungen/ Stimmbürger-Stimmbürgerinnen/Gliedstaaten usw. umfasst, soweit sie entsprechende Funktionen wahrnehmen. Allerdings mit dem evidenten Nachteil, dass die Regierung in ihrer besonderen Stellung als solche kaum sach- und funktionsgerecht wahrgenommen wird – eine Zielsetzung, der nachgespürt wird.

Die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament und zur Art der Demokratie variieren – dürfen und sollen auseinandergehen. Dies gilt auch für die Entscheidungsprozesse. Enden sie bei der Regierung, beim Parlament oder ist das Volk als Organ der Gesetzgebung (fakultatives oder obligatorisches Referendum) zuständig? Allein schon die Reichweiten der begleitenden Informationsaufgaben sind andere, die Adressaten erst recht. Es macht sodann einen Unterschied, ob seitens der Regierung das Parlament zu involvieren ist oder ob Parlament *und* Volk einzubeziehen sind. Im ersten Fall wird die Mehrheitsfindung im Parlament zentral. Sie lässt sich durch einen Koalitionsvertrag, gerichtet auf eine Mehrheit, auf Zeit sichern. Ob und wie weit dieser die freie Ausübung des Stimmrechts der Parlamentsangehörigen behindern darf, scheint fragwürdig. Parlamentarier/innen sind primär ihrem Gewissen verpflichtet. Im zweiten Fall obligatorischer oder fakultativer Referenden geht es um Mehrheiten im Parlament und im Volk, ferner um Vorwirkungen möglich werdender Volksentscheide auf die Parlaments- und Regierungsentscheide. Die Rolle der öffentlichen Meinung ist auch ohne Mitwirkung des Volkes – begleitend – zu beachten. Sie ist zwar nicht verbindlich. Doch die zu erlassenden Gesetze sind an die Öffentlichkeit gerichtet und letztlich im Interesse der Durchsetzung auf eine gewisse allgemeine Akzeptanz angewiesen. Dass

---

<sup>105</sup> In der Staatslehre wird selbstredend auch auf die Regierungsorganisationen hingewiesen. Der Generallinie nach wird zwischen monokratischen, Kabinetts- und Kollegialregierungen unterschieden – so *Haller/Kölz/Gächter*, Allgemeines Staatsrecht, a.a.O., S. 287 ff. In dieser Art bezogen auf den demokratischen Rechtsstaat.

die Meinung der Wahl- wie auch der Sach-Stimmberechtigten auch als Träger der Demokratie – nicht nur mit Ausblick auf kommende Wahlen und/oder Abstimmungen – stets ernst genommen werden muss, versteht sich aus einem weiteren Grund: Die „Demokratie“ ist eben irgendwie immer präsent, wenn auch je nach Institutionalisierung unterschiedlich markant. Sogar schwer diagnostizierbare Staatsverdrossenheit muss die Regierung beunruhigen, selbst Äusserungen einer nicht näher definierten ausserparlamentarischen Opposition wollen bedacht sein.

Die tatsächlich gelebte Ausgestaltung der Regierung – vor dem Hintergrund der Staatsform strukturiert – stellt sich erst mit der Zeit ein. Im Umfeld des Elementes des Rechtsstaates allein schon deshalb, weil die Regierung in den traditionellen Lehren vom Staat, vom Staatszweck, vom Staatsrecht, von der Gewaltenteilung und den Staatsfunktionen eher unterbewertet worden ist und noch teilweise wird. Sie musste immer wieder zurückstehen, so auch erst recht nach den absolut negativen Erfahrungen mit dem „Führertum“. Die der Regierung wesensgerechten eigenständigen Funktionen – im Verhältnis zum Parlament und zur Verwaltung, zur öffentlichen Meinung und zum Internationalen – wurden übrigens relativ spät voll erkannt. Die bereits früh lancierte „Verheiratung“ mit der Verwaltung, verbunden mit dem Akzent auf dem Vollziehen unter dem Titel der „Exekutive“, wurde und wird ihr aber keinesfalls gerecht. Auch dort nicht, wo das Regieren aus dem freien Ermessen (der exekutiven Verwaltung) heraus verstanden wird. Enge Optiken sind nicht konform mit der heutigen und morgigen Wirklichkeit der hohen Gegenwärtigkeit der Regierungen.

Im Rechtsstaat bleiben die Regierungen, auch in ausholender Würdigung ihrer Funktionen, dem Recht verpflichtet. Zu dessen Stärkung durch Novellierungen haben sie beizutragen. Ausgestattet sind sie mit der Initiativ-Verantwortung gegenüber dem Parlament, dem (einfachen) Gesetzgeber, dem Verfassungsgesetzgeber, sodann mit der Leitung der Verwaltung und Informationsverpflichtungen rundum, auch hin zur öffentlichen Meinung resp. dem Volk als Staatsorgan.

Die sog. freie Regierungstätigkeit gibt es nicht, weder nach Beliebigkeit noch nach eigener Überzeugung, selbst wenn sich damit innere Gewissenhaftigkeit verbinden sollte. Allenfalls als Ausfluss des freien Ermessens im Rahmen des Rechts kann sie begrenzend angedacht sein. Immerhin: Es gibt eine gleichsam vorrechtliche, kreative Dimension des regierungsseitigen Impulssetzungs-, der Motivations-, Leitungs- und Lenkungswillens – Politik bewegend, Entscheidungen anstrebbend, letztlich gerichtet auf das Initiieren von Rechtserlassen und das Setzen von Verfügungen, adressiert in erster Linie an den Gesetzgeber und an die Verwaltung, immer aber auch in Auseinandersetzung mit der öffentlichen Meinung, mit dem Volk als Staatsorgan. So besehen lässt sich der Begriff der „freien Regierungstätigkeit“ neu als substanzreiche Formel des geschilderten Initiierens und Motivierens, des Strategischen und des Managements festigen. Dennoch: Das Regieren ist in all seinen Teilen integriert in die Rechtsordnung. Sie kann und darf also nie willkürlich handeln. Sie ist dem Geist des Rechts, der Verfassung insbesondere, verpflichtet. Die Stichworte der Gerechtigkeit, der Grundrechte, der Grundsätze des staatlichen Handels deuten an, was gemeint ist.<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Zur Regierungstätigkeit als freie siehe vor allem *Jellinek Georg*, Allgemeine Staatslehre, a.a.O., S. 617 ff., der das Herauswachsen der Regierung aus der Exekutive eingehend darlegt. Er geht von der Unterscheidung von gebundener und freier Tätigkeit aus und bezeichnet das Regieren als freie im Gegensatz zur gebundenen Verwaltungstätigkeit. Jellinek unterstreicht, dass vor allem die französische Lehre sich veranlasst sah, zwischen „gouvernement“ und „administration“ zu unterscheiden. Der



Gibt es neben der Regierung „Nebenregierungen“? Ob ein Land oder eine internationale Organisation wirklich von seiner/ihrer Regierung geleitet und gelenkt wird, kann gefragt werden. Mindestens der Verdacht oder das Unbehagen können nicht von der Hand gewiesen werden, abseits des Staats würden sich andere Kräfte regierungsähnliche Macht zutrauen und bei Gelegenheit auch anmassen: Ideelle und interessengebundene Verbände, Wirtschaftsorganisationen, dominante Branchen wie Banken, Gewerkschaften, Nicht-Regierungsorganisationen (NGO), Medien, Träger der Zivilgesellschaft usw. Wie weit deren politischer Einfluss tatsächlich reicht, lässt sich nur schwer ausmachen. Sicherlich kann der Wirtschaft resp. Wirtschaftszweigen, die abseits vom Staat frei am Markt agieren, eine nicht unerhebliche „Macht“ zukommen, sogar eine erhebliche, letztlich aber nur im Rahmen des geltenden Rechts, wobei die faktische Macht Vernetzungen am Rande des Rechts mit sich bringen kann. Sorgfältig zu beurteilen sind auch die NGO. Sie geben permanent zu erkennen, dass sie gewisse öffentliche Interessen kräftiger zu vertreten wissen als Regierungen. Ihnen mangelt die Kunst der Interessenabwägung. In der Referendumsdemokratie gilt es sodann jene „Machträger“ zu erkennen, die ihre Referendums-/Initiativstärke ins politische Geschehen einzubringen verstehen. Und die Medien? Als kritisch kommentierende Resonanz und als nicht minder kritische Analysen-Vermittler sind sie unerlässlich. Heikel wird es, wenn sie relativ geschlossen zu Mitsiegern oder Mitverlierern von Volksabstimmungen/Wahlen werden. In dieser Abhandlung geht es aber primär nicht um die potentiellen „Nebenregierungen“, sondern einzig um die konstitutionellen Regierungen.

### 3.3. Allgemeine Aussagen zu den Regierungen und zum Regieren

Aufgrund der Auseinandersetzungen mit der schweizerischen Regelung der Regierung vor dem Hintergrund der rechtsstaatlichen, demokratischen, liberalen, föderativen und sozialen Staatsidee lassen sich folgende thesenhafte, allgemeine Erkenntnisse herleiten, die erlauben, das Regieren im modernen Staat besser zu erfassen, bei unterschiedlichem Verständnis der Staatsformen, der Staatsfunktionen und der Ausformungen der Regierungen, allerdings weitgehend eingeschränkt auf den demokratischen Rechtsstaat. Die nachstehenden, durch Abstraktion gewonnenen Erkenntnisse, bilden Bausteine einer Theorie der Regierung und des Regierens:

- *Die nationalrechtlich gewählten und gelebten Staatsformen prägen Auftrag, Struktur/Organisation und Funktionen ihrer Regierungen. Die Staatsform steht in einer Relation zur Regierungsform und umgekehrt. Extrem dort, wo die Regierungsform die Staatsform bestimmt (Diktatur, Einparteien-Herrschaft, absolute Monarchie), differenzierter für den demokratischen Rechtsstaat und die mit ihm in Teilen verwandte konstitutionelle Monarchie.*
- *Die „Regierungen“ internationaler Organisationen werden durch ihr Statut und die Mitwirkungsmöglichkeiten der sie konstituierenden Staaten mitbeeinflusst. Innerstaatliche Regierungen (in föderativen Staaten wie Bundesstaaten und/oder mit funktionalen Sub-Institutionen wie Agglomerationen/Regionen) werden durch*

---

verfassungsrechtliche Konnex zwischen den beiden ist verbal weitgehend erhalten geblieben, bei differenzierterer Sicht der Lehre von der Gewaltentrennung, bei erhöhter Wahrnehmung der Regierung als Impulsträgerin und Repräsentantin des Staates im alltäglichen Geschehen. Regierung und Verwaltung bilden die so genannte „Exekutive“.

*die Staatsform und die Ausgestaltung der Bundesregierung beeinflusst.  
(Nachfolgend wird vorweg von den staatlichen Regierungen gehandelt, wissend  
dass die „Regierungen“ internationaler Organisationen in Zukunft an Bedeutung  
gewinnen.)*

- *Die Regierung demokratischer Rechtsstaaten ist nicht identisch mit einer der drei klassischen Gewalten (Legislative/Exekutive/Judikative) oder gar eine weitere sondern – der moderne Staat hat sich seit dem Andenken der Staatsfunktionen erheblich entwickelt – ein Staatsorgan mit der spezifischen Funktion des Regierens inmitten der drei Gewalten, wobei sie der so genannten „Exekutive“ zugeordnet bleiben kann, wenn diese neu verstanden wird.*
- *Das Regieren manifestiert sich u.a. durch die nationale/internationale Politikpräsenz, das strategische Andenken und Ausrichten vom Problemlösungen, das Politikmanagement, ferner durch die Initiativberechtigung gegenüber Parlament/Gesetzgeber und ausserdem durch das Leiten der Verwaltung. Sie ist in die Macht/Gewaltenteilung und in das Wahrnehmen von Staats- wie auch von spezifischen Rechtsfunktionen einbezogen, wobei sie sich aber in ihrer Eigenart vom Parlament und von der Verwaltung erheblich unterscheidet.*
- *Kernelemente des Regierens sind über alles gesehen – mit unterschiedlichen Akzenten – die handlungsfähige Vertretung des Staates, das Erfassen der anstehenden und aufkommenden politisch relevanten Probleme, das Andenken der Regierungspolitik, das Ausüben der Sach-, Personal- und Finanzkompetenzen, das Entwickeln von Strategien, das Management der Entscheidungsprozesse sowie das Leiten und Lenken der ihr zugewiesenen öffentlichen Aufgaben wie auch das Wahren der nationalen Interessen gegenüber Drittstaaten, gegenüber Interessen und Ansprüchen internationaler Organisationen, abgestimmt auf die werdende internationale Ordnung.*
- *Die Regierung pflegt die Weite und Tiefe des sachlichen und politischen Denkens wie auch einen menschnahen, sachbezogenen Realitätssinn, strebt nach zweckmässigen Vorgaben für effiziente Problemlösungen, stets verbunden mit dem Blick auf das rechtlich und/oder ethisch Gebotene sowie das Gerechte. Die Wahrung der Freiheit ist eine Erstverpflichtung der Regierung, stets wissend, dass auch sie selbst zu deren Gefährdung beitragen könnte. Die Frage nach dem, was der Staat tun darf, kann, nicht kann und nach dem, was nicht in seinen Aufgabenbereich fällt, steht oben an.*
- *Die Regierung trägt die Verantwortung für das Ergreifen politischer Initiativen im Sinne der von ihr formulierten resp. inspirierten und praktizierten Regierungspolitik – nicht. ausschliesslich, aber immer dann, wenn es sach- und zeitgerecht an politischem Handeln fehlt, ferner in ausserordentlichen Lagen (Katastrophen, Verteidigungsfall, Notstand). Im Vordergrund stehen das eigenzuständige Handeln sowie das Initiativrecht auf Erlass von Gesetzen durch den Gesetzgeber.*
- *Die Regierung verschafft sich mit Hilfe von Frühwarnungen und Analysen des Geschehens laufend die unerlässliche Übersicht über die politische/wirtschaftliche/*

*gesellschaftliche/technologische/umweltseitige Lage samt Entwicklungen und die laufenden sowie erforderlichen staatlichen Aktivitäten.*

- *Die Regierung kann die zur Lage und Entwicklung gewonnenen Aufschlüsse und Erkenntnisse sowie Handlungsoptionen programmatisch zu einer ausformulierten Regierungspolitik verdichten, gerichtet an das Parlament und die Verwaltung. Zudem informiert sie die Öffentlichkeit und ihr internationales Umfeld rechtzeitig und adressatenadäquat über ihre Bemühungen.*
- *Die Regierung hat sich der Wirkungen ihrer Äusserungen stets bewusst zu sein. Das Lancieren von Ideen, Prioritäten und angezeigten Handlungen wird in der Öffentlichkeit die Meinungsbildung in der Regel positiv vorantreiben, könnte aber auch das Parlament, andere Staaten, internationale Organisationen, Parteien, Verbände, die Stimmbürger/innen usw. singular oder insgesamt verwirren, was bedacht sein will und was Korrekturen sowie weitere Informationsschritte bedingen würde.*
- *Die Regierungsstabilität muss im Verhältnis zum Parlament und zum Volk als Staatsorgan besonders gewichtet werden. Ihr kommt auf alle Fälle angesichts der internationalen Vernetzung und der sachlichen/zeitlichen Dimensionen der öffentlichen Aufgaben erhöhte Bedeutung zu. Instrumente der Abwahl von Regierungsmitgliedern oder des Misstrauens gegenüber einer Regierung sind eher restriktiv auszugestalten.*
- *Grundlage des Handelns der Regierungen in Rechtsstaaten bildet das Recht, begleitet vom Auftrag, zu dessen Novellierung beizutragen, verbunden mit dem Ziel, die Rechtskultur zu mehren, die Rechtssicherheit zu stärken sowie Gerechtigkeit und Frieden zu bewirken. Für das Entscheiden und Handeln bei sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit sowie in Situationen ausserordentlicher Lagen sind die Rechtsetzung- und Massnahmenkompetenzen des Parlaments und der Regierung gesondert zu regeln.*
- *Die Regierung darf die Tragweite des Rechts nicht unterschätzen. Diese reicht von den Grundrechten (mit dem vorgegebenen Kernelement der Freiheit) über die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns und der Wirtschaftsfreiheit bis zur Privatautonomie und zur Selbstverantwortung. Es bildet auch die Grundlage staatlicher Macht, der Machtteilung und der Machtmittel. Ob und wie weit eine Regierung in ihren Aktivitäten von Beschwerden an Gerichte geschützt sein soll, muss sorgfältig bedacht werden, so im Spannungsfeld von regierungsseitiger Handlungsfreiheit und der Rechtswegegarantie für die Betroffenen und Berührten.*
- *Die Regierung wahrt ein konstruktives Verhältnis zwischen öffentlichen Ordnungs-Leistungs-, Interventions- und Lenkungsaufgaben einerseits und dem unerlässlichen privatwirtschaftlichen/privatautomen/freiheitsbetonten Handeln der offenen Gesellschaft anderseits. Sie spricht die Wirtschaft und die Öffentlichkeit auf ihre Anliegen, Leistungen und Beiträge an die Wohlfahrt sowie an den Zusammenhalt der Bevölkerung an und bezieht sie mindestens in die Vorverfahren der Entscheidungsprozesse ein.*

- *Eine der besonderen Regierungsfunktionen besteht darin, auf einer sachlich zweckmässigen, gerechten, adressatengerichteten Gesetzgebung zu insistieren, welche die Menschen und Organisationen anspricht und in der Zielverfolgung wirksam ist. Überregulierungen sind zu vermeiden oder rückgängig zu machen.*
- *Die Regierung zeichnet verantwortlich für das koordinierende Kooperieren mit internationalen Organisationen, mit andern Staaten, insbesondere mit den Nachbarstaaten, wie auch mit den landesinternen Selbstverwaltungskörpern (Länder/Kantone, Gemeinden) und den Städten, Regionen, Agglomerationen wie auch Metropolitanräumen, die ihrerseits regierungsähnliche Strukturen aufweisen können resp. müssen.*
- *Nicht minder wichtig für das Regieren sind das Wahrnehmen, resp. das Delegieren/Auslagern, öffentlicher Aufgaben sowie das Ausüben der zugewiesenen Aufsichtsfunktionen. Dies gilt auch gegenüber verselbständigten öffentlichen und gemischtwirtschaftlichen „Unternehmungen“, soweit diese der öffentlichen Interessenwahrung verpflichtet und nicht explizit vollständig „privatisiert“ sind.*
- *Die Regierung nutzt das Fachwissen der Verwaltung und deren politisch-fachliche Erfahrungen für das Regieren und hält sie an, die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll und sparsam zu erfüllen, stets in Rückkoppelung an die Regierung, verbunden mit konstruktiven Anregungen für das Regieren, das Umsetzen der Regierungspolitik, für das rationelle Wahrnehmen öffentlicher Aufgaben und für das Instradieren neuer Erkenntnisse.*
- *Besondere Aufmerksamkeit erfordern der Finanzmarkt, die Finanzhaushalte und deren Relationen zur politischen Handlungsfähigkeit wie auch zur Belastbarkeit der Volkswirtschaften, der Unternehmungen und der individuellen Abgabepflichtigen. Die Steuerbelastung darf die Grenze zur Expropriation nicht überschreiten. Der Bedeutung der Geldwertstabilität hat sich jede Regierung bewusst zu sein. Die Begrenzung der staatlichen-politischen Handlungsfreiheit durch Staatsverschuldung darf nicht aufkommen.*
- *In der Demokratie ist die Regierung aufgrund ihrer Problem- und Menschennähe auf das Hinzugehen auf die Öffentlichkeit verpflichtet, nicht nur mit Blick auf Wahlen und allfällige Referenden, sondern auch mit Rücksicht auf die Ziel-/Zweckerfüllung mit Einschluss der gemeinsamen Wohlfahrt und zur Stärkung/Vergewisserung der Legitimität sowie der Akzeptanz staatlicher Massnahmen.*
- *Eine wachsende Bedeutung kommt der Aussenpolitik zu. Sie orientiert sich am Staatszweck, am Völkerrecht, an den eingegangenen Bündnis- und den geltenden staatsvertraglichen Verpflichtungen, vor allem aber an der Stärkung des Friedens, der Rechtsordnungen und der Grundrechte in aller Welt. Das gekonnte Wahren der eigenen nationalen Interessen hat sich ins rechtlich Vertretbare einzuordnen. Und das Postulat des Anvisierens einer „Weltordnung“ ist stets im Auge zu behalten.*
- *Im internationalen Bereich sind Solidarität und Universalität sowie das friedliche Zusammenleben auf der Basis von Recht und Gerechtigkeit durch die Regierungen*

*hoch zu veranschlagen. Die Rechtskultur – mit ihrem rechtsethischen und ethischen Gehalt – ist beispielhaft zu pflegen. Die werdende Weltordnung bedarf ihrer.*

- *Das Regieren ist geforderter denn je, vor allem durch die Internationalisierung und den wachsenden Komplexitätsgrad der anstehenden und aufkommenden Probleme, parallel bei der Verwaltung und beim Gesetzgeber, in allen Belangen des Staates und der internationalen Organisationen. Es genügt dabei nicht, einseitig öffentliche Interessen zu verfolgen; die Regierung muss das Augenmerk auch auf die privaten und privatwirtschaftlichen richten, denen Raum zu gewähren ist.*
- *Die Regierung muss – gerade auch mit Blick auf ihre weitgespannten Verpflichtungen gegenüber der Verwaltung – prioritär als Funktionsträger des Leitens und Lenkens des politischen Geschehens nach strategischen Ausrichtungen verstanden werden. Diese Funktion ist vorrangig gegenüber der unmittelbaren Leitung der Verwaltung, so bedeutsam diese auch ist. In Auseinandersetzung mit der Verwaltung legt sie vorausschauend insbesondere die Prioritäten der Aufgabenerfüllung fest, ordnet die personellen und finanziellen Mittel zu und plant die Auslagerung/Privatisierung resp. den Verzicht auf öffentliche Aufgaben.*
- *Weil die Regierung im national/internationalen politischen Geschehen faktisch hervortritt, muss sie bewusst auf das ihr übergeordnete nationale Parlament und die Öffentlichkeit resp. das Volk als Staatsorgan zugehen. Ansonsten droht eine faktische Verlagerung der Politikfokussierung einseitig auf die Regierung und zudem auf die internationale Ebene, was zu Fehlpositionierungen führen kann.*
- *Die Regierung darf den rechtsethischen Gehalt des positiven Rechts auslegend anwenden und immer wieder neu in Erwägung ziehen. Die Kernverpflichtung besteht in der Wahrung der Freiheit. Die Regierung kann im Bereich des freien Ermessens zudem auf allgemeine ethische Reflexionen zugehen, doch geht das positive Recht, das rechtsethische Elemente einschließt, vor, abgesehen von den Ausnahmefällen „Notstand“ und „ius resistendi“, die als rechtlich kaum fassbar restriktiv vorbehalten sind.*
- ***Die Regierung ist – ungeachtet ihrer vielseitigen Verpflichtungen und des unerlässlichen Willens, politikinspirierend zu wirken – keine „pouvoir neutre“, keine sich selbst genügende „Gewalt“, keine die andern Gewalten be- und verdrängende „Macht“; sie ist und bleibt im Rechtsstaat ein zudienendes Organ der Strategieentfaltung und des Politikmanagements. Sie versteht sich und darf von den andern Organen als Glied des Politik-Systems verstanden werden, das getragen ist von der Freiheit und der Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger, zusammengehalten durch die gemeinschaftliche Verantwortung für Wohlfahrt und Gemeinwohl sowie getragen von den Fundamenten des Rechtsstaates und der Demokratie.***

In einer Zeit, die das Denken in Kategorien der Ökonomie, der Effizienz und Effektivität forciert, kann nicht deutlich genug die *Bedeutung des Rechts* hervorgehoben werden. Der Staat und das Regieren haben es eben mit Macht zu tun, die rechtlich begründet und rechtlich beschränkt werden muss – im Interesse der Freiheit der Menschen, ihres Tuns in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Lebensraum, aber auch des Erfüllens der

öffentlichen Aufgaben im öffentlichen Interesse, alles unter Wahrung der Privatinitiative, der Wirtschaftsfreiheit sowie der Selbstverantwortung und der Privatautonomie. Und nicht weniger relevant: Regieren ist nicht Selbstzweck. Erstens und letztlich geht es um das Wohl der Bürgerinnen und Bürger, der Menschen, für welche die Freiheit im Vordergrund steht und die ihnen eigen ist. Die Grundrechte, die Freiheitsrechte, das Streben nach Gerechtigkeit sind zu wahren – Erstaufgabe jeder Regierung, sei es mit Blick auf die Gesetzgebung, sei es mit Blick auf die Verwaltung, sei es hinaus ins Internationale.

Ob der Schluss gezogen werden kann, den Grundrechten komme eine erhöhte verfassungsrechtliche Bedeutung zu, ist fragwürdig, da das Recht, vorweg die Verfassung mit ihrer erhöhten Gesetzeskraft, in toto für eine strukturierte „freiheitliche“ und „gerechte“ Rechtsordnung steht. Politisch (und rechtlich) aber sind sie um der vorausgesetzten Freiheit willen jedenfalls fundamental. Mit langem Atem sind sie „nachhaltig“ und „konsequent“ zu vertreten, wissend, dass die so wichtige subtile Rechtskultur nicht „befohlen“ werden kann. Sie muss gedeihen. Nebenbei: Es genügt nicht, den Grundrechtsschutz der Justiz zu überlassen. Selbst die Regierung muss sich darum kümmern. Erst recht das Parlament. Und ganz sicher auch die Verwaltung.

Die grossen Dimensionen der Freiheit und der bedacht zu dosierenden staatlichen/politischen Macht sind es also, welche zwingend nach dem Recht verlangen. Elementar, bleibend. Bindend und belebend für die Politik, die Wirtschaft, die Gesellschaft und letztlich zugunsten des Individuums.<sup>107</sup> Dafür tragen die Regierung, das Parlament, der Gesetzgeber, die Verwaltung und die Justiz eine bleibende Verantwortung. Die Regierung – inmitten derer Schnittstellen – ganz besonders.

### 3.4. Die „Kunst“ des Regierens – die Freiheit als Voraussetzung

Eine Regierung lässt sich nicht mit einem Dirigenten vergleichen. Dieser interpretiert eine vorgegebene Komposition und haucht ihr zusammen mit dem Orchester erlebbares Musik-Leben ein. Die Aufgabe einer Regierung ist schwieriger. Sie verfügt nicht über ein positives Werk. Die Regierung ist, bildlich gesprochen, Dirigent und gestaltender Komponist, allerdings mit der machtkreierenden und machtbegrenzenden, werthaltigen Rechtsordnung im Rücken als Basis des geltenden und nötigenfalls zu novellierenden Rechts, auf das die Regierung verpflichtet ist. Ebenso hinkt der Vergleich mit dem Maler oder einem Skulpteur. Sie schaffen bleibende Werke, auch wenn diese in die Zukunft hinein unterschiedlich gewürdigt werden. Der Politiker der Regierungsstufe gestaltet auf seine Art nicht minder eindrücklich, aber im Wissen, nur auf Zeit, nie allein und nicht definitiv entscheiden zu können. Zudem hat er die Ungewissheiten der Zukunft, die

---

<sup>107</sup> Siehe dazu sub specie der allgemeinen Grundsituation *Mahlmann Matthias*, Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 3. A., Baden-Baden 2014.

Kurt Eichenberger hat im Übergang zum modernen Staat des 21. Jahrhunderts besonders wegführend nachgedacht – seit den sechziger Jahren. Auf seine Schriften sei nachdrücklich verwiesen: *Eichenberger Kurt*, Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften, Basel 1980; *idem*, Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften, Basel 2002. Bekannt ist, dass der Autor der zit. Publikationen beim Bundesrat und beim Parlament hohes Ansehen genoss. Vgl. dazu *Kley Andreas*, Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, a.a.O. S. 486. Siehe sodann das Lebenswerk von *Giacometti Zaccaria* (1893—1970), Ausgewählte Schriften, Zürich 1994, (hrsg. von Alfred Kölz); *Kley Andreas*, Von Stampa nach Zürich, Der Staatslehrer Zaccaria Giacometti, sein Leben und Werk und seine Bergeller Künstlerfamilie, Zürich 2014.

unter Umständen nach neuen Impulsen verlangen, zu akzeptieren. Für eine Regierung steht zwar auch das „Werk“ im Vordergrund, aber begrenzt und begleitet vom sachlich Vertretbaren und dem Verantwortbaren – eine in sich reichhaltige Palette, aber eine „unvollendete“.

Vom Recht her lassen sich keine abschliessenden Aussagen zum Regieren und zur Regierung wagen – so bedeutsam diese sein mögen. Das Regieren ist nicht identisch mit den Rechtsfunktionen der Rechtsetzung, der Rechtsanwendung und der Rechtsdurchsetzung, weder in der Summe, noch bezogen auf eine von den drei genannten, obwohl das Regieren durch sie herausgefordert wird – mindestens in Teilen, sogar in gewichtigen. Aber das Regieren ist mehr, vielseitiger, mehrdimensionaler als das, was durch das Recht geklärt wird. Spätestens ab hier beginnt die Kunst des Regierens. Dessen ungeachtet: Vom Recht entbunden ist keine Regierung. Sie ist auf es verpflichtet – mit Vorbildfunktion für Parlament und Verwaltung sowie für die Öffentlichkeit, gerade auch dort wo sie selbst Recht setzt, anwendet und durchsetzt.

Das Bedenken von sachlichen und geistigen Spannweiten bildet einen ersten Ansatz zum besseren Verständnis des Regierens, ein zweiter liegt in der Problemerkfassung und ein dritter in abwägenden Positionsbestimmungen, alles unter Mobilisierung von Fachwissen, gerichtet an das Parlament, letztlich an den Gesetzgeber, die Verwaltung und vor allem auch an die Öffentlichkeit. Stets differenziert, adressatenadäquat.

*Die materiellen Spannweiten* lassen sich mit folgenden Hinweisen andeuten:

- Freiheit – öffentliche Aufgaben
- Sachliche, politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, menschliche Problemdimensionen – aktuell und in Zukunft
- Bedürfnisse der Menschen – politische/rechtliche Möglichkeiten des Handelns
- Grundlegende Werte (Freiheit/Gerechtigkeit/Leben usw.) – Zweckmässigkeit – erreichbare und angezeigte Wirkungsgrade
- Erforderlichkeit – Eignung – Verhältnismässigkeit des staatlichen Handelns
- Nationale – internationale Ebenen der Problemerkfassung und -bewältigung
- Staatliche – privatwirtschaftliche – individuelle Verantwortung (Selbstverantwortung)
- Bundesstaatliche – zentralistische – dezentrale – autonome Problemerkfassung resp. Kompetenzzuweisungen
- Anordnende hoheitliche Regelung – Förderungsbestrebungen/Anreize – privatautonome Absprachen
- unmittelbarer Zeitdruck – wählbarer Zeithorizont – Weitsicht.

Die *Problemerkfassung* weitet sich im Bereich der Politik auf der Stufe des Regierens – im Vergleich mit den üblichen Vorgehensweisen – aus auf die Vielfalt öffentlicher Interessen unter präzisierender Ausklammerung all dessen, was der Privatwirtschaft und der Selbstverantwortung vorbehalten bleibt. Folgende Stichworte illustrieren, um was es zusätzlich geht:

- Ermittlung des öffentlichen Problembewusstsein
- Mobilisierung des verwaltungsseitig verfügbaren Fachwissens
- Erfassen ergänzenden Fachwissens über Expertisen und internationale Vergleiche (nicht unkritische Übernahmen)

- Bestimmung des Ungewissen und des Nichtwissens, präzisierende Problemansprache, Problemdefinitionen
- Fachliche und rechtliche Bewertung des öffentlichen Interesses an Problemlösungen
- Denkbare Verhaltensnormen
- Erreichbare Wirkungen
- Evaluation der Notwendigkeiten und Dringlichkeiten
- Gefahren des Missbrauchs
- Gesetzes- resp. Verordnungsentwürfe - Vernehmlassungen
- Zuständigkeiten unter Beachtung der innerstaatlichen Kompetenzordnung
- Verfahrensschritte, Entscheidungsprozesse.

Die *Positionsbestimmungen* ergeben sich inhaltlich aus den Erwägungen zu den Spannweiten, sodann aus den sachlichen/zeitlichen Dringlichkeitsgraden und der Adressierung bezüglich des Angehens der Probleme. Folgende, eher formelle Andeutungen signalisieren, was bedacht sein müsste:

- Sofortmassnahmen, ordentliche/ausserordentliche Massnahmen
- Verbindlichkeitsgrade: Aufforderungen zum Handeln, Anweisungen zum Handeln, Motivierungen zum Handeln, Einbringen von Zielvorstellungen, Anreize
- Sach- und zeitgerechte Vororientierungen an das Parlament, die breite Öffentlichkeit, an Parteien, NGO, Verbände, Gesellschaftsgruppen, Wirtschaftsverbände, Stimmbürger und Stimmbürgerinnen usw.
- Klärend Aussagen, gerichtet an Gesetzgeber, Verwaltung, öffentliche Unternehmungen, Gebietskörperschaften usw.
- Orientierung der supranationalen, zwischenstaatlichen Organisationen, der interessierten Staaten, Nachbarstaaten, usw.

Über alles gesehen: Das Regieren berührt eine vielfältige Summe von Einzelschritten. Routinierte Regierungen und deren „Kanzleien“ in Form von Stäben müssen die angedeuteten Punkte und Schritte beherrschen. Sie werden sich Check-Listen anlegen. Die Regierung müssen sie irgendwie intus haben und auch dort an die Guidelines denken, wo verzugslos gehandelt werden muss.

Mit zur Kunst des Regierens zählt das Beiziehen von zudienenden und gleichzeitig kritischen Beratern – auf der Basis gekannter, herausfordernder und doch offen bleibender Fragestellungen. Ziel ist das Mobilisieren bereichernder, ausweitender und dann doch wieder sich auf das Wesentliche konzentrierender Erkenntnisse. Nicht ausser Acht zu lassen sind die Grenzen des Umsetzbaren, des öffentlich Vermittelbaren, der Aus- und Nebenwirkungen, gar der Missbrauchspotenziale. Ob die „Experten“ aus der Verwaltung, aus der Wissenschaft, aus Think Tanks oder gar aus berührten Verbänden usw. stammen, ist weniger wichtig als ihre unter allen Umständen vorausgesetzte Fachkompetenz, verbunden mit Fantasie, Kreativität und Einfühlungsvermögen ins Politische samt dessen Grenzen.

Hinter diesen Auflistungen stehen keine festen Abfolgen. Was, wann und in welcher Intensität seitens der Regierung vorbedacht und was informierend, inspirierend, motivierend oder gar anordnend eingebracht werden muss, das hängt von den Umständen, dem geltenden Recht und den regierungsseitigen Intentionen ab. Regieren setzt jedenfalls einen hohen Sinn für das sach- und zeitadäquate Disponieren und das



Kommunizierbare wie auch das Verstanden-Werden voraus. Ein blindes Vertrauen genügt nicht. Zum Beispiel: Bereits die ersten Problemabsteckungen, oft von der Verwaltung initiiert, schliessen politische Dimensionen ein, die als solche hervorzuheben sind. Sie erfordern ab ovo das betont kritische Mitdenken der Regierung.

Auf jeder Regierung lastet inmitten des „vernünftigen“ Räsonierens der Widerspruch *zwischen immensen Erwartungen aus der Öffentlichkeit und den effektiven Handlungsmöglichkeiten sowie Notwendigkeiten*. Insbesondere die Staaten – innerhalb von den Gemeinden über die Gliedstaaten bis zu den zentralen Behörden – sehen sich nicht selten gesellschaftlichen Ansprüchen gegenüber, die weit über die öffentliche Grundverantwortung hinausweisen. Oft artikuliert durch Vorstösse aus dem Parlament, durch Parteiprogramme, sogar über Volksinitiativen. Vor allem im Wirtschafts- und Sozialbereich. An den Regierungen ist es, auf die Kompetenzen des Staates, die Selbstverantwortung, die zwischenmenschlichen Beziehungen, die gesellschaftlichen Eigeninitiativen und die Funktionen der Wirtschaft zu verweisen. Die Neigung, aus jedem Anliegen eine öffentliche Aufgabe zu kreieren, besteht, doch lenkt sie von den Kernverpflichtungen des Staates ab. Diese, und nur diese, stehen für die Regierungen oben an. Regierungen haben sich der grenzenlosen Ausweitungen der öffentlichen Aufgaben zu erwehren. Der Staat darf sich nicht übernehmen. Er hat immer einen nur begrenzten Auftrag. Den sachlich richtigen und politisch gewichteten Kurs innerhalb von Grenzen zu bestimmen, ist sogar mehr als ein vernünftiger Akt – angesichts der Fülle der Implikationen wahrlich eine „Kunst“.

Ob und wie weit sich die Regierung von den konkurrierenden politischen Parteien abheben soll, kann nicht allgemeingültig zu Ende bedacht werden. In einer konsenskonzentrierten Regierung mit Mitgliedern aus mehreren Parteien ist eine gewisse Distanz zu diesen unabdingbar, damit die Regierung als Regierung zu einem Konsens finden kann. Umgekehrt darf (oder muss) eine Regierung, die sich auf eine echte oder vertraglich gesicherte Mehrheit im Parlament stützt, bis zu einem vertretbaren Mass parteinah bleiben. Ihre Unabhängigkeit wird sie aber, wenn verfassungsgebotenes Entscheiden und Handeln ansteht, zu bewahren haben.

Der verantwortungsreichste Kern für jede Regierung besteht in der *Beachtung und Bewahrung der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger*, mit Einschluss der Ausstrahlungen hin zur Freiheit der Wirtschaft und hin zur gelebten Freiheit im Rahmen der Privatautonomie und der lebenswerten Privatsphäre. Diese Herausforderung mündet in das politische Eingeständnis, dass gerade der Staat, der so oft und unter vielen Titeln die Freiheit im öffentlichen Interesse (auf gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit) beschränken muss, für die Gewährleistung der Freiheit verantwortlich zeichnet. Nicht nur durch die Justiz und den Gesetzgeber, auch durch die Verwaltung, geistig führend aber auch durch die Regierung: Freiheit gewährleisten und Freiheit beschränken, wenn das nicht „Kunst“ ist!

Die Versuchungen, die eigene Leistungsfähigkeit und die Wirksamkeit des Regierens sachlich, fachlich und nach politischen Kriterien stets neu zu beweisen und sich selbst als Politik-Grösse zu bestätigen, verleiten – leider – die Regierungen, das Sachliche zu perfektionieren, Freiheitsbeschränkungen in Kauf zu nehmen und dabei die Erstaufgabe, der Freiheit zuzudienen, von Zeit zu Zeit zu verkennen. Dem darf nicht so sein. Denn die Freiheit der Menschen, die für jede ordnende und hoheitlich anordnende Gemeinschaft vorausgesetzt ist, steht nicht zur Disposition. National und international haben die

Staaten und internationalen Organisationen sowie deren Organe, vor allem auch die Regierungen, für sie insistierend geradezustehen – auch gegenüber dem Parlament, gegenüber dem Gesetzgeber, gegenüber den internationalen Organisationen und deren inneren Strukturträger. So bedeutsam der anhaltende und spezifische Beitrag der Justiz an die Wahrung der Freiheit ist, Fehler schleichen sich auch bei ihr ein, wenn Regierung, Parlament, der Gesetzgeber und die Verwaltung nicht von sich aus auf der Freiheit beharren. Effizienz und Effektivität stehen einer Regierung wohl an, doch der materielle Kern der Wahrung der Freiheit steht oben vor.

Damit ist gleichzeitig unterstrichen, die Kunst des Regierens besteht gerade nicht im Aufbau einer Herrschaft gegenüber den Menschen, sondern in der Fähigkeit, die mündigen Bürgerinnen und Bürger im Lichte ihrer Freiheit vom Staat und in ihrer Fähigkeit des aktiven Mitwirkens bei Wahlen und Entscheidungsprozessen zu stärken. Soweit die Menschen in Pflicht und in Verantwortung genommen werden müssen, ist dies eine Aufgabe des demokratisch legitimierten Gesetzgebers oder – in der direkten Demokratie – gar des demokratischen Gesetzgebers. Die Regierung kann und darf ihre Aufgabe primär in rationalen Strategien zu Sachfragen und im Management gesetzestreu gehandhabter Entscheidungsprozesse sehen, nicht aber ohne den massgebenden Werten und dem Ductus des Rechts auf der Spur zu bleiben.

Ob politische Klugheit die Kunst des Regierens zu ersetzen vermag? Nicht, wenn darunter ein raffiniertes Taktieren verstanden wird, wohl aber dann, und nur dann, wenn es um das Wahrnehmen und Wecken von Verantwortung geht: Klugheit in einem tieferen Sinn. Diese ruft nach Massstäben des Zweckmässigen, des Rechtmässigen, des ethisch Gebotenen und des Gerechten als Ausdruck der Kunst des Regierens.

Höchste Anforderungen stellen schleichende politische Prozesse. Sie sind schwer zu erfassen und sind durch Regierungen ohne konkreten Anlass kaum in gute Richtungen zu lenken, da sie selten genug ins kritische Bewusstsein der öffentlichen Meinung vordringen. Nicht zuletzt auch deshalb, weil sie häufig über Regierungsperioden hinaus reichen und deshalb – vermeintlich – nicht „zwingend“ von einer aktuellen Regierung aufgegriffen werden müssen. Dennoch: Ihnen muss Einhalt geboten werden, wenn sie ins Abseits führen könnten. Vor allem dürfen sie nicht verharmlosend gefördert werden, wenn sie fatal enden könnten. Das Beispiel einer überbordenden Sozialstaatlichkeit mit Versprechungen nach allen Seiten, die kaum mehr korrigiert werden kann und die sich insgesamt lähmend auf die Eigenanstrengungen auswirkt, liegt auf der Hand. Ähnliches lässt sich vom Subventionsregen und voreiligen Anschubfinanzierungen usw. aussagen.

In diesem Sinn bedarf jede Regierung für das gute, gelingende Regieren der „Regeln“ – selbstgewählter und/oder auferlegter, formeller und materieller, ethischer und/oder rechtsverbindlicher. Die Grundregeln sind der Verfassung und der sie ausführenden Gesetzgebung zu entnehmen oder – für die internationalen Organisationen – den entsprechenden staatsvertraglich begründeten „Statuten“. Die Regeln klären innerstaatlich – nicht nur nebenbei – auch das Verhältnis zum Parlament, zur Verwaltung und zur Justiz, sogar zum Volk als Staatsorgan resp. im internationalen Bereich zu den Mitgliedstaaten.

### 3.5. Macht, Autorität, Stil des Regierens

Die rechtlich verfasste Macht einer Regierung ist im demokratischen Rechtsstaat von vornherein limitiert. Sie ist begrenzter als gemeinhin vermutet wird. Auf alle Fälle liegt sie herwärts der formellen Gesetzgebung; sie handelt aus dem Recht heraus, respektiert die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und sie hat vor allem die Selbstverantwortung, die Privatautonomie wie auch die individuelle Freiheit, die Wirtschaftsfreiheit, die Eigentumsgarantie usw. zu wahren. Selbstredend ist sie am Setzen von Rechtssätzen beteiligt, auf sich bezogen jedoch weitgehend beschränkt auf den Erlass von Vollzugsvorschriften, allenfalls für einzelne Bereiche ausgestattet mit einem selbständigen, gesetzesvertretenden Ordnungsrecht, sogar mit einem vorbehaltenen oder stillschweigend vorausgesetzten „Notstandsverordnungsrecht“.

Die einer Regierung anvertrauten formellen Machtmittel müssen ihre Grundlage in der Verfassung und in der Gesetzgebung finden, allein schon deshalb, weil sie nicht nur gebraucht sondern sogar missbraucht werden könnten, selbst durch die Regierung. Dies trifft insbesondere zu für die Machtmittel der Polizei im Sinne der Gefahrenabwehr und der Armee gegen schwerste Bedrohung des eigenen Staates und/oder der Sicherheit der Bevölkerung sowie limitiert gegen den Unfrieden in dieser Welt. Sie sind mehr als gewöhnliche Zwangsmittel zur Durchsetzung geltenden Rechts oder des Einforderns von Schulden. Ihre Einsatzbedingungen/-zwecke sowie die Grundaufträge sind durch den Gesetzgeber vorzugeben. Aber als solche sind sie unverzichtbar, da der Staat in der realen Welt menschlich/unmenschlicher Gewalttaten, reich an Streitigkeiten, an Meinungsdivergenzen, Interessengegensätze usw. einsetzbarer, leistungsfähiger, aber gleichzeitig dosierbarer Machtmittel bedarf.

Das Leiten der Verwaltung eröffnet den Regierungen zusätzlich die Möglichkeit, über materielle Weisungen, Zuteilung von finanziellen Mitteln, die Ausstattung mit Personal und Durchsetzungskompetenzen kraftvolle Akzente zu setzen. Aus alltäglichen Mitteln können massgeschneiderte „Macht“- Elemente/Haltungen werden. Dazu kommt das Einfordern des weisungsgebundenen Mitwirkend der Verwaltung an der Regierungsarbeit, konkret beispielsweise durch Übernahme von Aufträgen, das Einsetzen von „Ad hoc -Task Forces“, von Projekt- und Führungsstäben, durch Prozessbegleitungen mittels Arbeits- und Zeitprogrammen, das Begleiten parlamentarische Kommissionen usw. Die Dichte ist gross. Es kommt zu Machtkonzentrationen nahe bei der Regierung. Dass die Machtmittel in ausserordentlichen Lagen ex constitutione verstärkt der Regierung zugeordnet werden, erklärt sich aus den sachlichen und zeitlichen Dringlichkeiten.

Die „formelle“ Machtmenge erfährt nun aber eine für das Regieren geradezu charakteristische Ausweitung zur *Macht des Inspirierens, des Motivierens und Initiierens* von Zielen, des Andenkens von Massnahmen und von zu normierenden Verhaltensweisen, adressiert an die Öffentlichkeit, das Parlament, den Gesetzgeber und die Verwaltung, ferner gerichtet an die Gliedstaaten, an die Parteien, Verbände, NGO, an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die Wahlberechtigten. Was immer angezeigt sein mag! Mit dieser geistigen, hoffentlich geistreichen „Macht“ ist keine Macht der Durchsetzung verbunden, wohl aber die Chance der Verstärkung des Problembewusstseins, des Traktandierens, der Disputeröffnung, des Debattierens und des Kanalisierens zu treffender Entscheidungen, sogar des Einleitens von Entscheidungsprozessen. Solche Verlautbarungen der Regierung kommen

erfahrungsbestätigt gut an, wenn sie sich auf eine gewisse fachliche Aussage- und Überzeugungskraft zu stützen wissen. Hingegen drohen sie zu versanden, sobald ihnen Zufälliges anhaftet, wenn sie zu vage gehalten oder wenn sie zu betont sanktionsbelastet sind.

„Würde“ und „Glaubwürdigkeit“ – zwei Eigenschaften, mit denen die Regierungsautorität vor dem Hintergrund der Verfassung beschrieben werden können – wurzeln nicht im Auftritt der Regierenden, in Fernseh-Interviews, im äusseren Erscheinungsbild des Politik- und Regierungsgeschehens, gar in den flankierenden Machtsymbolen von der Fahne bis zum Regierungsgebäude, sondern in ihrem *Zuständig- und Zugetan-Sein* an die Aufgabe des Regierens gemäss der Verfassung und den Herausforderungen der schlummernden und virulenten Wirklichkeit. Dazu kommt Sachkompetenz. Sie wird vorausgesetzt. Zu mobilisieren ist sie aus der Regierungserfahrung, aus der Verwaltung, aus Expertenwissen und nicht zuletzt aus der Wissenschaft mit ihrem Standbein der unabhängigen Forschung, sodann aus sorgfältig bedachten internationalen Vergleichen.

Es sind zudem die erkennbar werdenden Vorleistungen der Offenheit für das Öffentliche und des Besorgt-Seins um Problemlösungsfähigkeit, um Recht und Gerechtigkeit, um die Nöte und Notwendigkeiten, um Freiheit, um die gemeinsame Wohlfahrt, um das Gemeinwohl, um die Gemeinschaft stiftenden politischen und kulturellen Werte, die etwas von dem ausstrahlen, was besonnen getan werden muss. Das Ethische mag mitschwingen. Das Pathos gilt es zu vermeiden: Echte Autorität ist substantiell unterlegt – oder sie untergräbt sich selbst. Nicht Gespieltes, nicht rein Taktisches darf das Agieren der Regierung beeinflussen. Sie würden ihrerseits die Autorität zerstören. Klugheit kann, wie bereits unterstrichen, angezeigt sein, verstanden als Ausdruck des verantworteten Abwägens von Vor- und Nachteilen in der Sache und/oder im Vorgehen. Sie will kommuniziert sein – begründend, nachvollziehbar. Sachlichkeit, Verlässlichkeit, Festigkeit und der inhärente Anspruch hin zum Verbindlichen lassen Autorität werden. Sie „ist“ nicht, sie muss sogar „werden“ – immer wieder neu.

Der gute Stil einer Regierung ergibt sich nicht aus Inszenierungen. Er hat etwas mit Echtheit zu tun. Und diese wird vorgeprägt durch die Verantwortung, die vom Auftrag zum Regieren ausgeht – aus der Verfassung, aufgrund der Verfassung, gesetzt durch legitimierende Grundaussagen mit Geltung über Zeiten, die Horizonte eröffnen, also nicht durch Applaus suchende und behauptende Ad hoc-Akte. Die Elemente des demokratischen Rechtsstaates sind es, welche die Regierungsfunktion, das Regieren und auch den Stil des Regierens bestimmen. Dieser zelebriert nicht die Regierenden, hebt nicht aus sich heraus die Regierung und die Regierenden hervor. Der gute Stil spiegelt den Auftrag und regt zum Nachdenken über die Sache an, notiert den Sinn und beleuchtet die Anliegen der Regierung. Dass der Personifizierungsdruck anhält, ist Tatsache. Er ist nicht sachnötig. Die beiläufigen, äusserlichen Seiten des sichtbaren, „guten“ Stils in Form des Rahmens der Regierungsauftritte muss eine Regierung selbst finden, aber auch sie haben überzeugend, vor allem echt zu sein.

Gekonntes Regieren setzt fundiertes, souveränes Denken, Entscheiden und Handeln der Regierungsmitglieder voraus. Aber auch Bescheidenheit, gemessen an den Grenzen des Regierens. Kritik muss sein; sie gehört zur Politik, zum Ringen um das sachlich Richtige, das Angemessene, das Gerechte und das rechtlich resp. ethisch Angezeigte. Sie ist durch die Regierung zuzulassen, weil das Regieren nicht Selbstzweck ist. Es steht im Dienst der

Gemeinschaft und des organisierten Gemeinwesens, als delegierte und anvertraute „Macht“, die sich von der banalen unterscheidet. Sie ist eben rechtlich gestärkt und gleichzeitig gebunden – durch die demokratisch basierte Legalität und Legitimität.

Ausserdem: Erfolgreiches Regieren erfährt seine Krönung nicht durch unablässig rasantes Entscheiden und übereiliges Handeln. Das Wachsen-Lassen, das Gedeihen-Lassen, sie gehören dazu. Wohl dosiert. Innerhalb der Regierung, in den Ministerien, hinüber zu den internationalen Organisationen und im Einbezug von Gliedstaaten wie auch der Öffentlichkeit kann „Geduld“ helfen, die Probleme besser zu verstehen und die Fantasie zu Lösungswegen zu beflügeln. Regieren heisst eben nicht Besserwissen. Hinzulernen kann angezeigt sein, für alle Beteiligten. Gelassenheit kann Vertiefung begünstigen. Das erfahrene Regieren wird wechselnde Rhythmen in sich schliessen. Das sog. „Aussitzen“ im Sinne des Zuwartens soll nicht die Regel sein. Es kann aber, auch im Umgang mit dem Parlament, mit dem Volk, mit der Öffentlichkeit, mit andern Staaten hilfreich sein, wenn Vorurteile, Voreingenommenheit und gebundene Hände gelöst werden müssen.

Das „Politische“ ist nicht ein Vorrecht der Regierung. Übrigens auch nicht des Parlamentes und schon gar nicht der Politiker und der Parteien. Das Politische fällt ihnen allen zu, aber nie als Exklusivkompetenz sondern als generell-abstrakte Umschreibung des Verantwortungsbereichs gemäss der Kompetenz- und Zuständigkeitsordnung. Zudem: Das Politische lässt sich nicht isolieren. Es ist immer nahe dem Gesellschaftlichen, dem Wirtschaftlichen und der Umwelt wie auch dem Umfeld. Eine Regierung, die das Politische für sich reklamiert, begeht einen Fundamentalfehler. Sie erklärt die Politik zu ihrem Machtanspruch. Der gute Stil des Regierens involviert alle Staatsorgane in das politische Geschehen und in das Bedenken der Politik, sogar ohne die Bürgerinnen und Bürger auszuschliessen. Und nicht zuletzt: Das Politische verweist aus sich heraus zurück auf das mit der Wirtschaft und Gesellschaft Vernetzte. Das Rein-Politische ist letztlich eine Illusion.

Regierende, die in diesen „Welten“ in Verantwortung vor der Öffentlichkeit für die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sowie für die gemeinsame Wohlfahrt wirken, verdienen den Respekt der Bürgerinnen und Bürger, des Parlaments, der Verwaltung, der Medien usw. Die Hochachtung kann die Autorität einer Regierung von Aussen her begünstigen. Das Zutrauen/Vertrauen kann sogar äussere Zeichen der Regierungsmacht akzeptieren – massvolle, zurückhaltende, aber doch Identität und Glaubwürdigkeit stützende. „Göttlichkeit“ kommt einer Regierung schon deshalb nicht zu, weil sie auch dem Staat nicht zusteht. Es gilt: Soli deo gloria. Eine gewisse Demut, Echtheit und Bescheidenheit stehen jeder Regierung an. Die Autorität muss vom Gesetz getragen sein.

### **3.6. Konsens – Dissens, Mehrheiten – Minderheiten, Grundkonsens**

Essentielle Teile des Regierens gelten dem Anstreben von Konsens und dem Vermeiden resp. Tolerieren von Dissens. Nicht ein allgemeines Harmoniebedürfnis steht dahinter. Um mehr geht es, nämlich um Mehrheitsbildungen für das Entscheiden durch Regierung, Parlament und allenfalls auch das Volk sowie um das Mittragen getroffener Entscheide und erlassener Gesetze – auch durch jene, die weder innerlich noch äusserlich zugestimmt haben.

Dies verlangt nach einem tragfähigen Konsens des Entscheidens *und* nach einem vermittelnden Verhältnis zu jenen, die den Dissens verkörpern. Verbunden mit gegenseitigen Fähigkeiten zum „abgestimmten, ausgewogenen Konsens“ einerseits *und* zum „widersprechenden Dissens“ andererseits – mit markierenden Abgrenzungen als Ausdruck des Suchens nach der bestmöglichen Problemlösung. Politik als Prozess erträgt Widersprüche auf dem Weg sogar zur gemeinsamen Wohlfahrt, hin zum werdenden Gemeinwohl. Der Diskurs, sogar der Disput ist es eben, der zur Gedankenschärfe gegenüber den Sachanliegen und zur Klarheit der Zielsetzungen beiträgt. Über Divergierendes hinaus. Der gegenseitige Respekt stammt dabei aus dem elementaren Demokratieverständnis. Dieses verweist auf den „Grundkonsens“ der konstruktiven Einstellung zu Konsens und Dissens hin.

Übrigens: Erlasse und Verfügungen sollen im Rechtsstaat vom Inhalt her einen möglichst hohen Akzeptanzgrad erreichen. – selbst dann wenn sie in der Entstehung von opponierenden Kreisen abgelehnt worden sind. Auffallend notwendig ist dies in der direkten Demokratie (Referendumsdemokratie), wo sich Stimmbürger und Rechtsadressaten besonders intensiv nahekomen. Aber auch in der parlamentarischen fallen solche Aspekte ins Gewicht, zumal die Durchsetzung des Rechts durch einen relativ hohen Akzeptanzgrad nicht unwesentlich beeinflusst wird.

Innerhalb der Regierungen spielt das Verhältnis von Konsens und Dissens eine nicht minder grosse Rolle. Konsens und Dissens sollten in der Regel nicht zu dramatisch weit auseinanderliegen, gilt es doch, bereits beim nächsten Traktandum mit divergierenden Interessen und/oder Wertungen erneut mit Kompetenz und Ernsthaftigkeit qualitativ hochstehende Entscheidungen zu treffen, sogar mit wechselnden Beteiligten am Konsens resp. Dissens. In einer Kollegialregierung, in der die Minister gleichberechtigt mitregieren, wird es fragwürdig, wenn sich verstetigende Mehrheits- und Minderheitsstrukturen heranbilden. Sie verweigern sich dem Kollegialitätsprinzip, das stets neu um den Konsens – um der Sache willen und der Kunst des Regierens wegen – ringt.

Ein besonders subtiler Bereich betrifft das Hinzugehen der Regierung auf Mehrheiten und Minderheiten im Parlament, im Volk und in der Parteienlandschaft, mit denen sie selbst übereinstimmt oder eben auseinanderdriftet. Die Demokratie mit ihrem Mehrheitsprinzip weiss um die Pole und die offenen oder verdeckten Empfindlichkeiten. Aus ihnen entstehen häufig neue Widerwärtigkeiten, bis hin zu einem negativen Politik-Klima. Politikverdrossenheit könnte aufkommen. Vor allem hat die Regierung damit zu leben, dass Mehrheiten/Minderheiten aus schwer eruierbaren Gründen, gar aufgrund unheiliger Allianzen (negativ/positive-Kräfte mit ungleichen Begründungen), kaum zu klärende Fragen mit sich bringen. Noch heikler wird die Situation, wenn sich das Verhältnis Mehrheit/Minderheit versteift und Minderheiten über längere Zeit in der Minderheit verbleiben. Oder wenn sich Mehrheiten verkrampt als Mehrheit behaupten wollen. Kluge Politik muss aus Weisheitsgründen befreiend wirken und anhaltend auf offener, integrierender Konsenssuche bestehen.

Die grossen Probleme von Mehrheiten und Minderheiten nach politischen, regionalen, religiösen, sprachlichen, sozialen Kriterien betreffen nicht in erster Linie die Regierungen und das Regieren. Sie bilden vorausseilende Eckpfeiler der nationalen Verfassungen und damit auch der Justierung der Rechtspolitik. Es kann sich dabei um geschichtlich genuine Divergenzen, aber auch um migrationsbedingte oder sogar um

Folgeprobleme der modernen Personenfreizügigkeit zwischen Staaten einer Wirtschaftsgemeinschaft handeln. Teilweise aufgefangen werden sie in der Regel innerstaatlich durch föderativ differenzierte Strukturen wie Gliedstaaten, Regionen und Gemeinden, verbunden mit dem Ziel, das friedliche, kooperative Zusammenleben in überblickbaren Gemeinschaften zu begünstigen. Unter Wahrung von Identitätsmerkmalen, aber gerichtet auf integrierende Kohäsionselemente. Die Regierung hat in diesem vorgegebenen Rahmen behutsam zu agieren. Dass es dabei immer wieder neue Mehrheiten und Minderheiten gibt, lässt sich nicht vermeiden, da sich Menschen individuell und nach Gruppen abheben und unterscheiden wollen. Allerdings, zu „Ghetto-Phänomenen“ darf es nicht kommen. Zumutbar sind Differenzierungen unter der Bedingung, dass sie grundrechtlich getragen sind und den Menschen resp. dem Humanen zugutekommen. Gegenseitiger Respekt und gegenseitige Rücksicht schliessen sich an.

Regierungen sehen sich über diese menschliche/sachliche Grundsituation hinaus mit eher politikimmanenten, parteilichen Mehrheits- und Minderheitsproblemen konfrontiert, sei es im Parlament, sei es innerhalb der Regierung, sei es in der Öffentlichkeit – je nach Regierungsform und -art wie auch nach der Strukturierung der Bevölkerung, des „Volkes“ als Wahl- oder Abstimmungsorgan oder als sich artikulierende öffentliche Meinung. Akut werden die Mehrheitsprobleme bei der Regierungsbildung, wenn das Wahlergebnis keine mehrheitsstarke Partei hervorgebracht hat, oder dann, wenn sich während der Amtszeit einer gewählten Regierung die Mehrheitsverhältnisse im Parlament ändern. Innerhalb einer Regierung treten Mehrheits- und Minderheitsprobleme vor allem in jenen Regierungen auf, die auf dem Kollegialitätsprinzip basieren, aber auch dort, wo der Regierungspräsidentin/Premierministerin/Bundeskanzlerin eine Regierung leitet, in der Minister/Regierungsmitglieder unterschiedlichen Intentionen folgen, kasuell oder gar mit strategischen Absichten. Die Richtlinienkompetenz, so sie gegeben ist, vermag solche Konflikte zu entschärfen, aber nicht gänzlich zu lösen.

Der Koalitionsvertrag zwischen zwei oder mehreren Parteien, eingesetzt für die Bildung einer mehrheitsgeprägten Regierung und deren Aufrechterhaltung für eine Wahlperiode führt zu einem materiell abgestimmten Regierungsprogramm, auf das sich die engagierten Parteien/Fraktionen verpflichten. Nahe an der Grenze der Verfassungsmässigkeit, weil die Verfassung als Norm höchster Stufe vorgeht, weil die Handlungsfreiheit der Regierung mindestens in Krisenlagen vorbehalten sein muss und da das Stimmrecht der Regierungsmitglieder und Parlamentarier dem Gewissen und dem Geist der Verfassung verpflichtet ist. Diesen innersten Kern darf ein Koalitionsvertrag nicht verraten. Selbst die innerparteiliche Disziplinierung (Fraktionszwang) ist fragwürdig. Die Erstverantwortung liegt eben bei den beteiligten Parlamentariern und Regierungsmitgliedern. Sie tragen diese auch für das Einhalten und das Aufkündigen von Koalitionsverträgen. Nicht nur beim Start und beim Auslaufen sondern auch während dessen Geltungsdauer, auch bei sich verändernden Bedingungen. Aber ohne Belastung des Gewissens – in Gewissensfreiheit.

Im Auge zu behalten hat jede Regierung den „Grundkonsens“ als Lebenselement des demokratischen Rechtsstaates. An ihm ist zu arbeiten. Schwer zu definieren ist er. Nicht zu verstehen ist er als ideologisches Programm, als politischer Wegweiser im Sinne einer Kurzformel des Verfassungsgehalts. Es geht vielmehr um jene zentrale und gleichzeitig *minimale allseitige Übereinstimmung, wonach Minderheiten*

*Mehrheitsbeschlüsse – in der gewährleisteten Erwartung offener politischer Prozesse – mittragen. Vorausgesetzt sind dabei a) das vorbehaltlose Respektieren der Grundrechte mit Einschluss der aktiven im Sinne der politischen Rechte und b) die jederzeitige Änderbarkeit des Rechts und sogar der Verfassung (unter restriktiv gehaltenen Vorbehalten). Der Grundkonsens vertraut dabei auf die rechtsstaatliche Demokratie. Anders bedacht: Der Grundkonsens hilft, politische Niederlagen zu verkraften, ohne das positive Verhältnis zum demokratischen Rechtsstaat zu trüben. Ohne Grundkonsens ist die Stabilität des sich entwickelnden Staates gefährdet, wobei sich Grundkonsens und Grundrechte gegenseitig bedingen. Die Bevölkerung mit diesem Grundkonsens vertraut zu halten, ist eine bleibende Herausforderung.*

### **3.7. Zukunftszuwendung**

Dass das Regieren zukunftsgerichtet ist, das versteht sich – gleich aus mehreren Gründen. Einmal initiiert es den Erlass von Rechtssätzen, die als abstrakte Normen das zukünftige Verhalten der Rechtsadressaten regeln oder Neuorganisationen/-verfahren betreffen. Sodann gilt es sachlichen-politischen, zukunftsgewichteten Zielsetzungen des Erfüllens angeregter oder zu ergreifender öffentlicher Aufgaben. Ferner widmet es dem Instruieren einer voranschreitenden Regierungspolitik Aufmerksamkeit, welche Wirkungen anpeilt und die erforderlichen Massnahmen koordiniert, lenkt und leitet – auf dass das Geschehen zukunftsorientiert und zukunftsfähig bleibe. Dazu kommt die Interessenwahrung auf internationalem Level, beherrscht vom Anliegen, die Existenz, die Innovationsbefähigung, die Wettbewerbskraft und die Verlässlichkeit/Vertrauenswürdigkeit des eigenen Landes in die Zukunft hinein zu sichern und produktiv werden zu lassen.

Das Vorhersehen und Vorhersagen der Zukunft ist nicht die Aufgabe der Regierung. Sie ist weder Heils- noch Angstprophetin, schon gar nicht ein Orakel. Sie befasst sich vielmehr mit „Dem was werden könnte“, verbunden mit Wahrscheinlichkeiten, mit Hinweisen auf Chancen und Risiken, ferner mit Handlungsoptionen wie auch mit dem, was für Zeiträume des mehr oder minder Vorhersehbaren vorsorglich vorgekehrt werden muss. Das Ungewisse der Zukunft kann der Regierung nicht abgenommen werden. Sie kann es ihrerseits nicht überspielen. Mit negativen Entwicklungen zu drohen, gleichsam Krisen an die Wand zu malen, taugt vor der Öffentlichkeit genau so wenig wie ein undifferenzierter Optimismus. Jede Regierung muss jederzeit mit dem Unvorhersehbaren leben und ehrlich mit dem Überraschenden umgehen wie auch zum Unzulänglichen des bereits Ergriffenen stehen können. Dennoch: Ihre Aufgabe bleibt es, günstige Voraussetzungen für das zukunftssträchtige Entscheiden und Handeln zu schaffen, nota bene: für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, so weit die Verantwortung des Staates reicht!

Die erste Aufgabe der Regierung – in diesem Zusammenhang – besteht in der Stärkung der Zukunftsfähigkeit des Rechts, der Rechtsordnung, der werdenden Gesetzgebung, der Verwaltungsaktivitäten und der eigenen Regierungskraft. Die flüchtige Neigung, einseitig dem „Kurzfristigen“ und dem „Aktuell-Problemlastigen“ anzuhängen, muss immer wieder diszipliniert werden. Insbesondere pflegen nicht wenige Verwaltungsbereiche die Wahrung des Besitzstandes oder das Unterstreichen der eigenen Wichtigkeit: Rückschlüsse vom Zukünftigen auf die steigenden oder sogar



sinkenden Anforderungen an sich selbst werden zu selten gezogen. An der Regierung ist es, auf der Relevanz des Zukünftigen zu beharren.

Für eine Regierung handelt es sich beim Befassen mit der Zukunft ausserdem darum, die real gestaltenden Kräfte zu erfassen, deren Stossrichtungen zu ermitteln und von diesen her die Entwicklungsmöglichkeiten samt Wahrscheinlichkeiten und Risiken zu skizzieren. Die sog. Lageanalyse ist dabei unverzichtbar. Laufend ist sie nachzuführen. Der Indikatoren bedarf es, die Warnsignale aufleuchten lassen, sei es für die Gesamtanliegen, sei es für Elemente der erforderlichen Regierungstätigkeiten, auch mit Blick auf die Ressorts der zu führenden Verwaltung. Prognosen gehören dazu. Szenarien dürften hilfreich sein. Nicht endzustandsorientierte oder finalisierende Leitbilder taugen. Die Zukunft ist eben offen – anhaltend, immer wieder neu, oft überraschend anders und dann doch wieder ähnlich. Das Erdenken und Vorantreiben anregender Sichtweisen sind gefragt. Ob und wie weit eine vorausseilende Frühwarnung eingesetzt werden soll, kann nicht allgemeingültig beantwortet werden, macht aber vor allem für das „Internationale“ und betreffend das „Unterschwellige“/„Unbewusste“ im eigenen Land, das jederzeit aufflackern könnte, Sinn. Die wenig beherrschbaren Bereiche müssen länger- und kurzfristig zugleich verfolgt und mit Rücksicht auf den anstehenden Handlungsbedarf rechtzeitig erfasst werden.

Alles gestärkt durch eine sach- und stufengerechte wissenschaftliche/politische Beratung – durch Dritte, aber auch aus der Verwaltung, gerichtet auf führungsrelevante Kennziffern, Faktoren und Trends, beispielsweise zum Konjunkturverlauf, zur inneren und äusseren Sicherheit, zu aussenpolitischen und -wirtschaftlichen Entwicklungen, zur Bevölkerungsbewegung, zu Finanzlage usw. Eine konkurrierende Beratung von Aussen befreit von Voreingenommenheit, Einseitigkeiten und Abhängigkeiten, sogar von der eigenen Verwaltung. Dynamisch, gekonnt mit trefflichen Fragestellungen eingesetzt wird die Beratung zu grösseren Leistungen, zur erhöhten Sorgfalt und zur Besonnenheit des Regierens beitragen, sofern die Aussagen mit Umsicht gewürdigt werden und Regierung, Verwaltung und Parlament lernfähig sind.

Ob Regierungsprogramme oder sogar längerfristige Planungen initiiert werden sollen, hängt von konkreten Anforderungen ab, die an die Regierung gestellt sind und zwar sowohl seitens des Parlamentes als auch mit Blick auf die Verwaltung. Auf alle Fälle sind Gesetzgebungsanliegen, Infrastrukturinvestitionen, Sicherung der Sozialwerke, Schutz und Gestaltung des Lebensraumes und der Lebensvoraussetzungen, Finanzbelange, Staatsverschuldung usw. konzeptionell- und konkret-kritisch zu bearbeiten sowie einer Gesamtsicht zuzuführen. Die inhärente Zukunftsdimension schlägt die Brücke zum ausgreifenden Regieren – anhand strategischer Vorgaben. Programmatische Ziele sowie mittel- und längerfristige Zeithorizonte spielen dabei eine erhebliche Rolle. In diesem Sinne kann mutatis mutandis von „Planung“ gesprochen werden: Auseinandersetzung mit der Zukunft, nicht Vorwegnahme der Zukunft.

Nicht zu verkennen: Viele Zukunftselemente sind stärker präsent als man gemeinhin annimmt. Die Menschen, die früher oder später pensionsreif werden, sind schon längere Zeit auf der Welt; ein banales Beispiel, aber ein luzides. Etwas Ähnliches lässt sich zu den Infrastrukturen sagen. Zahlreiche Bauten und Anlagen sind errichtet. Zu ihrer Lebensdauer und ihrer Leistungsfähigkeit lässt sich einiges ermitteln, auch als Basiswerte für neue Einrichtungen. Selbst die demographische Entwicklung bewegt sich in Zeiträumen, die wesentlich länger dauern als Wahlperioden. Heikler sind die

wirtschaftlichen Vorhersagen. Trotz der immensen Ungewissheiten – das Befassen mit der Zukunft hilft, in Szenarien zu denken, die Überraschungen nicht ausschliessen, aber wenigstens helfen, einigermaßen gefasst zu reagieren.

„Gouverner c’est prévoir“ – ein geflügeltes Wort. Und doch, das einseitige „Vorhersehen“ genügt nicht. Das Regieren hat zwar auf die Zukunft zu achten, zu bedenken hat sie zudem, dass sie sich selbst auf dem Weg dorthin befindet! Das Bestehen in der Zukunft gelingt aber nicht durch Antizipieren, sondern „wenn schon, dann schon“ durch das variantenreiche Andenken der kommenden Zeiten, ferner durch Offenhaltungen, sei es durch vorbehaltene Entschlüsse, sei es durch abstrakte Rechtssätze, durch korrigierbare Pläne, und durch eine Gesetzgebung, die Freiräume, wie freies Ermessen, zulässt und die nötigenfalls novelliert werden kann, vor allem auch durch Verzicht auf Regulierungen, die nicht zwingend sind.

Die insgesamt dominierende Zukunftsdimension des Regierens macht das Regieren letztlich schwierig. Latent ist sie ein permanenter Unsicherheitsfaktor. Versuchungen, sie mit Wahlversprechen zu übertönen kommen auf. Selbst Partei- und Regierungsprogramme neigen bisweilen zu schönfärberischen Optionen. Dennoch ist es an der Regierung, mit Umsicht Wege in die Zukunft zu weisen. Es ist nicht zuletzt die ethische Komponente der intergenerationellen Verantwortung, die dazu anhält. Sie mahnt zum Besinnen, zur Distanznahme und also zur Besonnenheit, Vorsorge auf Zeit zu betreiben, Pendenzen abzubauen, Schulden zu tilgen, Handlungsfreiheit zu gewinnen und Chancen zu wittern wie auch zu ergreifen.

Die wohl wichtigste Kritikkomponente der Zukunft ist die Geschichte. Das Befassen mit ihr belebt die Auseinandersetzung mit dem Werden. Das Zurückblenden auf Problemursachen, frühere Lösungen und deren Vor- wie auch Nachteile, weitet den Blickwinkel. Erst recht trifft dies auf vertiefende Analysen paralleler Erfahrungen zu, beispielsweise dort, wo das „Nicht-Vergleichbare“ genau so bedacht wird wie das „Vergleichbare“. Vor allem gilt es immer wieder neu zu bedenken: Die Gegenwart und die Zukunft haben ihre Wurzeln, sogar Kausalitäten, nicht in banalen linearen Entwicklungen. Menschen mit ihren Stärken und Schwächen standen und stehen dazwischen. Widerwärtigkeiten nicht minder. Der Wandel war und ist für alle Lebensbereiche und Hoffnungen typisch. Mal langsamer, mal schneller. Nimmt aber eher zu. Und wird auch in Zukunft Einfluss gewinnen. Dennoch: Geschichtsloses Regieren vergibt die Chance, der Zukunft souverän, realistisch, menschnah und menschlich zu begegnen.

Die Zukunftszuwendung droht zu scheitern, wenn es der Regierung nicht gelingt, die anstehenden und aufkommenden Probleme in ihrer Komplexität politik-, sach-, zeit- und stufengerecht aufzunehmen und anzugehen resp. angehen zu lassen und dabei die Adressaten wie auch die Berührten, Betroffenen und die Öffentlichkeit mit auf den Weg zu nehmen. Komplexitäten lassen sich nicht willkürlich reduzieren. Sie müssen durch Analysieren, Koordinieren, vorausschauendes Etappieren-Dimensionieren-Dosieren und Koppelungen an Wirkungskontrollen gemeistert werden. Das stufengerechte Angehen (international/national/gliedstaatlich/regional/örtlich) kann eine gewisse parallele Mehrstufigkeit nicht von vornherein ausschliessen. Diese erfordert begleitende Koordination.

Das „Gewisse“ mitten im „Ungewissen“ besteht für eine Regierung in den Knappheiten der Finanzen, des Personals, der öffentlichen Güter, der Ertragskraft der Wirtschaft, des politischen Konsenses, der eigenen Entscheidungskraft und der Entscheidungskompetenz der politischen Systeme, der internationalen Anerkennung usw. Es mag Zeiten geben, in denen das Geld fließt und günstige Faktoren Hoffungszeichen setzen. Sich in solchen Phasen zu erhöhten Ausgaben verleiten zu lassen, ist ein Elementarfehler einer jeden Regierung, da gesetzliche und politische Verpflichtungen selten genug rückgängig gemacht werden können. Damit ist kein Wort gegen eine sinnvolle Konjunktur- und Strukturpolitik gesagt, aber angemahnt, sich der grundlegenden Engpässe bewusst zu bleiben.

Der Zukunft, so ungewiss sie ist, kann eine Regierung nicht ausweichen. Sie ist anzugehen und bestmöglich zu meistern. Dies bedingt unentwegtes, vorangehendes Dranbleiben wider das Beharrungsvermögen und die unbestimmten Erwartungen von Verwaltung, Parlament und öffentlicher Meinung. Indem sie zu ihrer Zeit festigende, beständige Rechts- und Politikkultur sowie unermüdliche Aufgabenbewältigung ausstrahlt, schafft sie das Fundament der Zukunftsstärke, vor allem auch begleitet von der Verantwortung, den kommenden Generationen keine „Schulden“ (im engen finanziellen und im weitesten Sinn) aufzubürden. Zukunftsbelastende, kaum mehr korrigierbare Prozesse zu lancieren, ist ungut. Die Staatsquote kontinuierlich in Grenzen zu halten, ist als kritischer Massstab durchaus tauglich.

### **3.8. Das Internationale**

Das Internationale, verbunden mit Kennzeichen der Globalisierung, ist eines der dominierenden Merkmale unserer Zeit. Kein Staat, keine nationale Volkswirtschaft, kommt daran vorbei.

Ob die einst bestimmenden Faktoren unseres Staats- und Rechtsverständnisses – wie die Aufklärung, die französische Revolution, die Erklärungen zu den Freiheitsrechten, die angelsächsischen Parlamentsvorstellungen, die Reformation, das römische Recht, die Philosophie des antiken Griechenlands – durch die in vielfacher Hinsicht heterogene Internationalität auf der Basis divergierender Politikulturen in Frage gestellt werden? Muss damit gerechnet werden, dass in der globalisierten Welt ein neues oder doch ein modifiziert anderes Rechtsverständnis gedeihen könnte? Auch eine veränderte Staats- und Demokratiesicht? Das Rechtsstaatliche tut sich in internationalen Belangen bereits heute schwer – das Wahrnehmen der „Eigeninteressen“ der mächtigen Staaten resp. der weltregionalen Gruppierungen herrscht vor. Zudem überragt da und dort das rein Effiziente, wie wenn es der höchste Massstab wäre.

Eins steht fest: Die Verpflichtung wächst heran, dem demokratischen Rechtsstaat Sorge zu tragen. Er verkörpert Werte. Sie obliegt den Regierungen und Parlamenten – nicht nur ihnen, aber auch ihnen. Sicherlich lässt sich diese Vorgabe derzeit nicht beliebig in alle Himmelsrichtungen verbreiten, doch steht die Aufgabe an, den Menschenrechten um der Menschen willen Nachachtung zu verschaffen. Nachhaltig. Die Rechtsstaatsidee schliesst sich an, die Demokratie folgt dicht auf. Ob die moderne Welt ausreichend darauf vorbereitet ist? Angesichts der erkennbar werdenden geopolitischen Veränderungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass das hohe Kulturgut des demokratischen Rechtsstaats – von Zeit zu Zeit? – bedrängt werden könnte.

Auf dem Parkett der international/regionalen Wirtschaftsgemeinschaften, der politisch sich formierenden Unionen, wie der EU, und der internationalen Organisationen – supranational (z. Bsp. UNO) oder staatsvertraglich multilateral konstituiert (z. Bsp. OECD) – treten vorweg die nationalen Regierungen auf. Wohl kommt es hin und wieder zu Auftritten von Vertretern nationaler Parlamente, doch das politisch und rechtlich wirksame Mitwirken ist weitgehend den nationalen Regierungen resp. deren Mitgliedern vorbehalten. Sie sind es, welche die Staaten vertreten, sie sind es, welche die nationalen mit den internationalen Interessen abzustimmen haben. Und sie sind es, die den nationalen Parlamenten berichten und deren Zustimmung, soweit erforderlich, einholen. Folglich: Die Regierungen stehen (primär) in Verantwortung.

In jenen internationalen Gremien, in denen schwergewichtig Neuartiges vorgeschlagen und materielle Übereinstimmung angestrebt wird, kommt das Wesentliche, das Charakteristische des Regierens zum Tragen, nämlich das Initiieren, Inspirieren, das Motivieren hin zum Ziel des Instradierens. Es ist deshalb durchaus begründet, dass die Regierungen daselbst ihre Nationen vertreten. In Kauf genommen wird das begleitende Anwachsen der Bedeutung und damit der Stellung der Regierung – mit negativen Reflexen auf die national sinkende Positionierung der Parlamente, im Vergleich mit jenen Zeiten, in denen das Nationale das Internationale politisch eindeutig überwog. Anders gesagt: Das Internationale favorisiert seinerseits die Regierungen – die staatlichen und jene der internationalen Organisationen.

Dass das Schlussvotum zu den üblichen bi- und multilateralen Staatsverträgen in der Regel den nationalen Parlamenten (oder gar dem Volk) vorbehalten ist, widerlegt nicht den Bedeutungszuwachs der Regierungen im Bereich des Internationalen. Allein schon die Zahl der bi- und multilateralen Abkommen wächst unablässig mit den grenzüberschreitenden Problemfeldern – und immer sind die Regierungen am Ausarbeiten und Umsetzen der Verträge beteiligt. Übrigens, alle nationalen Verwaltungsressorts sind von der Internationalisierungswelle betroffen, vielseitig, intensiv. Und wer leitet? Wer koordiniert? Die Regierung. Die Übersichtsverantwortung liegt ebenfalls primär bei ihr, obwohl das Parlament seinerseits den Gesamtüberblick zu wahren und die nationalen Interessen zu reklamieren hätte.

Eine heikle Fluchtbewegung: Regierungen – und unter Umständen auch Verwaltungen – tendieren dazu, Problem, die sich innerstaatlich nicht oder nur schwer lösen lassen, auf dem „Umweg“ über das Internationale voranzutreiben und von dort her das Nationale zu präjudizieren. Juristisch besonders fragwürdig, wenn zwischenstaatliche Verträge dabei überinterpretiert werden, einzig um den nationalen Rechtsetzungsprozess zu beschleunigen, zu vermeiden oder abzukürzen. Eine Einbahn nebenbei: Internationale Gerichte können ihre Zuständigkeitsvorgaben im Rahmen einer Interpretation des formellen oder materiellen internationalen Rechts überdehnen resp. überschreiten ohne dass der nationale Gesetzgeber unmittelbar Korrekturen setzen könnte, wie er dies im nationalen Bereich gesetzgeberisch kritisch anzugehen befugt ist.

Die Internationalisierung belastet die Regierung zudem mit einer aktivierten Informations-/Diskurspflicht nach innen und nach aussen – gegenüber dem Parlament, der Verwaltung, im Kontakt mit den Regierungen dieser Welt und mit den internationalen Organisationen. Das Internationale wird bald einmal zu einem um sich selbst bewegenden Kreislauf mit Eigengewicht. Eine sich verselbständigende Rechtsebene könnte sich auftun, wenn sie sich nicht bereits eröffnet hat. Daraus können

oder könnten eigendynamische Rechtsentwicklungen erwachsen, die früher oder später innerstaatlich zu beachten sein werden. Einblicke in diese Vorgänge haben die Regierungen – vorweg sie. Ihr kritisches Auge ist genau so gefordert wie ihr wirksames Agieren.

Am Internationalen in der Vielgestaltigkeit des Zwischenstaatlichen und des Supranationalen, der internationalen Rechtsprechung, aber auch des tatsächlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens kommt die nationale Politik nicht vorbei. Die Zuwahl von national/international tauglichen Akteuren in die zuständigen Gremien der internationalen Organisationen ist angezeigt. Auch das nationale Interesse verlangt darnach. Materiell sind die Beitragsmöglichkeiten zu wittern. Keimende Herausforderungen sind frühzeitig an die Hand zu nehmen. Nicht minder gross ist die Verantwortung, an der Qualitätssteigerung des internationalen Rechts und dessen Handhabungen positiv mitzuwirken. Ausbildungsstätten sind zu stärken.

Eine offene Frage stellt die Beurteilung von Sinn, Erforderlichkeit und Zweckmässigkeit einer „Weltregierung“ dar. Braucht es wirklich eine solche? Und vor allem: Ist oder wäre die Welt als solche regierbar? Die Aufgabenmenge, die Heterogenität der Anliegen, die schiere Unmöglichkeit Priorisierungen nach allgemein akzeptierbaren Kriterien vorzunehmen, „allgemeingültige“ Strategien zu entwickeln und allenthalben durchsetzbare Massnahmen bereitzuhalten – sie sprechen dagegen. Erst recht signalisieren die Ansprüche der sich behauptenden Weltmächte mit ihren reklamierten Einflussphären und bestehenden Vetorechten in der UNO klare Grenzen. Sodann ist von demokratischer Legitimierung, von anerkannten rechtstaatlichen Prinzipien, von einer Machtzähmung durch das Recht, von synchronen rechtsethischen Wertvorstellungen usw. keine wegweisende Spur zu erkennen. An tragenden Elementen einer Weltverfassung fehlt es also, auch dann, wenn ein Konzept hoher Abstraktion gewählt und die Kompetenz auf elementare Ordnungsfunktionen begrenzt würden. Immerhin: Die UNO, im Verbund mit ihren Unterorganisationen und mit der Summe der so zahlreichen internationalen Organisationen, bahnt sich einen Weg.

Derzeit ist es wohl vernünftig, es (noch?) bei einer Weiterentwicklung der bestehenden internationalen Organisationen bewenden, das Keimen der sachlich wesentlichen Herausforderungen gedeihen und das Erkennen von elementaren Wertvorstellungen reifen zu lassen. An den Staaten und an den bestehenden und werdenden internationalen Organisationen ist es, neben der Sachkultur eine solche der Ethik und des Rechts hochzuhalten. Sie zeichnen für die Massstäbe des Zweckmässigen, des ethisch Gebotenen, des Gerechten und des Verbindlichen des Rechts bereits heute verantwortlich, vorbildlich für das, was sich in dieser oder jener Form dereinst anbahnen könnte. Des hier angesagten Fundamentes bedarf die Welt – so oder so, in dieser oder jener organisatorischen Ausformung. Denn: Ohne gefestigtes Recht lässt sich eine Governance-Struktur für eine globalisierte Welt nicht denken, geschweige denn positiv gestalten. Voraussetzung ist eine Rechtskultur und ein Befassen mit dem „Weltethos“. Schon jetzt, auch ohne konstituierte Weltordnung vor Augen, wohl aber mit Blick auf die Ansätze.

Bipolar wird die Welt-Struktur kaum mehr sein. Mehrpolig dürfte sie sich entwickeln. Diese bringt neue Spannungsfelder mit sich. Die Regierungen sind deshalb immer wieder neu gefordert. Auf weite Sicht bleibt es wohl bei der Erkenntnis: Die nationalen

Regierungen zeichnen für das Regieren in ihren Staaten und bei den internationalen Organisationen verantwortlich. Diesem Faktum entspricht auch ihr Mitwirken in supranationalen und multilateral vereinbarten internationalen Organisationen. Sie haben dabei nebst dem sachlich und dem völkerrechtlich Angezeigten die Rückkoppelung in die demokratisch-rechtsstaatlichen Strukturen ihrer Staaten anhaltend zu stärken – als Quelle der bleibenden und das Internationale festigenden Rechtskultur. So oder so: eine immense Herausforderung.

Mitten in den Kontext des Internationalen gehört die Kernproblematik von Krieg und Frieden. Da das Unzulängliche des „Allzu-Menschlichen“ in Regierungen und Parlamenten wie auch ins Zwischenstaatliche hineinreicht und das Postulat des „Ewigen Friedens“ berührt, können Aggressivitäten zwischen Staaten, zwischen Bündnissen, zwischen internationalen Organisationen usw. nicht ausgeschlossen werden. Es muss sogar mit neuen Spannungsfeldern gerechnet werden, beispielsweise nachvollziehbar rund um das Wirtschaftliche, die Energie, das Wasser, die Rohstoffe, die Absatzmärkte, dann aber auch vor dem Hintergrund kultureller, religiöser Unterschiede.

Allerdings ist es an den nationalen Rechtsordnungen und an den sich verdichtenden Vorgaben internationaler Organisationen/Gerichte den Weg zu internationalen Streitbeilegungen zu weisen. Defensive Grundstrukturen, Neutralität, Einlassen auf Schiedsgerichtsverfahren und Anerkennen entsprechender Urteile sowie die glaubwürdige Bereitschaft, von Machtmitteln nur begrenzten, proportionalen Gebrauch zu machen, könnten helfen, die egozentrische Interessenwahrung durch den Einsatz von Machtmitteln zu reduzieren. Verpönt sein muss das Schaffen vollendeter Tatsachen – durch Okkupationen, aufgrund von Erpressungen, durch terroristische Zugriffe usw. Verworfen werden muss das wahngetriebene Kriegsführen. Das Ergreifen von Sanktionen bei völkerrechtswidrigem Verhalten muss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit folgen und zugleich wirksam sein. Die Perfektionierung der an sich einleuchtend konzipierten Charta der Vereinten Nationen müsste Priorität erlangen, verbunden dereinst mit einer Festigung des Machtmonopols.

Festigkeit in der eigenen Werthaltung bedingen Begegnungen zwischen Regierungen demokratischer Rechtsstaaten und anderer Arten des Staatsverständnisses. Das Ausweichen wird der vernetzten Wirklichkeit des Weltgeschehens nicht gerecht. Gefragt ist eine aktive Aussenpolitik, die sicht- und hörbar auf den Werten des demokratischen Rechtsstaats beruht. Sie hat die damit verbundenen Standpunkte einzubringen, gerade auch dann, wenn eigene Interessen im Spiel sind oder ernsthaft vom Frieden in dieser Welt gehandelt werden muss.

Bei aller Umsicht und bei aller Sorgfalt, die dem Recht weltweit zugewandt wird oder zugewendet werden müsste, verbleibt die Sonderfrage nach der Verantwortung der Regierungen der Mächtigen in dieser Welt für diese Welt. Gäbe es bereits eine verbindlich organisierte und weitgehend respektierte Weltordnung, von ihr her könnte eine Antwort zur Vorherrschaft des Rechts und damit auch zu den Einbindungen wie auch zu den Ermächtigungen an die machtkompetenten Mächtigen gefunden werden. Noch ist dem nicht so. Die Charta der UNO vermittelt ihnen im Endeffekt mit dem Veto eher ein Vorrecht denn eine Verpflichtung. Somit befindet sich die Welt gleichsam in der Phase einer unvollendeten Weltordnung. Dennoch sind Anforderungen an die Regierungen der Mächtigen auszumachen: Die Summe des geltenden Völkerrechts und dessen immanente Sinngebung verlangen nämlich nach einem völkerrechtskonformen

und legitimierten Handeln aller Völkerrechtssubjekte und also auch der mächtigen Staaten resp. ihrer Regierungen. Der Einsatz direkter und indirekter Machtmittel, der in einer Welt voller Konflikte erforderlich werden kann, bedarf deshalb des rechtlichen Nachfragens und Begründens, der Legitimation durch Organe der internationalen Welt und der positiven Ausrichtung auf eine dereinst tragende Weltordnung, in der das Unrecht sanktioniert wird – aus dem Recht heraus.

Für viele Regierungen demokratischer Rechtsstaaten verbindet sich das Internationale mit der Europafrage, mit der Zukunft der EU und diese wiederum mit den wachsenden Bedrohungen sowie Ungewissheiten im Mittelmeerraum, im Nahen Osten, im Verhältnis zu Russland usw. Dazu ist vor allem zu unterstreichen: Die „Regierungen“ der Staaten *und* der internationalen Organisationen sind gefordert – von den Strukturfragen der EU bis zur Macht- und Sicherheitspolitik der Gemeinschaften und der Bündnisse sowie hinüber zur Festigung der Weltordnung auf der Basis des Rechts samt Sanktionsmöglichkeiten. Die Rückgewinnung der Handlungsfreiheit aufgrund der wirtschaftlichen Lage und der Zugewinn an Rechtsvorstellungen stehen oben an: Für die Nationalstaaten, für die Gemeinschaften, für die spezifischen internationalen Organisationen, für die UNO – Kooperationen und Umsichtigkeit sind angezeigt.

### **3.9. Das Innenpolitische**

Das Innerstaatliche zeichnet sich durch eine erhöhte Bürgerinnen-/Bürger Nähe aus, während sich das Internationale, wie erwähnt, institutionenverhaftet zeigt. Nicht dass innenpolitisch keine Institutionen auszumachen wären und nicht dass im internationalen Bereich das Menschliche bewusst abseits gehalten würde. Die divergierenden Akzente fallen dennoch auf. Das Phänomen der Menschenrechtserklärung auf dem Niveau von UNO- und Europarat ändert nichts daran. Es bleibt dabei: Die Bürgerinnen und Bürger sind die Erstadressaten der Staaten. Auf der andern Seite ist es wichtig, dass es internationale Organisationen gibt und dass sie Funktionen von universeller Tragweite erfüllen – auch in Relevanz für die Menschen!

Das mit dem Innenpolitischen verbundene Geschehen prägt das Regierungsverhalten. Dieses reicht über den allgemein gehaltenen Respekt vor den Wählerinnen und Wähler hinaus – bis hinein ins politische, ökonomische und soziale Umfeld wie auch in jenes des Lebensräumlichen. Die Aufgabenfülle ist enorm. Heikel ist die Grenzziehung zwischen den öffentlichen und den privatwirtschaftlichen resp. den privaten Belangen. Es geht um mehr als einen Balanceakt der Effizienz. Die Dimension der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger ist im Spiel. Sie spricht für das Privatwirtschaftliche, das Private und das Privatautonomie. Den staatlichen Regierungen muss dabei bewusst sein, dass sie für die Menschen da sind, aber ganz und gar nicht in einer vereinnahmenden Art. Der Staat resp. seine Organe, konkret auch die Regierungen, sie müssen erraten und letztlich präzise wissen, wo Nähe und wo Distanz gefordert sind, wo das Staatliche am Privaten aufläuft, wo die Freiheit das Sagen hat, sogar den inneren Geist und Sinn des Rechts beflügelt. In den Referendumsdemokratien und den föderalistisch geprägten Bundesstaaten werden Distanz und Nähe besonders differenziert erlebbar – aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger, aber auch aus jener der Behörden.

Die Vielfalt der Kernaufgaben des Staates mag von Staat zu Staat variieren. Eins aber steht fest, die Freiheit und Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger sind zu

gewährleisten. Vorweg und vor Allem. Dicht auf: Die Grundrechte stehen oben an, das Recht muss „herrschen“, dem Unrecht ist entgegenzutreten. Die innere Gewissheit und die äussere Verpflichtung, den Bürgerinnen und Bürgern zugetan zu sein, verleitet allerdings die Politik, das staatliche Leistungsangebot an die Bevölkerung – bis zur „Daseinsvorsorge“ – zu mehren, statt die allgemeine Wohlfahrt und das Gemeinwohl zu begünstigen. So durch das Schaffen vorteilhafter Rahmenbedingungen für die Wirtschaft und das Leben in Eigenverantwortung. Das Staatliche, das sich ausdehnt, ist deshalb – gegenläufig zu den aktuellen Trends, wenn auch nuanciert und differenziert – zurückzunehmen. Bewusst, letztlich im Interesse der Bevölkerung, der Menschen. Die Staatsquote ist sensibel zu bedenken.

Das Innenpolitische ruft nach Machtteilung zwischen den grundlegenden Gewalten/Behörden der Staatsebenen und sodann zwischen der zentralen Regierung und der regionalen bis örtlichen Selbstverwaltung, allenfalls sinnvoll bereichert durch zwischengeschaltete Selbstverwaltungskörper in der Form von Gliedstaaten (Länder/Kantone, Regionen, Departemente, Agglomerationen usw.) Die horizontale Machtteilung (Gewaltentrennung) ist staatsrechtlich vertraut. Spannend an der vertikalen (Föderalismus) ist die Intensität der Menschennähe im Konnex mit der politischen Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger auf dem Nährboden ihrer Freiheit, der Demokratie und vor allem auch der Bildung. Das Bildungswesen ist deshalb eine staatliche Grundaufgabe, aber nicht eine exklusiv staatliche. Die Wirtschaft wird sich von sich aus einbringen und erst recht wird die Motivation aus dem Individuellen heraus positiv nach Bildung/Ausbildung fragen.

Der Föderalismus ist allerdings in Bewegung. Vorherrschende Kräfte wirken in Richtung der politischen Zentralregierung und der zugehörigen Verwaltung. Unterstützt durch die Internationalisierungen, vor allem jener supranationalen Gemeinschaften, die einst staats-nationale Aufgaben an sich ziehen. Auch Abwälzungen nach oben kommen vor. Auf der andern Seite werden auf allen Staatsebenen zunehmend Verwaltungstätigkeiten aus den Verwaltungen durch Verselbständigungen und/oder (Teil-)Privatisierungen ausgelagert, was die Regierungen grundsätzlich entlastet, gleichzeitig aber neu herausfordert (Organisationsgesetzgebung, Leistungsvereinbarungen, Aufsicht, Mitwirkung der Gliedstaaten etc.). Fragwürdig inmitten der Zentralisierungstrends ist der Verlust an klaren Kompetenzen (Aufgabenzuweisung, Finanzierung zulasten/zugunsten der Träger), vorwiegend geprägt durch einseitig finanzielle Beweggründe, den eigenen Haushalt zu entlasten, aber das Sagen in der Sache zu behalten.

Die Innenpolitik lehrt – ihr Vorteil – das Regieren unter den Bedingungen der horizontalen und vertikalen Machtteilung und der Bürgernähe, begleitet von einer Bereicherung durch kulturelle Impulse und durch das politische Mitdenken durch Berührte und Betroffene wie auch durch das Stimmvolk. Von der Vielfalt der Problemlösungen bis zu Vergleichspotenzialen. Nur lässt die unmittelbare Kraft, Verpflichtungen selbst und ohne Dritthilfen zu erfüllen, eher nach. Sogar die Neigung, durch den sog. kooperativen Föderalismus Vereinheitlichungen zu forcieren, nimmt eher zu. Bedauerlich. Und so kommt es unter dem Strich: Die Macht der Zentralregierung wächst selbst im föderativen Bundesstaat. Langsam zwar, aber doch schneller als angenommen wird. Getragen zudem von den Komplexitätsbelastungen, die innerhalb eines Landes erfahrungsgemäss nach oben „delegiert“ werden, sei es in den Bereichen der Gesundheit, der Bildung, der Energie oder des Verkehrs. Die zusätzliche



Schleife, dass sogar Staaten gewisse Aufgaben, vorwiegend politisch unangenehme, nach oben auf die internationale Ebene verlagern, kündigt sich bereits an.

Die Legitimitätsbasis für nationale Regierungen, auch für jene ihrer allfälligen Gliedstaaten, liegt in der Innenpolitik. Die Wahlen bilden das äussere Zeichen, sei es durch das Volk, sei es durch das Parlament. Auch die politische Erfahrung holen sich Regierungsmitglieder in aller Regel im innerstaatlichen Wirken. Sogar die Bewährungshürden werden dort genommen. Vorteile sind damit verbunden, aber nicht nur. Das Aussenpolitische, das Aussenwirtschaftliche, das selbständig sich entwickelnde Internationale – sie kommen in vielen Staaten zu kurz. Dies kann Defizite mit sich bringen, sei es national, sei es international. Es bedarf neben dem Innenpolitischen eines Angebotes internationaler Kompetenz! Das Besetzen von internationalen Positionen als „Dank“ für innenpolitische Leistungen ist fragwürdig, da das Internationale nicht nur zusätzliche sondern qualifizierte Anforderungen stellt.

Eine der innenpolitischen Erstaufgaben der Regierung gilt der öffentlichen Ordnung. Nicht im Sinne einer Disziplinierung, nicht im Sinne einer „Volkserziehung“, sondern völlig gegenteilig als eine der Freiheit gegenüber offenen Grundordnung des menschlichen, wirtschaftlichen, gemeinschaftlichen und politischen Lebens, getragen vom Privatrecht, der Privatautonomie, der Selbstverantwortung, aber auch zurückhaltend gestützt vom „Polizeirecht“, verstanden als Abwehr von Gefahren und Gefährdungen, gerichtet auf die öffentliche Ordnung, die ein privates und öffentliches Leben in Sicherheit gewährleistet. Indem der Staat das menschengerechte, freiheitsbezogene Zusammenleben ermöglicht, schafft er auch Raum für die Lebensentfaltung, für das wirtschaftliche, gesellschaftliche und kulturelle „Aktiv-Werden“ – voller Überraschungen, reich an Lebensdimensionen. Nebenbei: Die internationale Welt vermag aus sich heraus diese menschnahe Komponenten nicht zum Blühen zu bringen. Dazu bedarf es einer staatsrechtlichen Basis. Sie liegt im Freiheitlich begründeten Mensch-Sein.

Auffallend: Der moderne Staat erweitert – seit geraumer Zeit – anhaltend sein Leistungsangebot. Nicht nur im Bereich des Sozialwesens, der Infrastrukturen und des „service public“, sogar bis ins Bildungswesen, ins Kulturelle und ins Wirtschaftliche hinein. Die Bestrebungen reichen weit herum über die sog. „Grundversorgung“ und die „Hilfe in Notlagen“ hinaus. Von „Daseinsvorsorge“ wird gesprochen. Nicht ohne Grund, in manchen Bereichen begründet, aber mit der fatalen Versuchung liiert, das Mass zu verlieren und sich für „Alles und Jedes“ staatlich verantwortlich zu fühlen. Sozialziele und das Erbringen von entsprechenden Leistungen sind in den Bahnen des Rechtsstaats und sogar ethisch-menschlich unter Umständen angezeigt, sicherlich immer dann, wenn die Menschenwürde tangiert würde, aber nicht umfassend angegangen, nicht im Sinne einer allgemeinen Versorgung. Die Grundversorgung im Bereich der Infrastrukturen darf qualitativ und quantitativ zweckmässig disponiert werden. Aber: Wo immer der Staat Leistungen anbietet, ist der Missbrauch durch „Begünstigte“ nicht fern. Ihm ist entgegenzutreten. Der kritische Punkt wird beispielsweise dort berührt, wo vorbehaltlos „Rechtsansprüche“ an den Staat formuliert und eingeräumt werden, die diesen zu unbedachten Grosszügigkeiten verführen und bald einmal überfordern – wirtschaftlich, finanziell, bis hin zur unkontrollierten Staatsverschuldung. Auch verbunden mit der Neigung nicht Weniger, sich des staatlichen Angebotes zu bedienen.

Die im 20. Jahrhundert herangewachsenen Aufgabenfelder der Sozialstaatlichkeit, des Umweltschutzes, der Energieversorgung, der Lebensraumerhaltung/-gestaltung, der Mobilitätsbewältigung und des Gesundheitswesens wie auch der Ausbildung/Bildung stellen hohe Anforderungen an den Gesetzgeber und die Verwaltungen. Bis hin zur Meisterung der Komplexitäten, der Vernetzungen, der Strukturierung der Verwaltung (samt Auslagerungen) und vor allem der Finanzen. Selbst Gesetzgebung und Rechtsanwendung müssen sich fragen lassen, ob die klassischen Sektoralgesetzgebung und die einzelgesetzliche Rechtsanwendung genügen. Abgestimmte Gesetzgebung und koordinierte Rechtsanwendung drängen sich auf. Vor allem aber wächst – als Folge einer Anspruchsinflation – der Finanzbedarf, verbunden mit den Gefahren der Verschuldung/Überschuldung, die sich nur schwer abbauen lassen, weil auf Leistungen verzichtet werden müsste, die gesetzlich und politisch versprochen und von der Gesellschaft akzeptiert worden sind.

An den Regierungen ist es, rechtzeitig auf der Finanzierbarkeit zu insistieren. Die Querschnittsfunktion der Finanzplanung im Konzert mit der Planung der Gesetzgebung muss greifen. Auf die „Schuldenbremse“ ist zu treten, rechtzeitig. Nötigenfalls sind institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die dazu zwingen. Unter Kontrolle bleiben müssen auch das Wirken und das Wachstum der Verwaltung. Ihre doppelte Funktion des Dienstes für das Regieren und zugunsten der Öffentlichkeit vermittelt ihr eine gewisse „Selbständigkeit“, doch liegt die Erstverantwortung für Kontrollen, Restriktionen und Neuausrichtungen bei der Regierung, auch gegenüber der ausgelagerten, verselbständigten oder gar (teil-) privatisierten „Verwaltung“ in der Form öffentlicher resp. privatisierter Unternehmungen, rückgekoppelt durch Leistungsaufträge.

Bei alledem: Die Freiheit der Menschen muss zentral bleiben. Die Grenzen des Staats sind deshalb immer wieder zu erwägen. Mindestens was die potenziellen Fehlentwicklungen angeht. Auch muss bedacht sein, dass öffentliche Leistungen Mehrwerte schaffen können, die ungleich anfallen. Je grösser das öffentliche Angebot wird, umso wahrscheinlicher stellt sich die Bewirtschaftung des Staatlichen durch politische Versprechen und durch potenziell Begünstigte sowie durch Dritte ein, die für sich eine Chance des Abzweigens wittern. Es gilt: Das Reich-Werden am Staat schmälert das Vertrauen in die Gemeinschaft und das Soziale. Es ist verwerflich.

Eine der heikelsten innenpolitischen Fragen betrifft die Rechtsgleichheit als vermeintliches Postulat des Ausgleichs von Einkommen und Vermögen. Staatliche Umverteilung? Unehrllich wäre es, von der Wirklichkeit ungleicher Kompetenz und Chancenwahrnehmung abzusehen. Ungerecht wäre es aber auch, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit als Tatbestandsmerkmal der tarifarischen Steuerveranlagung bezüglich Einkommen und Vermögen auszuklammern, im Sinne einer abgestimmten Progression unterhalb der absoluten Grenze der Expropriation. Innerhalb dieser Limiten bleibt kaum Raum für eine weitergehende Berechtigung des Staates, differenzierend auf Einkommen und Vermögen neuverteilend einzuwirken, zumal er auf die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verwiesen und darauf begrenzt ist.

Das behördliche Intervenieren in politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, ökologische und lebensräumliche Entwicklungen negativer Art kann ex constitutione angezeigt sein. Die Regierung muss jedenfalls wach sein. Selbst das Zurückbuchstabieren öffentlicher Aufgaben muss eine politische Möglichkeit sein.

Kritische Erkenntnisse aus der Verwaltung, der Wirtschaft wie auch aus der Gesellschaft und den Medien müssen ernst genommen werden. Das „Sich Verlassen“ auf den intervenierenden Staat mindert auf alle Fälle die kritische Verantwortung Dritter. Nichts ist bedrohlicher als die Allzuständigkeit des Staates und seiner Verwaltung. Der Zweck des Staates ist eben begrenzt, nicht absolut, aber auch nicht beliebig unbegrenzt. Dazu bedarf es eines tiefgründigen politischen Diskurses. Willkür darf nicht sein.

Die Rechtskultur, die Politikkultur – sie gedeihen und gedeihen primär auf der Ebene der Innenpolitik. Diese Akzente gilt es zu nutzen, sogar mit Blick auf das Internationale.

### **3.10. Tägliches, Überraschendes, Krisen**

Die Nähe zum realen Geschehen in Politik und Gesellschaft bringt das Neben- und Miteinander von Regierung und Verwaltung mit sich. Es bestimmt in hohem Masse das Doppel des Augenmerks a) auf dem zu Integrierenden, dem Ausholenden, dem Zukünftigen, dem Ganzheitlichen – strategisch bedacht und Prozesse steuernd – und b) auf dem courant normal der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Alles unter den Bedingungen des Rechts. Bei gleichzeitigem Blick auf die Massstäbe des staatlichen Handelns. Gefordert sind beide Seiten, die Regierung und die Verwaltung, je für sich und miteinander. Sie meistern auf diese Weise das Tägliche. Daran ist das Parlament kaum, jedenfalls nur begrenzt, wenn auch ausholend beteiligt, so legiferierend und aufsichtsseitig.

Die regierungsprogrammatischen Vorgaben schliessen – selbst im Alltäglichen – die heiklen Gratwanderungen der Auseinandersetzung mit dem Parlament, mit der Öffentlichkeit, sodann der Zuteilung von finanziellen, personellen und öffentlichkeitswirksamen Unterstützungsmitteln an die Verwaltung und deren Aufgabenerfüllung ein. Faktisch werden auf dem Weg des Leitens und Lenkens der Verwaltung Prioritäten gesetzt. Spezifische Koordinationsbedürfnisse gehen von den sich berührenden oder gar sich überschneidenden Wirkungsbereichen verwandter öffentlicher, allenfalls sogar privatwirtschaftlicher Aufgaben, aus. Das Ausbalancieren zwischen den Intentionen des Regierens und des Verwaltens ist oft anspruchsvoller als vermutet wird. Die Steuerungsmittel vom Gesetz bis zu Planungen, vom Regierungsprogramm bis zum Budget und zur Finanzplanung helfen zwar, die Herausforderungen zu bestehen, doch lösen sich die Probleme in der Regel nicht von selbst. Das regierungsseitige Entscheiden – nach vorbereitenden und begleitenden Anregungen aus der Verwaltung – setzt den verbindlichen Schlusspunkt, der aber gleichzeitig zum Ausgangspunkt weiterer Schritte werden kann. So auch seitens des Parlaments. Dieses fragt nach, insistiert sogar. Dass gewichtige Akzente bis in das Parlament und hinüber zu den internationalen Organisationen vernehmbar bleiben, darf nicht verwundern. Mindestens die Verwaltung führt im Alltag ein gewisses Eigenleben – mit formellen und informellen Kontakten nach vielen Seiten, auch zu internationalen Organisationen, zum Parlament und zu Parteien, Verbänden, Medien usw.

Das alltägliche Wirken von Regierung und Verwaltung wird durch den internationalen und innerstaatlichen Datenaustausch sowie durch das Vertraut-Machen mit Projekten und Vorhaben aus aller Welt mitbeeinflusst. Ein Geschehen, das nur begrenzt fass-, eingrenz- und kontrollierbar ist. Das gegenseitige Informieren kann durchaus hilfreich sein. Das Vergleichen nach Benchmark-Werten steht sogar positiv zu Buch. Damit

verbunden sind häufig Problemerkweiterungen, oft begleitet vom (ehrgeizigen?) Anspruch, international dabei, sogar an der Spitze zu sein. Dazu kommt der unendliche Informationsfluss aus den Medien, dem Internet. Anders formuliert: Die „Freiheit“ des Regierens sieht sich immer wieder vor neue Fakten aus vielseitigen Quellen gestellt – aus besten und fragwürdigen, in der Regel gesichtet und vermittelt durch die eigene Verwaltung. Und daraus folgt: Keine Regierung hat selbst im Alltäglichen alles im Griff. Sie ist exponiert und wird Tag für Tag mit „Neuigkeiten“ konfrontiert. Aus der eigenen Verwaltung, über die Nachrichtenföhler in aller Welt. Über das permanent sich meldende Unzulängliche und das Unzureichende wie auch das Ungewisse hat sie das Parlament und die Öffentlichkeit zu unterrichten, sicherlich dann, wenn das ordentliche Mass des Alltäglichen überschritten wird.

Besondere Anforderungen im Regierungsalltag sind mit den Knappheiten verbunden. Sie reichen vom politischen Konsens über fehlende Koordinationserfolge bis hin zu den Finanzen, zu Raum, Wasser, zur Energie, usw. Ein Überfluss ist selten auszumachen. In der Auseinandersetzung mit den Engpässen sind Regierungen – nicht minder Verwaltung und Parlament – mit dem Haushalten und den Prioritätsetzungen konfrontiert. Insbesondere von den Finanzen her drohen Beschränkungen der Handlungsfreiheit, vor allem dann, wenn die Gesamtverschuldung zur Last wird. Beliebigkeit im Erheben von Steuern und Abgaben aller Arten ist kein Ausweg. Sie verwirrt und weckt Misstrauen. Die absolute Grenze der rechtsstaatlich erlaubten Abgabenerhebungen bildet die Nahtstelle zur Expropriation. Sie sollte auf Distanz gehalten werden. Die Sorgfalt des Haushaltens muss vorangehen.

Auf die Politik, und vor allem auf die Regierungen, wartet auch Unerwartetes, Überraschendes. Beinahe täglich. Vom Rücktritt eines Regierungsmitgliedes bis hin zu Vorwürfen gegenüber staatlichen Institutionen oder öffentlichen Unternehmungen, aber auch hinsichtlich des wirtschaftlichen Geschehens am Arbeitsmarkt, auf den Finanzmärkten, bis zu kleineren und grösseren Katastrophen, Bedrohungen, internationalen Divergenzen. Das Vorstellbare kann übertroffen werden. Viel davon fällt auf die Regierung zurück, selbst in Belangen, in denen sie nicht zuständig ist. Die nationale/internationale Medienwelt wendet sich – ein Beispiel – kaum an regionale Instanzen und an irgendwelche Unternehmungen, Verbände, Kommunen. Ihre Informationsquelle ist in erster Linie die Regierung. Dies hängt mit deren Präsenz zusammen, mit ihrer politischen Kompetenz und mit ihrer Neigung, sich verantwortlich zu zeigen. Das Unerwartete kann selbstredend auch weltweit auflaufen und national abgefragt werden, sei es bezüglich wirtschaftlicher und/oder sozialer Eintrübungen, sei es im Zusammenhang mit schwächelnden Bündnispartnern oder mit keimenden Konflikten, fälligen Sanktionen. Selbst diese Seiten des Nicht-Vorhersehbaren sind aufzufangen. Primär durch die Regierung, vor der Öffentlichkeit, mit Aussagekraft für die eigenen Institutionen, adressiert an die Bevölkerung, für das nahe und ferne Umfeld.

Erstrecht die eigentlichen Krisen. Vielgestaltig sind sie: unberechenbar, sich überstürzende Informationen, Ungewissheiten, Gerüchte, Einmischungen – Schlag auf Schlag. Kaum zu handhaben, schon gar nicht auf Anhieb zu meistern. Technische, natürliche Katastrophen, innere politische Zerwürfnisse, aussenpolitische Verwerfungen, wirtschaftliche Einbrüche, Erpressungen, „vollendete“ Tatsachen durch einseitiges Handeln Dritter gesetzt, zwischenstaatliche Missverständnisse, offenkundig werdende Verhängnisse, massive Belastungen, unerwartete Bedrohungen? Das Unerwartete und das Ungewisse belasten. Intensitäten und Verletzlichkeiten bestimmen

ihre unmittelbaren und potenziellen Ausmasse. Was immer ihre Ursachen und Auswirkungen sein mögen, in erster Dringlichkeit steht die Regierung in Pflicht. An ihr ist es, die erforderlichen, geeigneten und angepassten Sofortmassnahmen zu ergreifen, insbesondere auch die Information der Öffentlichkeit zu gewährleisten, die zuständigen Organe einzuberufen wie auch die erforderlichen organisatorischen und sachlichen Entscheidungen zu treffen resp. zu initiieren sowie die angezeigten Massnahmen zu lancieren. Krisen als echte Krisen sind nicht vorhersehbar, doch entbindet dies nicht von Vorbereitungen. Im Gegenteil, sogar Regierungen sollten sich ausbilden und „beüben“ lassen. Das Instrumentarium samt szenarisch vorbehaltenen Entschlüssen müsste bekannt sein. Vor allem ist das regierungsseitige Bewusstsein sicherzustellen, dass es an der Regierung ist, als ordentliche Regierung stets im Sinne des demokratischen Rechtsstaats zu handeln. Vorgebeugt werden kann durch vorsorgliche Massnahmen bis und mit der wirtschaftlichen Landesversorgung (Reserven ect.), auch durch „Vollmachtenklauseln“ im ordentlichen Recht, durch Entwürfe für Dringlichkeits-, Not- und Notstandsrecht, die alle so konzipiert sein müssten, dass der Schritt zum ordentlichen Recht zurück vor Augen steht.

Was eine Krise ist, lässt sich rechtlich nur begrenzt abstrakt formulieren. Sicherlich hat sie etwas zu tun mit schwerwiegenden Ereignissen, verbunden mit Ungewissheiten für die Handelnden und die Öffentlichkeit bei hohen Graden der Unübersichtlichkeit zu Ursachen und Wirkungen sowie verbunden mit Befürchtungen zu weiteren Gefährdungen. Extrem heikel wird es, wenn a) Regierung, Verwaltung und/oder Parlament teilweise handlungsunfähig geworden sein sollten und wenn b) die Bevölkerung sich im Stich gelassen fühlen müsste. Die verfügbare Regierung muss erklären, motivieren und das angezeigte Handeln verständlich machen. Das betonte Einsetzen der Polizei, vor allem aber der Armee oder von Teilen davon, ist ein heikler Schritt, weil er in der Öffentlichkeit missverstanden werden könnte – so situativ notwendig und stärkend er sein kann. Die limitierende Auftragsformulierung und das sachgerechte, gesetzeskonforme Auftreten der Polizei und allenfalls sogar der Armee werden entscheidend sein. Zur Sicherheit müssen sie beitragen, beruhigend und klärend.

Erstes Ziel im Handeln einer Regierung bei unerwarteten und überraschenden Ereignissen sowie in eigentlichen Krisenmomenten muss sein, das demokratisch legitimierte rechtsstaatliche Agieren der zuständigen Organe aller leistungserprobten Institutionen zum Tragen zu bringen. Auch der gliedstaatlichen. Dort wo in dringlichen Fällen oder Notstandssituationen vom geltenden Recht abgewichen werden muss, besteht die Verantwortung der Regierungen darin, in allem das Prinzip der Proportionalität und den unbedingten Respekt vor der Würde der Menschen hochzuhalten und so rasch als möglich zur „ordentlichen“ (formellen und materiellen) Rechtmässigkeit des staatlichen und besonders auch des regierungsseitigen Handelns zurückzufinden. Vordringlich. Nur so bewahrt die Regierung Glaubwürdigkeit und das Zutrauen in den demokratischen Rechtsstaat.

### **3.11. Zuordnen, Einordnen, Voranschreiten**

Wenn ein Architekt mit der Errichtung einer Baute im überbauten Gebiet oder in der offenen Landschaft beauftragt wird, so wird er sich ein Bild machen von der Umgebung, von der Geschichte des Gebietes und sicherlich auch vom kulturellen Potenzial des

Raumes. Erst auf der Basis einer solchen Analyse wird ihm voll bewusst, wie seine Baute, die von den Funktionen und aus der Zukunftszuwendung her dienlich bleiben will und muss, zuzuordnen und einzuordnen ist. Nicht historisierend, nicht in Stilimitation, sondern mit Schritten hin auf die Zukunftstauglichkeit – nicht als Fremdkörper.

So darf – mutatis mutandis – auch vom Regieren gesprochen werden. Als Hintergrund oder gar als Basis des Regierens sind Rückbezüge auf das Geschichtliche, das Kulturelle, das Philosophische und vielleicht sogar auf das Theologische vorteilhaft. Nicht verdichtet zu einer Ideologie, nicht zu proklamieren oder als Bekenntnis vorzutragen. Vielmehr als Fragen der Regierungsmitglieder an sich selbst, als materieller Kompetenzzugewinn für das Bedenken des Zweckmässigen (des Geeigneten, Erforderlichen und des Proportionalen), des Gerechten, des rechtlich und ethisch Gebotenen, dann aber auch des Zumutbaren und des voraussichtlich weitgehend Akzeptierbaren. Zusätzlich eingebunden in den Kontext der Summe der anstehenden öffentlichen Aufgaben und der Erstverpflichtung der Wahrung der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger.

Einen erheblichen Teil dieser Vielfalt der Dimensionen übernimmt und erleichtert das Befassen mit dem Recht. Es trägt zum Zuordnen, zum Einordnen und Voranschreiten bei, vor allem dort, wo es eine zukunfts offene und doch Rechtssicherheit gewährleistende Rechtsordnung formiert. Der rechtsethische Kern darf nicht verkannt werden. Mit seiner Auslegungsfähigkeit in die Zukunft hinein braucht das Recht gegenüber neuen Sachverhalten nicht zu kapitulieren. Es kann sich „teleologisch“ bewegen. Die Änderbarkeit des Rechts lässt zudem Novellierungen zu. Im nicht rechtlich durchdrungenen Teil des Impulse setzenden, motivierenden Regierens kann die Regierung sogar Perspektiven – durch anregendes Initiieren – für Wirtschaft und Gesellschaft lancieren, ohne zum banalen Hilfsmittel vager Versprechen zu greifen, ohne die Öffentlichkeit oder die Medien zu „belehren“. Nachhaltig voranschreitend – Parlament, Gesetzgebe, Verwaltung und die breite Öffentlichkeit ermutigend.

Unbestritten: Eine Regierung kann und muss nicht in jedem einzelnen Fall einer Entscheidung alles ab ovo im Sinne des Angedeuteten neu bedenken. Sie darf sich auf das Vorbedachte und die Erfahrung stützen. Sie darf auch Bewährtes gelten lassen und einbeziehen. Sie kommt aber ohne Umschau und „sich Zeit nehmendes, kritisches, selbstkritische Innehalten“, das Einordnen, Zuordnen und das bedachte, gedanklich umsichtige Voranschreiten nicht aus. Schon ein einziger Seitenblick kann Vergewisserung auslösen. Vom Gewordenen, vom Geistig-Kulturellen und vom Gebotenen abzuweichen, kann unter Umständen sogar angezeigt sein, aber nicht blindlings, nicht ideologisch verkrampft, nicht belastet durch Vorurteile, hingegen im freien Diskurs mit dem Parlament, mit der Verwaltung, mit der Öffentlichkeit, mit unabhängigen Beratern. Das vielseitige Gespräch, das – in welcher Form auch immer – zu pflegen ist, kann vertiefen und bereichern. Ein Beweis? Das Gegenteil: Regierungen abseits des Diskurses reden nur mit sich selbst, allenfalls noch mit „ihrer“ Partei. Sie neigen zum Monolog. In extremis zur Diktatur. Sie haben nichts mit dem Regieren im guten Sinn zu tun.

Das „Politische an sich“, als das Eine und Unteilbare des politischen Denkens und Handelns, gibt es nicht, auch wenn es sich thesenhaft behaupten lässt, gleichsam als Substrat aus allem, was die Politik bewegt. Politik ist eben mehr als Bewerten, das

Bejahen oder Verwerfen aus der einzigen Begründung der Politik heraus. Es geht – mindestens – immer auch um die Wirklichkeit. Eine Regierung, die sich einseitig auf die „Grösse“ des Politischen versteift, verpasst den engen Bezug zu den Realitäten der Menschen, der Wirtschaft, der Gesellschaft, der Umwelt, der Technik, auch des politischen Geschehens. Insbesondere droht sie dem Elementarfehler des Selbstgenügens zu verfallen. Politik ohne Menschennähe ist – sub specie libertatis – letztlich inkompetent, machtbesessen, und neigt zu Einheitslösungen, zu unmenschlichem Zwang. „Politik-Wirtschaft-Gesellschaft-Umwelt“ dürfen nie auf eine der Dimensionen reduziert werden. Schon gar nicht mit dem Hinweis auf die Politik als Eigengrösse.

Dass eine Regierung der Wahrheit nahe kommt, ist zu hoffen. Sie tut aber gut daran, diese nicht für sich zu beanspruchen. Der positive Weg ist jener der Ehrlichkeit. Und dieser ist anforderungsreich genug, weil er das Wissen und das Nicht-Wissen, das Können und Nicht-Können, das Dürfen und Nicht-Dürfen berührt, das mit dem Voranschreiten in die Zukunft unausweichlich verbunden ist – für jede Regierung. Von Zeit zu Zeit den gewählten Weg neu zu evaluieren macht Sinn, sei es vor der Wahrheit, sei es mit Blick auf die Ehrlichkeit, sei es mit Hinweis auf die Gerechtigkeit, nicht zuletzt auch auf die Zweckmässigkeit, die Wirksamkeit. Der Wirkungsgrad ist auf alle Fälle repetitiv der Aufmerksamkeit empfohlen. Immer mit den Konsequenzen des Annullierens oder Novellierens, zudem nie allein für sich sondern im Verbund mit dem Verbindlichen, dem Gebotenen und dem Gerechten.

### **3.12. Erwägen, Abwägen, Entscheiden, Handeln – Mut zur Entscheidung?**

Um zum konkreten Handeln zu gelangen, genügt es nicht, die vorgesehenen Entscheidungsverfahren durchzuspielen. Vielmehr hat ein sorgfältiges Erwägen und Abwägen den Entscheidungen vorauszugehen. Diese fällt in hohem Masse mit der Regierungsfunktion zusammen. Es schlägt auch auf das Parlament durch, zeichnet sich doch dieses nicht nur durch seine Debatten aus, sondern auch durch die Auseinandersetzung mit der Regierung. Selbst innerhalb der Verwaltung wird in hohem Masse antizipiert, welche Gründe und Argumentationen für die Regierung und allenfalls das Parlament relevant sein könnten. Aber sie hat auch von sich aus auf das Erwägen, Abwägen, Abstimmen, Entscheiden und das kommende Handeln gedanklich einzuschwenken – gleichsam als Vorleistung an Regierung, Parlament und Gesetzgeber.

Eine grosse Rolle für das Erwägen und das Abwägen, gerichtet auf das Begründen, spielen die Gespräche zwischen den Verwaltungszweigen, zwischen Regierung und Verwaltung sowie der „ductus“, der geistige Gehalt der Gesprächswelten zwischen Regierung und Parlament. Hinzu kommen u.a. die politischen Vorstösse aus dem Parlament, die Äusserungen der Gliedstaaten, die beauftragten und die eingebrachten Politikberatungen, dann die Ergebnisse öffentlicher Vernehmlassungen, insbesondere aus der Wirtschaft, aus dem Verbandswesen, seitens der NGO usw. Sie alle tragen zu einem Diskurs bei, der neben Sachfragen Aspekte der Notwendigkeit und Dringlichkeit, der Akzeptanz und vor allem auch des Vollzugs zur Sprache bringt. An der Regierung ist es, ein gesamthaftes Erwägen und Abwägen zu begünstigen und dieses ihren Entscheidungen zugrundzulegen. Nötigenfalls sind sie dem Parlament resp. dem Gesetzgeber zu unterbreiten. Für den Vollzug über längere Zeit sind sie mindestens indirekt wegweisend.

Einen heiklen Punkt bildet dabei die Auseinandersetzung mit konkurrierenden öffentlichen Interessen, einfach deshalb, weil es *das* öffentliche Interesse, das für Regierungen bestimmend ist, nicht gibt. Im Wettbewerb stehen jene von der Sicherheitspolitik über den Schutz der Umwelt und die Bildung bis zu jenen der Sozialversicherungen. Und selbst damit hat es nicht sein Bewenden. Auch das Wahre privatwirtschaftlicher und privater Anliegen ist in die Waagschale zu legen, da die Regierung für die Wohlfahrt als solche verantwortlich zeichnet, die privat und privatwirtschaftlich belebt und mitgetragen wird. Erheblich. Das Ausschauen auf das „*Bien commun*“ (Gemeinwohl) lässt die einzelnen Menschen und die Gesellschaft mit ihren Gruppierungen über die Eigeninteressen hinausblicken. Und auch der Regierung wird gewahrt, dass das „Staatsinteresse“ nicht Erst- und Letztzweck ist. Es geht für sie immer um mehr. Übrigens: Der alt-moderne Begriff der „Daseinsvorsorge“, der sich da und dort einschleicht, hinterlässt einen kritischen Beigeschmack, weil er die Selbstverantwortung zurückzustufen scheint und den Staat kompetent erachtet, für die Menschen in ihrem Da-Sein zu sorgen. Damit verbunden könnte dereinst auch das So-Sein den Nährboden im Staatlichen finden. Fatal wäre dies.

Die Palette des Handelns der Regierung öffnet sich. Das Regieren spielt sich äusserlich zunächst zwar ausgeprägt in formellen Regierungsakten ab, die verabschiedet, zum Vollzug übergeben und/oder an Dritte kommunizierend weitergereicht werden. So an das Parlament. Doch steht hinter jedem Auftritt, hinter jeder Verfügung/Verordnung, hinter jedem Statement, Communiqué, jeder Erklärung vor dem Parlament, vor der Öffentlichkeit usw. eine Grundhaltung mit Perspektiven des Voranschreitens. Anders gedeutet: Gekonnte, sorgfältig bedachte Äusserungen und Initiativen der Regierung resp. der Regierungsmitglieder werden materiell über die formellen Akte hinaus zu Bausteinen des regierungsseitig inspirierten Handelns. Sei es als motivierende Wegbereiter, sei es verstärkende, Hindernisse wegräumende Vorgaben, sei es als Entscheidungen von Tragweite.

Während das formelle Entscheiden die Verwaltung, das Parlament resp. den Gesetzgeber involviert, liegt die Verantwortung für das Handeln – im Sinne des Vorbereitens und des Vollzugs – weitgehend bei der Regierung (und vor allem auch bei der Verwaltung), in föderativen Staaten auch bei den Gliedstaaten und Gemeinden. Die Dosierung der vorgesehenen, einsetzbaren Vollzugsmittel (Personal, Finanzen, begleitende Information, Organisation, Verfahren usw.) sagt dabei etwas aus, welche Bedeutung die Regierung dem materiellen Anliegen beimisst. Auch das Erzielen der angestrebten Wirkungen liegt weitgehend in der Hand der Regierung und der Verwaltung (unter Aufsicht des Parlaments). Unerwarteten Gegenkräften ist entgegenzutreten, es sei denn, diese würden substanzielle Gegenargumente belegen, die kritisch-ernsthaft aufzunehmen wären. Die unerlässliche Wirkungskontrolle lebt u.a. von den Begründungen der getroffenen Entscheide, weil diese die fokussierten Ziele beim Namen nennen, die erhofften Wirkungen andeuten und eine kritische Bilanz über die Zieladäquanz und die Zweckmässigkeit der getroffenen Dispositionen zu ziehen erlauben.

Nebst der Sorgfalt inmitten des Entscheidens bedarf es erfahrungsgemäss oft auch des politischen Muts zum sach-/zeitgerechten Entscheid. Nicht als Aufruf, sich vom Recht zu lösen und der „Willkür“ zu huldigen. Wohl aber vor der Summe der tatsächlichen Ungewissheiten, der sich anmeldenden politischen Widerstände und /oder der vorhersehbar begrenzt erzielbaren Wirkungen. Selbst die offene Frage, ob der Entscheid



möglicherweise schon bald revidiert oder zurückgenommen werden müsste, kann zögern lassen respektive den angesprochenen Mut herausfordern. Das weite Feld kalkulierter Risiken und ungeklärter offener Sicherheitsdimensionen spielt zudem hinein. Vor allem sich abzeichnende langwierige oder harte Auseinandersetzungen mit dem Parlament können zu Hindernissen werden. Eine rezeptartige allgemeine Hilfe bietet sich nicht an. Es bedarf vorweg und vor allem des souveränen, gekonnten Abwägens durch die Regierung – und eben jenes Schusses an Mut, der vertretbar ist, d.h. welcher für den Fluss des politischen Prozesses erforderlich ist und mit dem sich sachgerecht debattieren lässt. Das „Schubladisieren“ kommt einer zögernden Unentschlossenheit, einem Ausweichen gleich, das einer Regierung nicht ansteht. Sie kann und darf taktierend hinhalten, sie kann sachlich-politische Lernprozesse durch Verzögern begünstigen, aber sie darf nicht sich selbst mit der Illusion betrügen, Geschäfte würden sich von selbst erledigen.

Nicht ersetzen kann und darf der Entscheidungsmut die Besonnenheit. Diese zielt auf das Bedenken des Bedenkenswerten von der Effizienz bis hin zu den Wirkungsgraden, vom Geschichtlichen bis zum Philosophischen, vom Zweckmässigen bis zum Opportunen, vom ethisch Gebotenen bis zum rechtlich Getragenen. Dass nicht in jeder einzelnen Entscheidung alle Elemente neu einbezogen werden müssen und können, das versteht sich. Umso wichtiger ist es, von Zeit zu Zeit sich Zeit zu nehmen und sich dem Grundsätzlichen hinzugeben, um eben in Phasen des raschen Entscheidens und Handelns auf früher Vorbedachtes zurückgreifen zu können. Belastend kann es für Regierende werden, in kritischen Momenten sich ins Leere und Einsame versetzt zu sehen.

Noch eine Seitenbemerkung. Die militärischen Formeln von der Einfachheit, der Konzentration der Kräfte wie auch der Überraschung könnten Regierungen und deren Stäbe verführen, der Problemreduktion zu huldigen und die Information auf Schlagworte zu fokussieren. Nur: Regieren hat mehr mit Strategie als mit Taktik zu tun. Selbst wenn einfache Botschaften Sinn machen, sie dürfen nie Simplifizierungen darstellen oder provozieren. Die „Simplicity“ kann das Analysieren und das Entscheiden aufgrund ausholenden Erwägens nicht ersetzen. Die Dimensionen der Probleme und deren Verstrickungen/Vernetzungen zu erkennen ist eben genau so wichtig wie der Kern – auf alle Fälle für die Politik, da sie die Problementwicklungen in ihren Vernetzung im Auge behalten muss, um neu reagieren zu können. Die Politik darf nie zum Opfer eigener Minimalismen werden. Dies schliesst nicht aus, in der Kommunikation da und dort einfache, luzide Bilder und einleuchtende Worte zu verwenden, doch nur als Einstieg oder als prägnantes Resümee.

### **3.13. Dem „Ganzen“ zudienende Offenheitspflicht**

Das Hervortreten der Regierung führt zur Frage nach deren Verantwortlichkeiten.<sup>108</sup> Diese sind vielseitiger Art. Sie reichen von rechtlichen bis zu moralischen, von parteilichen bis zu staatspolitischen, von der innen- bis zu aussenpolitischen Expositionen, von der öffentlichen Glaubwürdigkeit bis zum Begründungs- und Informationszwang gegenüber Parlament und Öffentlichkeit.

---

<sup>108</sup> Eine sehr grundsätzliche Abhandlung, allerdings bezogen auf das schweizerische Staatsrecht, stammt von *Eichenberger Kurt*, Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht, in: Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, a.a.O., S. 374 ff.

Die haftungsrechtlichen, disziplinarischen wie auch strafrechtlichen Verantwortlichkeiten der Regierung sind positivrechtlich von Staat zu Staat unterschiedlich ausgestaltet. Sie können nicht verallgemeinernd postuliert werden, auch wenn der rechtsstaatliche Hinweis auf eine gewisse Zurückhaltung angezeigt ist, damit die Regierungen einerseits relativ frei von Sanktionen politikstark agieren können und ein Missbrauch von Klagen und Anklagen, der hemmend wirken könnte, vermieden werden soll. Es bleibt aber für jede Regierung bei der Bindung an das Recht. Darüber zu wachen hat primär das Parlament. Die sichere und versichernde Grundlage bildet die Verfassung. Aus der Rechtsordnung lassen sich Rechtswidrigkeiten herleiten, derer eine Regierung und Regierungsmitglieder schuldig werden könnten. Sie rufen unter eher restriktiv definierten Bedingungen nach Sanktionen. Der Reiz des Regierens mag im innovativen, kühnen Schritt nach vorn liegen, doch Rechtswidrigkeiten kann sich eine Regierung nicht leisten – u.a. auch aus Gründen des guten Vorbildes für Bürgerinnen und Bürger.

Zu den politischen Sanktionen. Ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Regierungsmitglieder oder die Regierung als solche zurücktreten müssen, kann nicht verallgemeinernd postuliert werden. Es besteht eben ein Zusammenhang zwischen Regierungs- und Staatsverständnis. Das Modell, das von einer festen Wahlperiode für eine Regierung und deren Mitglieder ausgeht, um Rechtssicherheit, politische Berechenbarkeit und Stabilität auf einen festen Zeitraum hin zu gewährleisten, ist denkbar – für die Referendumsdemokratie sogar nötig, um populistische Fehlentwicklungen zu vermeiden. Die denkbare Variante fluktuierender Regierungen als Ausdruck des Vertrauens resp. des Vertrauensverlusts betont die Vorherrschaft des Parlaments und der dort dominierenden Machtverhältnisse, übersieht aber möglicherweise die Notwendigkeit einer wirksamen Regierung für eine vertretbare Periode im Rahmen der ordentlichen Parlamentswahlen. Zudem nimmt sie – bei wiederkehrenden Rücktritten/Abwahlen von Regierungen – stillschweigend den Machtzuwachs der stets verbleibenden Verwaltung in Kauf – eine Entwicklung, die ihrerseits kritische Fragen aufwirft.

Die Probleme rund um die Verantwortlichkeit werden von drei Fragekreisen zentral berührt: a) wem schuldet die Regierung Begründungen und also auch Informationen zu ihren Tätigkeiten, b) wem hat die Regierung zuzudienen und c) wem gegenüber darf und muss sie sich nötigenfalls rechtfertigen?

- a) Die Antworten mehren sich. Es geht um Begründungspflichten gegenüber dem Parlament, dem Gesetzgeber, gegenüber der Öffentlichkeit, gegenüber den Abstimmungs- und Wahlberechtigten – je nach Staatsform differenziert akzentuiert. In der Referendumsdemokratie reicht es nicht hin, das Parlament einzubeziehen. Die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger gilt es argumentierend zu informieren. Dass mit den materiellen Reflexionen auch die Verwaltung zu bedienen ist, versteht sich. Die Begründungspflicht muss übrigens von einem Informationsfluss begleitet sein, der die Einzelentscheidungen einordnend verständlich zu machen versteht: sachgerecht, stufengerecht, menschennah.
- b) Weil das Regieren nicht Selbstzweck ist und schon gar nicht der Selbstverwirklichung der Regierenden gewidmet ist, dient die Regierung letztlich dem Ganzen des Politikgeschehens zu, im engeren Sinn konzentriert auf die Staatsleitung, immer zum Ganzen „zweckend“, also dem Parlament, der Verwaltung,

der Gesetzgebung, der Rechtsanwendung und etwas entfernter auch der Justiz, sodann der Öffentlichkeit zugewandt. Im Bundesstaat kommen die Gliedstaaten dazu. Der Verwaltungsbereich betrifft auch die ausgelagerte Verwaltung, verselbständigte öffentliche Unternehmungen usw. Diese Sicht birgt für alle Beteiligten entsprechende Verpflichtungen in sich.

- c) Die Begründungspflicht kann sich – auf kritische Fragen hin – zur Rechtfertigung (im Sinne einer qualifizierten Begründung) erweitern, nicht in einem oberflächlichen Sinn: Wem ist die Regierung eine schlüssige, alle wesentliche Dimensionen berührend Auskunft wirklich schuldig? Auch unter diesem Titel kommt es zu Nuancierungen, insbesondere bezogen auf die Öffentlichkeit in der parlamentarischen und in der Referendumsdemokratie, resp. in Front der Obergewalt des Parlaments und der nachgeordneten Stellung der Verwaltung. Jede Regierung muss damit leben, dass sie auf getroffene Entscheidungen – materieller und formeller Art – hin befragt werden kann. Sie darf sich erklären, rechtfertigen. Gegen sie und gegen die Verwaltung können in Grenzfragen parlamentarische Untersuchungen angestrengt werden, selbstredend unter Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen und der Respektierung der Zuständigkeiten der Regierung wie auch ihrer sachlichen, zeitlichen und adressatenreichen, vieldimensionalen Herausforderungen.

Dem Ganzen zudienend – das will besagen, dass die Regierung nicht nur ihren definierten Zuständigkeitsbereich im Auge zu behalten hat sondern auch das gesellschaftliche Geschehen mit Einschluss des politischen, des wirtschaftlichen, des sozialen, des räumlichen und des umweltseitigen, alles in seinem Reichtum und in seiner Heterogenität. Einzubeziehen ist auch das Internationale, insbesondere die aktuelle Welt-Ordnung, die werdend Weltrechtsordnung, für welche die Rechtsstaaten qualifiziert verantwortlich zeichnen. Es sind eben die Staaten, die über eine Urfahrung rund um das Recht verfügen, die wegweisend wirken sollten. Sie sind in diesem Sinn der Hort des Rechts – auch für die Weltordnung, nota bene: nicht in einer rezeptiven Art, sondern stufen- und funktionsgerecht entwickelt als Rahmenordnung, voraussichtlich *nicht* mit einer „Weltregierung“ in Nachbildung zu nationalen Regierungen oder gar ohne „Parlament“. Ob die UNO in allen Teilen vorbildlich wäre?

Dem Ganzen zudienen versteht sich nicht als das Anmassen von Kompetenzen; wohl aber als aufbauend kritischer Blick auf die allgemeine Wohlfahrt, das Gemeinwohl. Um dann in einem nächsten Schritt sich klar zu werden, was die Politik betrifft, was die einzelnen Menschen und was die Privatwirtschaft angeht, was national zu meistern bleibt und was international eingebracht werden muss. Selbstredend ist es auch am Parlament, an der Verwaltung, an der Gesellschaft, der Wirtschaft, an den Universitäten und an den Think Tanks, an der Zivilgesellschaft usw. sich Fragen zum realen Geschehen und zum Gebotenen zu stellen. Der Regierung – charakteristisch für sie – darf es jedenfalls nicht genügen, einseitig Spezielles zu forcieren. An ihr ist es, auf dem Ganzheitlichen zu insistieren. Es geht für sie, wie gesagt, um das Gemeinwohl mit Elementen der Wohlfahrt, der Gerechtigkeit, vorweg aber der Freiheit – betont differenziert, aber dennoch „zum Ganzen zweckend“.

Deutlich erkennbar wird das Ganzheitliche – um ein gewichtiges Beispiel hervorzuheben – im Strukturieren und inhaltlich homogenen Durchdringen der Rechtsordnung. Wohl ist es primär am Gesetzgeber, die Übersicht zu wahren und das Gesamtgefüge beim

Erllass der einzelnen Gesetze im Auge zu behalten, doch kommt die Regierung am Voraus-, am Mitdenken und am Einstehen für die Rechtsordnung nicht vorbei. Sie ist es, welche die Rechtsordnung in ihrer Bewährung vor den Problemen des Alltags von der Rechtsetzung über die Rechtsanwendung bis zur Durchsetzung erlebt, sie ist es, welche die Schnittstellen zwischen öffentlichem und privatem, zwischen materiellem und formellen Recht in den grossen Zügen und in Anwendungsfällen erlebt, und sie ist es, welche erahnt, in welchen elementaren Zusammenhängen die Privatautonomie – verstanden als selbst- und drittverpflichtende Rechtskreation durch Rechtssubjekte für rechtsgeschäftliches Handeln – zum Tragen kommen muss. Fingerspitzengefühl hat sie zu entwickeln, wenn das öffentliche Recht das Privatrecht bedrängt, wenn Dissonanzen die Einheit der Rechtsordnung gefährden. Zu insistieren und zu ihrem eigenen Anliegen zu machen hat sie die im und durch das Recht vorausgesetzte Freiheit. Sie würde einen elementaren Fehler begehen, wenn sie die Erstverpflichtung der Bewahrung eben dieser Freiheit einseitig dem Parlament, den Gerichten und der Zivilgesellschaft überlassen würde. Die Regierung ist in diese miteinbezogen.

Für die Regierung wird der Weitblick für das Ganze dort heikel, wo sie sich motivierend über die eigenen Kompetenzen hinaus an die diversen Träger öffentlicher Verantwortung wenden muss. Jeder Adressat (und jede Adressatin) hegt seine (ihre) eigenen Empfindlichkeiten und pflegt seine eigene Problemsicht. Dies verlangt nach einem differenzierten Ansprechen – aber verbunden mit dem „ductus“ hin zum „Ganzen.

Zu unterstreichen: Der Gedanke, das Regieren habe dem Ganzen zuzudienen, hat nichts zu tun mit dem Totalen oder gar mit dem Totalitären, auch nicht mit Einheitlichkeit aus sich heraus und für sich selbst. Das Ganzheitliche steht für Ausholende, das Weitblickende und gleichzeitig für das Abrundende, das Zudienende und das Funktionsadäquate. Der Rechtsstaat – und mit ihm das Recht samt Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden – bleibt die Vorgabe. Es geht darum, Selbstisolierung, Selbstüberschätzung wie auch Übergewichtung der Regierung zu vermeiden. Sie ist und bleibt a) in die zudienende Kooperation der Staatsorgane und b) in die Gewaltenteilung einbezogen, gerade auch dort, wo sie hohe Präsenz und ausserordentliche Leistungsfähigkeit markieren muss.

### **3.14. Fantasie und Kreativität**

Sie müssen im Staat überall gegenwärtig sein: Fantasie und Kreativität. Im Parlament, in der Verwaltung, in der Regierung. Verlustreich wäre es, ist es, wenn sich die Verwaltung einkapseln und auf den Vollzug im strengen Sinn beschränken würde. Sie hat insbesondere im Bereich der Regierungsunterstützung beflügelnd zu wirken. Auch gegenüber der ausgelagerten, verselbständigten, und auch in der „unternehmerischen“ Verwaltung hat sie Kreativität zu beweisen. Sogar im Vollzug darf es an Öffnungen zu Neuem, Neuartigem, (begründet) Überraschendem nicht fehlen, soweit es das Recht zulässt. Markant zum Tragen kommen Vielgestaltiges und Schöpferisches bei der Impulsfunktion der Regierung nach allen Seiten – gegenüber Parlament, Verwaltung, Öffentlichkeit, intermediären Gewalten usw., dann aber auch bei der Ausübung des Initiativrechts hin zum Parlament sowie in den Debatten mit ihm, ferner beim Entwickeln von Strategien und bei der Entfaltung des Politik-Prozessmanagements. Beim Parlament besteht der tiefere Anspruch in einer Gesetzgebung, die am richtigen

Ort Türen für das Werden neuer Ziele, Instrumente und Massnahmen offen hält und also von zu Starrem und zu Stringentem, wenn geboten, absieht.

Nicht verwechselt werden dürfen die Kräfte der Fantasie und Kreativität mit dem Abheben von der Wirklichkeit. Politik hat es immer mit Menschen- und Problemnähe, mit dem Recht und dem Legalen, dem Normativen und also mit Anzustrebenden und Umsetzbaren zu tun. Politik hat zudem Wirkungen zu erzielen, Problemlösungen aufzugleisen, selbst wenn einzelne Hindernisse einzuengen drohen. Die Realitätsschranken dürfen allerdings nicht zu erdrückenden Belastungen werden. Sie gilt es immer wieder aufzubrechen, belebt durch Fantasie und Kreativität. Denn Realitäten können unter Umständen ein fatales Eigengewicht erlangen, das für den Staat und das Recht zu gross werden kann: Das Beliebige und das Eigengesetzliche der Wirklichkeit dürfen nicht zum Normativen des Faktischen werden. Fragwürdigem ist ohnehin entschieden entgegenzutreten. Auch es darf nicht normbestimmend werden. Neben Fantasie und Kreativität bedarf es also gegenüber der Wirklichkeit menschlichen Verhaltens immer auch einer rechtlich-kritischen Sicht.

Fantasievolle und kreativitätsreiche Vorgedanken sind (mindestens zunächst) immer eine Bereicherung für das Regieren. Sie weiten die Horizonte, eröffnen Varianten, zeigen Ziele, Mittel und Wege (in Alternativen) auf, lassen aber auch Herausforderungen nach Gegenstand, Tragweite, Zahl, Zeiten, Finanzen, Akzeptanz, Nützlichkeit, Zielerfüllung usw. erkennbar werden. Welche Schritte in der Folge unternommen werden, das ist ein sachlich-politischer Entscheid, der so oder so, in dieser oder jener Art getroffen nachhaltiger wirkt, wenn er auf breite Grundlagen gestützt ist. Und nicht zu verkennen, der Diskurs mit Verwaltung und Parlament wie auch mit der Öffentlichkeit wird eleganter, substanzreicher und vor allem auch kritischer, konstruktiver, wenn die Weiten und Tiefen ausgelotet worden sind.

Ein besonderes Mass an Fantasien und Kreativität erfordern die Vorstellungen zu erheblichen Risiken, sei es bei der Einführung neuer Aufgaben, beim Vollzug erteilter Aufträge, sei es bei der Abschätzung von Unwägbarkeiten auf das eigene Land, dessen Umfeld oder die Umwelt, die Finanzen usw. Den „worst case“, das Wahrscheinliche/Unwahrscheinliche wie auch das Gewisse/Ungewisse zu erfassen, ist ohne eine Welt durchdachter oder sogar durchgespielter Vorstellungen (Szenarien etc.), erarbeitet aufgrund einer Fülle von Informationen, kaum möglich. Allerdings darf es die Regierung bei Analysen und Szenarien, Strategieentwürfen gegenüber Risiken usw. nicht bewenden lassen. Sie hat diese auszuwerten in Richtung ihrer Verantwortlichkeiten.

Gehemmt werden Fantasie und Kreativität unter anderem durch das Bewährte, durch das Verlässliche, das Vertraute, das Bekannte. Gerade für Regierungen, die das Konstante als notwendiges Strukturelement und als Kraftfaktor des Rechtsstaates und der Demokratie, unter anderem verbunden mit dem Recht und der Rechtsordnung, zu bedenken wissen, können sogar verleitet sein, dem Herausfordernden des Zukünftigen und des Ungewissen auszuweichen. Dies geht nicht an. Die Spannungsfelder zwischen dem unerlässlich Konstanten und dem Gewohnten, zwischen dem zu Bewahrenden und dem morgen Angezeigten bestehen. Sie müssen reflektiert werden – in einem dauernden Prozess. Fantasie und Kreativität helfen, diesen zu beleben und zu bereichern.

Mit welchen Methoden und über welche Institutionen das hier angesprochene Potenzial an Fantasien und Kreativität geweckt oder ob es dem eigenen Vermögen entlockt wird,

ist weniger wichtig als dass auf dessen Mobilisierung insistiert wird. Allein schon die Verwaltung wird sich anders angesprochen fühlen, wenn sie nicht mit engen, begrenzten Aufträgen bedacht wird. Und auch das Parlament wird auf Initiativen der Regierung anders reagieren, wenn es erkennt, dass Entscheidungsräume vorbedacht eröffnet wurden.

Nicht allein die eigene Fantasie und Kreativität gilt es zu wecken. Für eine Regierung geht es vorweg und vor allem um die entsprechenden Potenzen in der Bevölkerung, im Bildungs- und Forschungsbereich und in der Wirtschaft. Sie sind die Grundlage des immer wieder neu aufblühenden Kulturlebens und der wirtschaftlich so bedeutsamen, stimulierenden Innovation zugunsten anhaltender Wettbewerbsfähigkeiten. Weder Kultur noch kreatives Erneuern und Voranschreiten können befohlen resp. hoheitlich verfügt werden. Sie müssen aus sich heraus zum Bedürfnis werden. Allerdings kann eine Regierung zu einer Ambiance beitragen, die günstige Voraussetzungen schafft.

Regierungen können sogar konkret – so mit dem Bildungswesen – mindestens indirekt die „Lust“ und die „Neugierde“ auf Werdendes beflügeln. Spannend daran: Das Regieren erschöpft sich nicht im Anordnen und Leiten und Lenken. Es kann ideenreich anspornen, nicht minder wichtig als das „Ordnen“, das „leisten“ und „Intervenieren“. Ein wichtiges Standbein der sich einbringenden wirtschaftlichen Innovation und des aktiven Engagements bildet dabei das unternehmerische Element. Hochschulen und Ateliers neigen zum Speziellen. Ohne die zusätzlichen Momente des Umsetzens und des Lancierens von Produkten drängt Neues nicht auf die Ebene des Realisierens vor. Auch dafür kann durch Regierungen ein ansteckendes geistiges und reales Umfeld lanciert werden: Innovationsparks zum Beispiel. Selbst die öffentlichen Unternehmungen sind dem Markt zu exponieren. Ihre Leistungsaufträge dürfen nicht beim Punkt des Ausführens enden. An das Agieren am Markt und zu dessen Belebung ist beizutragen.

### **3.15. Gratwanderungen – Distanz und Nähe**

Der Gratwanderungen sind viele. Überzogen wäre es, das Regieren insgesamt als Gratwanderungen zu deuten, auch wenn evident wird, dass das Regieren mit Risiken verbunden ist, bis hin zu Fehlbeurteilungen in der Sache, zu Personen, hinsichtlich des Zeitpunktes des Handelns usw. Im hiesigen Zusammenhang geht es um jene echten Gratwanderungen, bei denen Fehltritte zu vermeiden sind, das Ziel aber dennoch nicht aus dem Auge verloren werden darf.

Vorweg und vor allem: Eine Regierung muss damit leben, dass sie auf Zeit gewählt ist. Je nach verfassungsrechtlicher Basierung kann sie sich auf eine längere oder weniger ausgeprägte Stabilität verlassen. Sie steht aber, in der Regel, in Auseinandersetzung mit dem Parlament, das wechselnde Mehrheiten in sich schliessen kann – in der Sache und bezüglich des Vertrauens in die Regierung. Diese Umstände können die Regierungen in ihrer Tätigkeit erheblich beeinflussen. Die „Machterhaltung/Machtbedrohung“ hier, die „Fähigkeit und Pflicht zur Problemmeisterung“ auf der andern Seite wird zur Gratwanderung. Sie muss bestanden werden. Gelingt sie nicht und muss die Regierung zurücktreten, so droht vorweg die Verwaltung zur Konstanten des Staates zu werden, die aber, bereits aus ihrem Selbstverständnis heraus, nicht genuin über Regierungsfähigkeiten verfügt.

Bewusst muss sich – zweitens – jede Regierung bleiben, dass die gesellschaftlichen Veränderungen Probleme an die aktuelle Regierung herantragen, die nach sachlichen und zeitlichen Dimensionen die Wahlperioden für Parlament und Regierung aus sich heraus übersteigen. Die zu treffenden Entscheide sind zudem durch jene früherer Regierungen und Parlamentszusammensetzungen vorgeprägt und die neuen implizieren Vorauswirkungen auf zukünftige Regierungen. Auch Selbstbindungen gehen miteinander. Sich ein Denkmal zu setzen genügt nicht. Jede Regierung muss über sich selbst hinaus denken – im Interesse der Freiheit, Wohlfahrt und des Gemeinwohls, zugunsten der kommenden Generationen. Sich an die Verfassung zu halten, erlaubt auf alle Fälle, sich im Bereich des Grundsätzlichen zu bewegen und eine Linie einzuhalten, die für morgige Regierungen nachvollziehbar sein dürfte oder doch sein müsste.

Drittens: Eine der heikelsten Gratwanderungen kommt in internationalen Angelegenheiten auf. Die Interessen kollidieren – beinahe unvermeidlich, wenn sie nicht kritisch gewichtet werden. Gefordert ist neben der souveränen nationalen Interessenwahrung die positive Bereitschaft, international tragbare Lösungen akzeptierend mitzutragen, wobei die Verhandlungstaktiken die Akzentsetzungen mitbeeinflussen, aber keinesfalls die Glaubwürdigkeit der nationalen Regierung belasten dürfen. Selbst bei handfesten Divergenzen, in denen klare Positionen hilfreicher sind als Verschleierungen, darf es in der Regel nicht zu Bruchsituationen kommen, die kaum oder nur erschwert überbrückbar sind. Solche Grenzen erschweren das Verhalten der Regierung, die eben nach beiden Seiten, national und international, vertretbar auftreten muss

Eine vierte Gratwanderung betrifft das Verhältnis zu den politischen Parteien, zur jeweils eigenen Partei der Regierungsmitglieder, zu jenen Parteien, welche die Mehrheitsbasis für die Regierung bilden, sodann zu jenen der Opposition. Zu bedenken ist, dass in einem modernen Staat die Parteien zwar eine Schlüsselrolle versehen, aber nicht eine exklusive, da sich daneben Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaftsverbände sowie weitere Gruppierungen der sog. Zivilgesellschaft herausgebildet haben und herausbilden. Auch sie verlangen nach politischer Aufmerksamkeit. In der Referendumsdemokratie sind diese Akteure sogar deutlicher erkennbar, weil sie neben den Parteien als Referendums-, als Initiativenträger und als Vernehmlassungsberechtigte zu Gesetzesvorlagen auftreten. Sie sind aber auch in repräsentativen Demokratien als „ausserparlamentarische Opposition“ präsent, die es in besonderem Masse verstehen, sich in der Öffentlichkeit zu zeigen. Gekonnt gewinnen sie durch ihre publikumsattraktiven Auftritte die besondere Beachtung der Medien, die ihrerseits die öffentliche Meinung mobilisieren. Wie sich eine Regierung mit ihnen auseinandersetzen will, lässt sich nicht abstrakt andenken. Nähe allein – beispielsweise durch Versprechungen – kann sich fatal auswirken. Distanz gehört dazu. Diese handelt sich aber bald einmal den Vorwurf ein, wirklichkeitsfremd zu sein. Offen ist auch die Frage: Darf das in der Öffentlichkeit allenfalls mitschwingende „unterschwellige“ Unbehagen diagnostiziert werden? Sind Meinungserforschungen anzusetzen, sind informative Volksabstimmungen anzuordnen? Und wie wäre mit den Ergebnissen umzugehen? Oder: Muss mit dem Hinweis auf das Parlament als dem Organ der Repräsentanten des Volkes an der öffentlichen Grundstimmung vorbei regiert werden?

Bei der fünften handelt es sich um einen grösseren Komplex, nämlich um jenen der Auseinandersetzungen mit zyklischen Veränderungen im Umfeld von Regierungen, so im Verhältnis zum Parlament, dann aber auch zu Nachbarstaaten, Gliedstaaten, sodann

mit Grossmächten resp. zu Kleinstaaten. Die Erfahrung, etwas vereinfacht, lehrt, dass es immer wieder Spannungen gibt, mal eher machtbewusste, mal mitten in Kooperationen – mit periodischen, positiven/negativen Akzentverlagerungen. Der lange Atem einer Regierung mag taugen, Belastungen der Beziehungen durchzustehen und Abschätzungen, wie lange solche Phasen der Unstimmigkeiten andauern und wie sie konstruktiv beeinflusst werden könnten, zu wagen. Das konkrete Verhalten in solchen heiklen Situationen führt unvermeidlich zu Gratwanderungen des Heran-, des Ab tastens und des Beendens der Unstimmigkeiten.

Als eine sechste Gratwanderung kann sich das Verhältnis zu den Medien entpuppen. Information muss sein. Unumgänglich ist es also: Aber nützlich, zweckneutral und/oder kritisch/feindlich kann es ausfallen – beides nach beiden Seiten. Sich vor der Öffentlichkeit zu den anstehenden und keimenden Problemen zu äussern, drängt sich – aktuell, von Zeit zu Zeit, überlegt dosiert, dennoch ausdrucksstark – jedenfalls auf. Eine Überpräsenz trägt zur Verflachung bis hin zur Abnützung bei. Die Kunst seitens der Regierung besteht wohl darin, a) souverän das Wort zu ergreifen, wenn es etwas von Tragweite zu sagen gilt, sodann b) in kritischen Momenten rechtzeitig Präsenz zu markieren und die passenden Worte zu finden, selbst dann, wenn es (wie in Krisen) an dichten Fakten mangeln sollte und primär Empfindungen gefragt wären, sowie c) zu schweigen oder deutlich zu tempieren, wenn Öl ins Feuer geschüttet würde. Doch die Bedürfnisse der Medien – in der Regel – divergieren nach Inhalten und Dichte usw., jedenfalls kontrastreich, eben spannungsvoll.

Eine weitere, äusserst subtile Gratwanderung betrifft das Verhältnis zu den nationalen und internationalen Gerichten. Dass deren Unabhängigkeit zu respektieren ist, leitet sich aus der Lehre der Gewaltentrennung her. Und doch muss bedacht werden, dass die Gerichte an die Gesetzgebung gebunden sind und dass deshalb allfällige Mängel auf dem Weg der Rechtsetzung zu beheben sind, wenn die wissenschaftliche und/oder die politische Kritik an der Gerichtspraxis keine Wirkungen zeitigen. Für die nationale Ebene ist dies leichter zu meistern denn für die internationale. Die Gerichte dieser Stufe tun deshalb gut daran, ihre Rechtsprechung immer wieder neu an den staatsvertraglichen Vorgaben zu messen. Nicht verweigern darf sich der Gesetzgeber der Frage nach dem sinnvollen Mass der Zuständigkeiten/Kognitionsbefugnisse der Gerichte in einer sich ändernden Welt mit unendlichen Komplexitätszuwachsen. Da Regierungen dazu neigen könnten, in Gerichten eine „Nebenregierung“ heranwachsen zu sehen, fällt die Erstverantwortung der kritischen Begleitung der Rechtsprechung der Wissenschaft zu – insbesondere auch gegenüber jener der internationalen Stufe. Aber auch der Gesetzgeber hat der Rechtsprechung gegenüber subtil aufmerksam zu sein: Unter dem Aspekt angezeigter Gesetzesänderungen.

Und die achte? Sie betrifft das Zwiespältige der Geltung der eigenen Person als Regierungsmitglied vor der Öffentlichkeit. Sie berührt Aspekte der Kompetenz, der Wiederwahl, des Bewahrens des guten Rufes, der Bewährung in der Krise, der Charakterstärke und vor allem des Bildes, das sich die Geschichte von einem Präsidenten, einem Premierminister, von einem Minister, von einem Regierungsmitglied dereinst machen könnte. Die Beliebtheitsskala mag fragwürdig sein: Welche Rolle aber spielen die Äusserungen zu Gewissheiten resp. zu Ungewissheiten, zum Vernünftigen, zum Gebotenen, zum Rechtmässigen, zum Richtigen (zur richtigen Zeit gesagt)? Was verraten sie? Stärken resp. belasten sie, spornen sie an resp. hemmen sie, begründen sie Zuversicht oder lassen sie zögern? Tangieren sie gar das „Genügen“? Hart aber wahr,



sich solchen Fragen zu entziehen, mag ein möglicher Weg sein. Er kann sich aber als Illusion oder Bedenkenlosigkeit erweisen. Ein gutes Mass an Selbstkritik und Einsichten dürfte eher weiterhelfen, ein positives Gleichgewicht im Verhältnis zum Bild in der Öffentlichkeit zu finden.

Und nicht zuletzt: Die neunte Gratwanderung ist besonders heikel. Sie gilt dem internationalen Bereich der legitimen Wahrung der nationalen Interessen (mit Einschluss der Erhaltung des demokratischen Rechtsstaates) auf der einen und der parallelen Verpflichtung auf der andern Seite, anhaltend einen substanziellen Beitrag an die rechtspolitische/rechtliche Fundamentlegung der Weltordnung zu leisten. Hinein spielt der Gebrauch von Machtmitteln zur Friedenssicherung/-erzwingung, auch in den Formen politisch-wirtschaftlicher Sanktionen gegenüber fehlbaren Staaten. Beim Wahren der Eigeninteressen tut jede Regierung gut daran, die Grenzen und Vorgaben des Rechts zu respektieren. Nur so wird jene Glaubwürdigkeit erlangt, die erlaubt, vom Unrecht in dieser Welt genau so zu reden wie vom zu schaffenden Recht.

Einer zehnten Gratwanderung kommt der Umgang mit „Interessenvertretern“ (Lobbyisten) gleich – einerseits weil die Regierungen politisch-sachlich relevante Interessen kennen sollte, andererseits weil sie gegenüber diesen und ihren allfälligen „Hintermännern“ auf Distanz gehen müssen, jedenfalls dann, wenn es an lauterer, ehrlicher, von Treu und Glauben geprägter Transparenz mangelt.

Hinter solchen Gratwanderungen stehen – elftens – zudem die Welten von Nähe und Distanz zu den beteiligten Menschen aller Stufen und Grade. Unterschiedlich sind die Beziehungen nach Form, Inhalt und Zeitpunkt, von der unmittelbaren Begegnung im konkreten Einzelfall bis zum gestaffelten Gespräch im Rahmen unterschiedlichster Gruppierungen unter variierenden sachlichen und politischen Bedingungen. Der Stil des Regierens kommt zum Tragen. Er hilft, solche Gratwanderungen zu wagen und dabei dennoch Distanz und Nähe zu Personen und Problemlagen zu wahren sowie Eigenerwartungen zu drosseln. Das Doppelpostulat von Distanz und Nähe impliziert in diesem Sinne – nicht nur nebenbei – auch das so elementare Gebot für Regierungen, keine Abhängigkeiten aufkommen zu lassen, weder zulasten der Regierungen, noch zulasten der Regierten. Abhängigkeiten bewirken Unfreiheiten. Diese können im schlimmsten Fall zu Erpressungs- und Korruptionsquellen werden. Davor muss sich jede Regierung in Acht nehmen. Absolut.

### **3.16. Erwartungen**

Die derzeitige Zivilgesellschaft und die öffentliche Meinung entwickeln den Regierungen gegenüber Erwartungen, die diese erfüllen sollen, nicht erfüllen können oder nicht erfüllen dürfen. Die Massstäbe des staatlichen Handels sind gegeben: Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Gerechtigkeit, rechtsethische und ethische Gebote wie Treu und Glauben, Menschlichkeit. Ein Kontrast zum Beliebigen. Ob sie gegenüber Erwartungen kritisch in die Waagschale gelegt werden dürfen? Die Versuchung, Wünsche von den Lippen abzulesen, besteht auf Seiten der Parlamentarier, der Verwaltung und (etwas zurückhaltender?) bei den Regierungen. Den Wählern, den Parteien usw. zu entsprechen ist eben leichter als ihnen die Erfüllung von Begehren klar und deutlich zu versagen.

Der Druck auf die Regierungen wächst. Er wird gleichsam mit dem Anwachsen der infrastrukturellen, sozialstaatlichen, ökologischen und kulturellen Staatsleistungen nicht kleiner sondern eher grösser: Das Ausmalen des Denkbaren und des auch noch Wünschbaren ist erleichtert. Offenkundige Anzeichen bildet das Anwachsen der öffentlichen Aufgaben, der Verwaltungen und des Finanzbedarfs. Sie spiegeln Erwartungen. Ob es immer berechnigte sind?

Der tiefere Grund für die Erwartungen über das rechtlich aktuell Geltende hinaus liegt auf Seiten der Bevölkerung im unbestimmten Gefühl, die Regierung verfüge über unbegrenzte Handlungsmöglichkeiten, auf alle Fälle über finanzielle Mittel und die Kompetenz der Problembewältigung selbst dort, wo ohne Grenzüberschreitungen kaum etwas zu bewegen sein dürfte. Diese Grundhaltungen übertragen sich auch auf parastaatliche Organisationen, Verbände, ideelle Vereinigungen, Parteien, Individuen und münden in Subventionsgesuche, Petitionen, Initiativen, in Demonstrationen, aber auch in Einladungen zu prestigegewinnenden Vorträgen, zu Vorträgen bei Regierenden, von denen Dritten gegenüber berichtet werden kann. Selbst Parlamentarier neigen bisweilen dazu, mit dem Gedanken eines erleichterten Zutritts zur Regierung zu spielen und in ihren Gesprächspartnern neue Erwartungen an den Staat zu wecken. Auch parlamentarische Vorstösse können in die Richtung der Begehrlichkeit zielen, wenden sie sich doch parallel an die Regierung und an die Öffentlichkeit.

Die Mitglieder der Regierungen verspüren im Herantragen von Anliegen möglicherweise Beweise des ihnen gewährten Vertrauens, des bewundernden Zutrauens. Die Ansinnen gelten unter Umständen sogar „berechtigten“ Anliegen, mindestens menschlich, moralisch gesehen. Aber nicht selten müssen sich die Angesprochenen in Acht nehmen, sich nicht zu Versprechungen verleiten zu lassen. Es bedarf permanent des Gegengewichts der konsequenten Beachtung des Rechts – bis hin zu den Ordnungen der Zuständigkeit und der materiell verbindlichen Vorgaben. Das zu häufig resultierende Zusprechen von „Subventionen“ ist in der Regel der falsche Weg, weil er sich „halböffentlichen“ Aufgaben zuwendet, die zur Ausweitung der Staatsaufgaben beitragen und einseitige Privilegien bewirken. Besonders hüten muss sich die Regierung, zulasten Dritter Versprechungen zu wagen. Sie führen gleich mehrere Menschen in ein Dilemma.

Jenseits des Banalen des Alltäglichen und Menschlichen 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. Das behauptete, reklamierte „Öffentliche Interesse“, das politisch sog. Angezeigte, das vermeintlich Nebensächliche, das menschlich Nachvollziehbare – sie sind nicht mit dem rechtlich Ausgewiesenen identisch. Beliebigkeit steht einer Regierung nicht zu, selbst wenn Wohltaten anklingen und/oder „Lässliches“ in Frage steht. Das Anmassen von Kompetenzen erst recht nicht. Keine Regierung darf sich den Versuchungen des willkürlichen Ausweitens der Zuständigkeiten und der öffentlichen Aufgaben hingeben. Sie führen früher oder später an die Grenzen des Vertretbaren, des Finanzierbaren und des Sinnvollen.

Die Neigungen des politischen Entsprechens kommen nicht nur im bekannten Subventionswesen zum Ausdruck. Sie spiegeln sich auch in den häufig gerade noch nachvollziehbaren wirtschaftlichen und sozialen entgegenkommenden Zusagen im

Rahmen von Regelungen zu Abgaben, Sozialbezügen, Kulturausgaben usw., dann aber auch in zusätzlichen Aufgabenfeldern ohne zwingende Prioritäten. Einmal gesprochen können Begünstigungen kaum mehr zurückgenommen werden. In der Summe können derartige, gutgemeinte „Grenzüberschreitungen“ ausser Kontrolle geraten und weitere (falsche) Erwartungen an den Staat wecken, bis in den Bereich der kaum mehr zu meisternden Staatsverschuldungen hinein. Und so kommt es zum Leitsatz: Regierungen haben nicht irgendwelchen Erwartungen zu genügen, sondern öffentliche Aufgaben nach den bereits mehrfach erwähnten Massstäben zu erfüllen.

Das faktische „Regime der Erwartungen“ beruht auf einer unreifen Staatsvorstellung. Sie zielt auf den Staat, der Wünsche erfüllt, ohne sich Rechenschaft zu geben, was seine Kernaufgaben sind. Die stets klare Sicht des begrenzt Staatlichen ist für kritisch denkende Regierungen immer verbunden mit einer positiven Sicht des Nicht-Staatlichen, des Privatwirtschaftlichen, gemeinnütziger Stiftungen, der Werke der Nächstenliebe, der Selbstverantwortung. Sie dürfen und müssen sich zu diesen alternativen Wegen äussern, nicht um dem Staat kalkuliert etwas zu ersparen, sondern im Wissen, dass der Staat nicht alles und vor allem nicht alles besser kann. Das „Zwischenmenschliche“ ist nicht die Stärke der Regierungen und des Regierens. Der freiheitliche Staat hat dem „Humanen“, der „Liebe“ wie auch der „Liebestätigkeit“ den ihnen eigenen Raum zu belassen.

Die Grundfrage nach den „berechtigten“ Erwartungen der Bürger und Bürgerinnen an den Staat konzentriert sich, rechtsstaatlich gewichtet, auf die ex lege/ex constitutione eingeräumten Rechte auf staatliche Leistungen. Die Verfassung muss die Akzente setzen, sei es in Richtung der Freiheit vom Staat, sei es in Richtung positiver Ansprüche an den Staat. Es bleibt aber dabei, dass viele der Erwartungen gerade nicht rechtlich unterlegt sind sondern unbestimmt auf das Glück, das Erfüllen von Wünschen für sich und Gleichgesinnte sowie auf ein gesichertes Leben zulasten des Gemeinwesens zielen. Sie führen in Verabsolutierungen und in Widersprüche. Regierungen müssen die Grenzen und Anforderungen des Vorstellbaren, des Vertretbaren und des Finanzierbaren wie auch des Gebotenen/Verbindlichen wiederkehrend signalisieren. Das Benützen von Auswegen und Ausflüchten, gepflastert mit Klauseln wie „service public“, „Daseinsvorsorge“, „Grundversorgung“, „Sozialfürsorge“ und „Menschenwürde“ entbinden nicht von rechtlichen Präzisierungen und elementaren Bewertungen anhand des Rechts. Das Legalitätsprinzip begnügt sich eben nicht mit Blankoaufträgen. Ist eine Regierung, eine Amtsstelle, ermächtigt, ein Auge zuzudrücken? Sie ist es nicht. Hingegen können sie beratend einwirken.

Der Kontrast zu den hohen oder sogar übertriebenen Erwartungen an den Staat, konkret an die Regierungen, manifestiert sich in der unterschwellig sich ankündigenden Staatsverdrossenheit, in sinkenden Stimmbeteiligungen oder in der Zuwendung zu Monothemen – bis und mit Vorwürfen an die Politiker als sich selbst genügende „classe politique“. Wie diese Phänomene zu gewichten sind, fällt schwer zu ergründen. Offenkundig ist hingegen das ambivalente Überlagern von Erwartungen und Enttäuschungen. Umso wichtiger: Die Regierung muss klärend davon handeln, was der Staat zu tun hat, was ihm nicht zusteht, wo die Selbstverantwortung greifen und die gegenseitige menschliche Hilfe sowie die staatliche Nothilfe auf der Basis der Sozialverantwortung zum Tragen kommen.

### 3.17. Interessen wahren

Eine der vornehmsten Pflichten einer Regierung besteht nach üblichen Aussagen darin, die Interessen des Landes zu vertreten und zu wahren. Überzeugend tönt dies. Ist dies aber eine vertretbare Akzentsetzung, sogar eine Blankovollmacht?

Die Formulierung zielt bei genauerem Hinsehen vorweg auf die internationalen Beziehungen: Vorrangigkeit nationaler Interessen gegenüber politischen, wirtschaftlichen und machtseitigen Ansprüchen von Drittstaaten, so bei der Geltendmachung von Einflussbereichen und beim Aufbau von Bedrohungspotenzialen. Landesintern – mit Übergängen zum nach aussen Gerichteten – geht es in verwandter Art um das Wahren der elementaren öffentlichen Interessen, umfassend politische, wirtschaftliche, finanzielle – konkret um die Rechtsordnung/Rechtssicherheit, die öffentliche und persönliche Sicherheit, das Wohlergehen der allgemeinen Volkswirtschaft, die Wohlfahrt der Bürgerinnen und Bürger, die Gesundheit der öffentlichen Finanzhaushalte wie auch der Sozialwerke und der öffentlichen Unternehmungen.

Aufgrund dieser sehr allgemein gehaltenen Vorgaben könnte man vermeinen, die Interessenwahrung sei eine übergeordnete Erstaufgabe der Regierungen zugunsten der Eigenbelange einer Nation. Dabei spielt beiläufig der Gedanke mit, das Eintreten für „existenzielle“ Interessen sei nicht oder nicht stringent an das Recht gebunden. Es handle sich gleichsam um „Höheres“, eben um qualifizierte Interessen. Jeder Staat kann und muss sich dazu eigene Gedanken machen. Ein allgemeiner Freipass für Regierungen, die grundlegenden Interessen unabhängig vom geltenden Recht zu wahren, besteht nicht. Im Gegenteil. Das geltende Recht geht vor.

Im internationalen Bereich ist die Rechtsdichte nicht ausgeprägt. Dennoch: Weder das allgemeine Völkerrecht noch die nationalen (rechtsstaatlichen) Verfassungen lassen Beliebigkeit oder gar explizit elementare, vorrechtliche, überrechtliche Interessenwahrung der Staaten zu, auch wenn keinem Staat zugemutet wird, sich selbst aufzugeben oder zu verleugnen. Die staatlichen Organe, auch die Regierungen, sind eingebunden in die „konstitutionelle Werteordnung“ sowie in die materiellen Aussagen der Verfassung zur Aussen- und Innenpolitik, zum staatlichen Handeln. Mindestens die Absolutheit der „unbedingten Interessenwahrung“ – gleichsam um jeden Preis – ist dem Rechtsstaat wesensgemäss fremd. Für alle Aufgabenfelder. Die rechtsstaatliche Regierung wendet das geltende Recht an und sucht, sollte es lückenhaft sein, das objektive übergeordnete oder lückenfüllende Recht durch Auslegung. Selbst im Falle einer echten Lücke entscheidet er aufgrund einer abstrakten, rechtsatzähnlichen Regel, also nicht willkürlich. Es ist deshalb von Vorteil, wenn die nationalen Verfassungen selbst für die Aussenpolitik „Leitblanken“ setzen, die Ziele vorgeben und also blanke Interessenwahrung in Beliebigkeit verhindern.

Die Frage, ob internationalrechtlich ein partielles oder generelles Kriegs-/Machtausübungsverbot zu erlassen und durchzusetzen sei, ist möglicherweise weniger wirkungsrelevant als die einzufordernde Verpflichtung aller Staaten, zwischenstaatlich die Streitvermeidung durch Schritte zur rechtlich gestützten Schlichtung/Mediation zu suchen. Divergenzen dürfen nicht eskalieren. Ein Krieg darf nicht sein. Die Machtausübung ist rechtlich zu drosseln und politisch bedacht sorgfältig zu handhaben. Zugegeben: Die national- und internationalrechtlichen Festschreibungen zur da und

dort faktisch vorbehaltenen Politik der tolerierten Interessenwahrung sind gemessen am Stand der Rechtsordnungen relativ schmal. Der allgemeinste Satz dürfte lauten: Alle Staaten und alle internationalen Organisationen haben sich an das für sie geltende Völkerrecht *und* an die Norm der weltweiten Gemeinverträglichkeit zu halten. Selbst die vertretbare Interessenwahrung, so sie vorbehalten ist, findet ihre Grenzen an dieser elementaren Vorgabe.

Derzeit gibt es vermehrt nichtstaatliche Kräfte, die sich unter unterschiedlichsten Titeln der Waffengewalt und der Mittel der gewaltandrohenden Erpressung bedienen. Ihre Art der „Interessenwahrung“ darf nicht Schule machen. Am Völkerrecht und an den nationalen Staaten ist es, diese besonderen „Machtanmassungen“ einzudämmen und auf dem den Staaten zuerkannte Machtmonopol zu insistieren. Aber auch dieses ist auf den rechtskonformen Gebrauch hin zu beschränken und zu kontrollieren. Eine wichtige Funktion der werdenden Weltordnung besteht just im Verhindern eines Wildwuchses des Machtgebrauchs, woher er auch stammen mag.

Zwischen demokratischen Rechtsstaaten sollte die Rechtskultur des respektvollen Umganges vorherrschen. Dazu zählen gleich mehrere Aspekte: Die Anerkennung unterschiedlicher Ausformungen der Staatsstrukturen und -kulturen, der Respekt vor den geltenden Rechtsordnungen, der Vorrang von Bündnissen, Gemeinschaften und vertraglichen Übereinkommen vor der Geltendmachung von Einflussphären und der extritorialen Geltungsausdehnung des eigenen Rechts, das positive Beachten des Geistes der Rechtsstaatlichkeit der andern Staaten – auch bei der Verfolgung eigener Interessen rund um die eigene Souveränität. Wenn ein demokratischer Rechtsstaat mit der Novellierung seines Rechts – gemessen an neuen Fakten und Einsichten, an werdenden internationalen Standards oder an neuen Normen des Völkerrechts – in den Augen Dritter sog. in „Rückstand“ geraten sein sollte, dann muss ihm erlaubt bleiben, seine rechtsstaatlichen-demokratischen Gesetzgebungsprozesse an die Hand zu nehmen und die international anerkannten, gemeinverträglichen Novellierungen des staatlichen Rechts geordnet zu erlassen. Machtähnliche, unverhältnismässige Druckausübungen Dritter, in welcher Form auch immer, sind zu vermeiden. Sie sind dem Geist des demokratischen Rechtsstaats und dessen gefestigter Rechtsordnung unwürdig.

Eine heikle Sonderfrage wirft der Umgang mit Staaten auf, die abseits des Rechtsstaatlichen agieren. Dürfen mit Diktaturen, Despoten, Staaten ohne Respekt vor Recht, Demokratie, Menschenrechten Beziehungen gepflegt werden zur Wahrung eigener Interessen, zum Beispiel wirtschaftlicher Art? Sei es einmalig, kurzfristig oder sei es mit langem Atem auf weite Sicht, mit Einschluss von Investitionen? Eins steht fest: Die Regierungen demokratischer Rechtsstaaten dürfen keine Zweifel an ihrer Werthaltung aufkommen lassen. Diese sind nicht verhandelbar.

Die Regierungen demokratischer Rechtsstaaten haben aus ihrer Grundorientierung heraus Vorbildfunktionen zu erfüllen. Keinesfalls dürfen sie einen Widerspruch zwischen „Interessenwahrung“ und rechtsstaatlichen Eckpfeilern aufkommen lassen. Vorbehalten ist die Geltendmachung der eigenen Ansprüche vor Schiedsgerichten, Gerichten oder andern internationalen Instanzen, ferner im aufgezwungenen Notstand, in dem die Güterabwägung den angemessenen defensiven/offensiven Selbstschutz oder sogar die Selbstverteidigung gebietet.

### 3.18. Verhältnis zur Wirtschaft und zur offenen Gesellschaft

Eine falsche Selbstbeschränkung auferlegt sich eine Regierung, wenn sie sich einseitig auf das „Politiksystem“ konzentriert. Dieses kreist einseitig um Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz und grenzt sich gegenüber der Wirtschaft und der Gesellschaft ab. Allenfalls öffnet es sich gegenüber dem Internationalen, ist dieses doch auf dem Weg, Teil des Politiksystems zu werden. Dem engen Systemdenken haftet der Nachteil des introvertierten Abhebens von Wirtschaft und Gesellschaft an. Rechtlich scheint dazu Anlass zu bestehen, ziehen doch die Verfassungen markante Trennstriche zwischen den Systemen, so durch den Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und durch das Beachten der Grundrechte zugunsten einer offenen Gesellschaft. Die Wirklichkeit zeigt zunehmend ein anderes Bild. Die Politik basiert Wirtschaft und Gesellschaft, indem sie die unerlässliche Rechtsordnung für das wirtschaftliche/gesellschaftliche Handeln zur Verfügung stellt. Sie schafft zudem wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen – hoffentlich günstige. Sie greift sogar ins Sozio-Ökonomische ein; in der Regel dosiert, die Freiheiten beachtend, von sich aus, aber auch häufig aufgrund von Erwartungen aus der Wirtschaft und der Gesellschaft. Dass der Staat unter spezifischen Bedingungen „intervenieren“ muss, versteht sich, aber nur wenn gesetzliche Grenzen des Verträglichen überschritten werden.

Die Wirtschaft und die offene Gesellschaft sind bis zu einem gewissen Grad tatsächlich sich selbst regulierende Systeme, wie das Politiksystem auch. Sie vermögen aber nicht sich selbst zu genügen. Zwischen den Systemen bestehen nämlich lebensnotwendige, wohlfahrtsfördernde und rechtlich unterlegte interaktive Beziehungen, die erkannt und gelebt sein müssen. Insofern trifft das Politiksystem auf jene der Wirtschaft und der Gesellschaft. Spannend nun, dass es primär die präsente Regierung ist, welche für die Kontakte zur Wirtschaft und Gesellschaft verantwortlich zeichnet. Wohl schlagen auch Parlament und die Verwaltung Brücken, doch an der Regierung ist es, das aus der Wirtschaft und Gesellschaft Politikerhebliche und das aus der Politik heraus für die Wirtschaft und die Gesellschaft Relevante ordnend und in Teilen gestaltend in die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Die Formel, die Politik habe günstige Rahmenbedingungen zu setzen, wird in ihrer vollen Tragweite verstanden, wenn die Rechtsordnung – mit den Kernanliegen der Privatautonomie und der Wirtschaftsfreiheit – einbezogen wird und wenn diese das Ziel aufnimmt, das wirtschaftliche Geschehen unter den Bedingungen des wettbewerbsorientierten Marktes gedeihen zu lassen. Auch für die Gesellschaft geht es um eine Rechtsordnung, welche die Freiheit unterstreicht und die offene Gesellschaft begünstigt. Aus sich heraus sollen Wirtschaft und Gesellschaft zu stärkenden Faktoren der Politik werden.

Insofern sind die Regierungen gehalten, die Grenzen des Denkens in Systemen zu öffnen und sich mit der Wohlergehen der Wirtschaft und der Gesellschaft zu befassen. Nicht banal exklusiv der Steuererträge wegen, die für das Erfüllen der öffentlichen Aufgaben wesentlich sind, sondern im Bewusstsein, dass Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dem Ganzen, wie an anderer Stelle vermerkt, zudienen. Die Politik braucht also nicht selbst wirtschaftlich und gesellschaftsgestaltend aktiv zu werden, doch muss sie sich mit den bestmöglichen Voraussetzungen des Gedeihens befassen. Umgekehrt können und dürfen Wirtschaftsorganisationen und Träger der Zivilgesellschaft, wie NGO, Verbände usw. nicht das Regieren an sich ziehen, doch sollen und dürfen sie die „Verbindungen“/ „Vernetzungen“ zwischen den „Systemen“ wachsam und kritisch begleiten – vor allem unter dem Gesichtspunkt der prägenden Freiheit. Abstrakt formuliert: Die Grenzen

zwischen Politik-Wirtschaft-Gesellschaft sind nicht starr, aber jeder Bereich verfügt über eine Primärverantwortung, die ihm nicht streitig gemacht werden darf – allein schon wegen der Freiheit, die der Wirtschaft und der Gesellschaft anvertraut ist.

Die Aufgabenfülle und die Komplexitätszuwächse lassen die Interessenkonflikte zwischen Staat und Wirtschaft / Staat und Gesellschaft ansteigen. Sie spiegeln Überlappungen, auseinanderdriftende Auffassungen zum Trennenden und zum Ineinandergreifenden. Dies bringt eine dreifache Funktion der Regierungen mit sich: Wahren der öffentlichen, das Respektieren der privaten/privatwirtschaftlichen und das Meistern der Differenzen zwischen öffentlichen und privaten/privatwirtschaftlichen Interessen. Nicht einfach in den Griff zu bekommen, es sei denn, der Gesetzgeber halte eine Rechtsordnung aufrecht, die sachgerechte materielle Normen, Instanzen und Verfahren für konstruktive Auseinandersetzungen vorsieht und die unerlässliche Grenzen zieht.

Die Wirtschaft und die organisierten Glieder der Gesellschaft finden diverse Möglichkeiten, sich bei der Regierung, bei der Verwaltung oder beim Parlament zum Wort zu melden. So bei Anhörungen, mit schriftlichen Eingaben, auf dem Weg über die Medien, durch das Anbieten von Gutachten, ferner durch Stellungnahmen in offiziellen „Vernehmlassungsverfahren“ und „Enqueten“, letztlich auch durch einen transparenten Lobbyismus und nicht zuletzt auch durch persönliche Kontakte. Vertreter der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft sind immer auch „Bürger“/ „Bürgerinnen“. Sie sollen in Parteien, Verbänden und Parlamenten aktiv werden. In der Referendumsdemokratie spielt zudem das „Vorankündigen“ des Ergreifens eines Referendums eine nicht unwichtige, politikbeeinflussende Rolle, gerade auch für die Wirtschaft. Auch über das Initiieren einer Initiative kann Aufmerksamkeit erwirkt werden.

Materiell enge Berührungen zwischen Staat und Wirtschaft sowie Staat und Gesellschaft ergeben sich in den Bereichen der Konjunktur- und Strukturpolitik, sodann der Finanz- und Abgaben-, der Infrastruktur-, der Energie-, der Landwirtschafts- und der Arbeitsmarkt- wie auch der Sozialpolitik! Die Summe und Teile davon können zu politischen Kristallisationspunkten einer ausgewogenen Staats-/Wirtschafts-/Gesellschaftspolitik werden. Die angedeuteten Politikbereiche illustrieren – wenn auch nur indirekt – die hohen Anforderungen an die Regierung vis à vis der Wirtschaft und Gesellschaft. Es geht für sie immer um die Voraussetzungen für ein aktives, förderndes Hinzuwirken resp. dessen Grenzen. Die Formel von günstigen Rahmenbedingungen für das Gedeihen von Wirtschaft und Gesellschaft leuchtet ein, macht aber als solche zu wenig bewusst, wie nah „Grenzüberschreitungen“ sein könnten und wie heikel es für Wirtschaft und Gesellschaft – aber auch für den Staat – sein dürfte, in Abhängigkeiten zu geraten. Subtiles Problembewusstsein gegenüber den Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit ist unabdingbar, nicht minder gegenüber der offenen und freien Gesellschaft. Dass in diesen Belangen der tatsächliche Wandel der Anforderungen sowohl für den Staat als auch die Gesellschaft und die Wirtschaft besonders lebhaft ist, braucht nicht belegt zu werden. Und nicht zuletzt: Viele Bereiche von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erweisen sich als verstrickt – eminente Herausforderungen für die Politik, qualifiziert für die Regierungen. Subtilitäten sind angezeigt.

Sorgfältig zu überlegen haben sich die Regierungen, wie sie gegenüber der vielfältig organisierten Wirtschaft und der breiten und gleichzeitig gefächerten Gesellschaft auftreten. Mit Rücksicht auf notwendige Abgrenzungen und sich aufbauende

Verstrickungen drängt sich ein adressatengerechtes, die öffentlichen Interessen ruhig artikulierendes Verhalten auf. Nicht belehrend, nicht besserwissend, bereit, vertretbare Ansprüche, Erwartungen aus der Wirtschaft und der Gesellschaft aufzunehmen, ohne voreiligen Zusicherungen zu verfallen. Die Verfahren sind zu schildern, die Rechtswege gelten zu lassen. Am Einfachsten begegnen sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wohl durch einen gegenseitigen, verlässlichen Informationsfluss zum nationalen/internationalen Geschehen und zu dessen Bewertung aus ihrer jeweiligen Sicht, aber mit erklärten Willen, nicht unkritisch zu werden. Eine zu enge Verflechtung schadet Politik und Wirtschaft und Gesellschaft. Unübersichtlichkeiten und Verwischungen der Verantwortung drohen. Nur das Grundsätzliche im Beharren auf dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit und auf den Grundrechten verschafft Klarheit.

Dürfen Regierungen zu den sich berührenden Problembereiche von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft Vorschläge der Problemlösung einbringen? Beispielsweise in den Belangen der Bildung/Ausbildung, der Innovation, der globalen Wettbewerbsfähigkeit, der Flexibilität der Arbeitsmärkte, der Ausgestaltung und Finanzierung der Sozialwerke, des Rentenalters usw.? Dies sind an sich zentrale Themen der materiellen Politik. Doch signalisieren sie gleichzeitig, dass die offenen Flanken zur Wirtschaft und zur Gesellschaft aus sachlichen Gründen und aus solchen der allseitigen Relevanz tangiert werden. Die Regierungen kommen deshalb nicht darum herum, Wirtschaft und Gesellschaft zu involvieren, wenn auch mit einem andern „Stil“ des Problemkonfrontierens als sie im Umgang mit der Verwaltung, den Gliedstaaten und dem Parlament gewohnt sind. Und umgekehrt: Wirtschaft und Gesellschaft müssen die Türen zur Politik in den geschilderten Belangen öffnen und geöffnete vorfinden. Und nicht zuletzt: Mit Blick auf die legitimierenden Entscheidungsprozesse müssen sogar die Bürgerinnen und Bürger angesprochen werden. Der Dreiklang von Politik-Wirtschaft-Gesellschaft muss in seiner Differenziertheit vertraut sein.

Dass die offene Gesellschaft und die Wirtschaft sich politisch organisieren und/oder sich über besondere Instrumente einbringen möchten, lässt sich nicht ausschliessen. Die Demokratie bietet über die Wahlbeteiligung hinaus institutionalisierte Referendums- und Initiativformen an. Dazu kommen formell gebilligte Mitwirkungsrechte im Rahmen von Anhörungen/Enqueten/Vernehmlassungen/Petitionen usw. Für die Regierung gilt es abzuwägen, wie sie sich gegenüber solchen Akzentsetzungen verhalten sollen. Der Verfassungs- und der einfache Gesetzgeber werden sich ihrerseits dazu äussern wollen. Für die Regierung ist insbesondere im Auge zu behalten, dass ihre Strategie- und Politikmanagementkompetenzen nicht unbedacht bleiben dürfen. Sicherlich bleibt der Wirtschaft und der Gesellschaft (vorweg auch dem Individuum) der Rechtsschutz gewährleistet, soweit sie betroffen und/oder berührt sind und der Rechtsweg offen steht.

Wie viel an institutionalisierter Demokratie vor allem im Referendums- und Initiativbereich durch den Verfassungsgesetzgeber eingebracht werden soll, darf nicht rezeptartig formuliert werden. Zu warnen gilt es vor einer Scheindemokratisierung durch „Ad hoc-Befragungen“ aus besonderen Anlässen heraus und vor einer „Über-Demokratisierung“ unter Balanceverlusten im Verhältnis „Regierung-Parlament-Volk.“ Ein „Volksvotum“, durch eine Regierung resp. ein Parlament eingeholt, wirkt letztlich nur dann legitimierend, wenn es auf politischen Rechten beruht und konsequent befolgt wird. Für Stimmungserhebungen stehen Umfragen zur Verfügung.



### 3.19. Balance zum Parlament

Das akzentuierte Auftreten der Regierung inmitten der Gewaltentrennung des Rechtsstaats zeitigt Rückwirkungen auf das Parlament resp. den Gesetzgeber. Diese könnten oder werden sich bald einmal zurückgesetzt fühlen. Begründet oder unbegründet?

Jedenfalls nicht ohne vertretbare Gründe. Vor allem wenn man auf die wahren Ursachen schaut. Zum Beispiel: Die internationale „Gesetzgebung“ durch supranationale und im Rahmen multilateral vereinbarter internationaler Organisationen schränkt die nationale Gesetzgebung erheblich ein. Besonders der einstige (materielle) Erst-Verantwortungsbereich des Gesetzgebers wird berührt, auch dort, wo ein ergänzender Regelungsbedarf bleiben sollte, so zur innerstaatlichen Um- und Durchsetzung. Allein schon das vage Gefühl, nicht umfassend kompetent zu sein, berührt oder verletzt – realiter vorhersehbar – das Selbstwertbewusstsein nationaler Parlamente resp. der formell zuständigen Gesetzgeber. In der Referendumsdemokratie trifft dies auch das Volk als Staatsorgan. Es kommt oder es kann zu einer Relativierung sogar der Volksrechte kommen.

Kritisch wird dies, wenn das Parlament faktisch oder sogar rechtlich ohne massgebenden Einfluss auf die Ausgestaltung des supranationalen und zwischenstaatlich zu erlassenden Rechts bleibt. Regierungen übersehen dies, weil sie (und mit ihr die Verwaltung!) gleichsam frontaktiv engagiert sind. Hinzu kommen all jene innerstaatlichen Belange, in denen das prägende Mitdenken/Entscheiden der nationalen Parlamente angezeigt wäre, jedoch sukzessive vom sich ausweitenden internationalen Geschehen laufend eingeholt, wenn nicht gar überholt wird. Mit Rücksicht auf den Informationsvorsprung der Regierungen und unter Rücksichtnahme auf den respektierten „souveränen“ internationalen Auftritt der Regierung nehmen sich die Parlamente häufig in Eigenregie faktisch zurück – zu ihren Ungunsten, zugunsten der Regierung. So vor allem in der Aussen-, Aussenwirtschafts- und Sicherheitspolitik, aber ganz allgemein im politischen Alltag. In Konsequenz: Der Ruf nach vorangehenden Vorberatungen der Regierungen durch parlamentarische Kommissionen kommt auf, auch nach vorausseilenden Debatten in den Parlamenten. Doch auch dieser Weg führt nicht zu einer echten Kompetenzverantwortung der Parlamente.

An den Schalthebeln sitzt also häufig die Regierung, nicht das Parlament, nicht der nationale Gesetzgeber, schon gar nicht das Volk als Wahl- oder Abstimmungsorgan. Qualifiziert heikel wird die Situation für Parlamente dort, wo sich die Regierungen über einen Koalitionsvertrag die parlamentarische Mehrheit über längere Zeit sichern, um sich international (und auch national) verlässlich äussern zu können, in der Gewissheit der Mehrheit im Parlament – ein weiterer Verlustpunkt für die Parlamente, auch wenn der nationale Einfluss durch das unmittelbare Einwirken der Regierungen auf die Entscheidungen in internationalen Fragen eher gestärkt wird.

Dass sich die Parlamente aus der Geschichte des repräsentativen Parlaments und jener der Lehre von der Gewaltenteilung heraus ihren Machtanteil bewahren möchten, das ist nachvollziehbar. Auch begründet, allein schon aus der demokratischen Legitimierung und der Machtteilung heraus. Auch deshalb weil die Parlamente faktisch oder sogar rechtlich die oberste Gewalt im Staat darstellen. Vermehrte Konsultationen und die Zustimmung zum Beitritt zu supranationalen resp. internationale Organisationen oder

zum Einsatz erheblicher militärischer oder finanzieller Mittel werden eingefordert – unter Umständen mit Bedingungen und Auflagen. Eine weitere Möglichkeit besteht in der Ausweitung und Intensivierung der Aufsichtsfunktion gegenüber Regierung und Verwaltung in den spezifischen Fragen der Internationalisierung und Globalisierung, insbesondere sub specie der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Anforderungen. Allein auch diese Wege stossen für das Parlament an Grenzen, weil die Aufsicht „Aufsicht“ bleibt und weil das Parlament sich hüten muss, sich zum Mit-Regieren verleiten zu lassen.

Da die nationalrechtlichen Verfassungen über alles gesehen aus einer Zeit stammen, in der das Internationale/Globale eine begrenzte Rolle spielte, dürfte es sinnvoll sein, in die tradierten Verfassungstexte Anforderungen an die Bausteine der Internationalisierung und der (einst) werdende Weltordnung einzufügen – nicht als finalisierte Politikaufgaben, wohl aber als Massstäbe für das laufende Geschehen, konkret des Regierungshandelns auf internationalem Parkett. Sie ermöglichen den Parlamenten, ihre Aufsichts- und Gesetzgebungsfunktionen besser wahrzunehmen und Vorgaben zulasten von Regierung und Verwaltung zu formulieren.

In föderativen Bundesstaaten stellt sich ein verwandtes Phänomen ein. Die gliedstaatlichen Regierungen möchten sich ihrerseits international einbringen, weil sie erahnen, wie sehr sich ihre Bundesregierung international zu artikulieren versteht. Auch deren Parlamente können abschätzen, dass der Grad der Fremdbestimmung zunimmt oder zunehmen könnte. Die Regierung hat deshalb als zentrales Staatsorgan sowohl das Spannungsverhältnis zum eigenen Parlament als auch zu den Gliedstaaten zu meistern. Es wäre alles so einfach, wenn die Regierung als einzige Instanz die nationalen Interessen in toto zu wahren hätte, doch ist dem in mehrfacher Hinsicht nicht so: Sie hat – im Verbund mit der Welt der Staaten und den innerstaatlichen Organen – die aktuellen sowie zukünftigen Anliegen und Bedürfnisse des eigenen Landes und der Gemeinschaft der Staaten inmitten einer werdenden Weltordnung zu erwägen und auf der Basis der innerstaatlichen Gesamtausrichtung abwägend zu vertreten.

Der Einbezug des Parlaments wird für jede Regierung inmitten einer global werdenden Welt zu einem „Balance-Akt“ qualifizierter Herausforderungen. Sie selbst verliert nämlich – nicht unwichtig – ihrerseits an legitimer Macht, wenn die politische Parlamentsmacht als Rückhalt für das Regieren an Bedeutung einbüßen sollte. Regierungen müssen den Parlamenten Sorge tragen. Und Wege müssen gefunden und gepflegt werden, wie das Internationale national besser legitimiert werden kann. Parlamente dürfen auch machtmässig nicht verkümmern, weil sonst die „checks and balances“ zwischen den drei Gewalten verloren gehen könnten. Machtvoll agierende Regierungen bedürfen auf alle Fälle einer parlamentarischen Aufsicht und eines Gesetzgebers, die Regierungen zu einem rechtmässigen Verhalten anhalten. Für regierungsseitige „Willkür“, verstanden als nationale/internationale „Eigenmacht“, darf ohnehin kein Raum aufkommen. Wenn es den Parlamenten gar gelingt, die Rechtsidee und die Rechtskultur für den Bereich des Internationalen zu stärken, so erfüllen sie eine wichtige Mission in die Zukunft hinein.

Auch bezogen auf den zunehmenden Einfluss der nationalen und internationalen Rechtsprechung – durch nationale Gerichte, durch internationale der EU, des Europarates (EMRK) und anderer Organisationen – auf das Politische, das an sich der Regierung anvertraut ist, macht den Einbezug der Parlamente Sinn. Sie sind es, welche

als Organe der Verfassungsgesetzgebung und der staatsvertraglichen Vorgaben zu den Zuständigkeiten und Kognitionsbefugnissen der Gerichte allfällige Korrekturen (restriktiv oder extensiv) setzen könnten. Die Regierungen sind nicht das geeignete Organ. Ob und wie weit solche Novellierungen fällig werden, mag unter Rücksicht auf die Unabhängigkeit der Gerichte heikel zu beurteilen sein, doch geht es nicht an, dass die tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen nicht von Zeit zu Zeit mit Blick auf die Rechtsprechung und deren Vollzug neu bedacht werden.

### **3.20. Mobilisierung der Verwaltung**

Die Regierungen des demokratischen Rechtsstaates – und darüber hinaus – sind mit der zugeordneten Verwaltung eng verbunden. Nicht nur unter dem Titel der Gewaltentrennung, konkret als „Exekutive“ (Regierung/Verwaltung), sondern auch auf der Basis der staatspolitischen-staatsrechtlichen und funktionalen Vernetzung: Die Regierung leitet die Verwaltung und bedarf ihrer zur Ausübung der Regierungsaktivitäten. Umgekehrt braucht die heterogene Verwaltung die Regierung als leitendes und vor allem koordinierendes Organ. Die Verwaltung würde zum Selbstläufer, würde ihr die Regierung nicht als Brücke zum Parlament, zum Gesetzgeber, zu den internationalen Organisationen und zur Öffentlichkeit zur Seite stehen. Die Brücke kann auch von der „anderen“ Seite des Parlaments usw. über die Regierung zur Verwaltung beschritten werden.

Ihre Legitimation schöpft die Verwaltung aus dem geltenden Recht, so für den Vollzug und die Durchsetzung des Rechts und ganz allgemein für das Erfüllen der öffentlichen Aufgaben. Sodann aus dem Link zur Regierung, vor allem wenn es um die konkrete Unterstützung der Regierungstätigkeiten geht, beispielsweise mit Gesetzesvorschlägen, Berichtsentwürfen, Stellungnahmen zu Politikanliegen, Strategievarianten, mit dem Skizzieren von Entscheidungsprozessen. Ob die Verwaltung als zentrale, dezentralisierte, ausgelagerte oder als ganz oder teilweise verselbständigte, gar privatisierte organisiert wird, ist weniger wichtig als dass sie, wenn auch in unterschiedlichen Bereichen, im Kern öffentliche Aufgaben resp. Aufgaben im öffentlichen Interesse versieht und dafür – vor Regierung und Parlament – verantwortlich zeichnet. Ihre innerste Legitimation gewinnt die Verwaltung durch ihre sachgerechte, politisch und rechtlich überzeugende Hingabe an ihre Funktion im Interesse der Öffentlichkeit.

Die modernen Verwaltungen verfügen über enorme Ressourcen – geistige, personelle, datenseitige, finanzielle, beziehungsrelevante Kontakte zu internationalen Organisationen, zu innerstaatlichen und nachbarstaatlichen öffentlichen Verwaltungen, zur Privatwirtschaft, zur Wissenschaft und zum Verbandswesen. An den Regierungen ist es, dieses „Kapital“ für das Regieren, für das Parlament, für den Gesetzgeber, für die Informationen an die Öffentlichkeit usw. zu mobilisieren. Dies heisst nicht, die Verwaltungseinheiten dürften nicht – im Rahmen gesetzlicher Ermächtigungen und interner Weisungen – Eigeninitiativen entwickeln, doch bleibt die Regierung stets die erste Adresse.

Das grosse Plus der Verwaltung ist das Fachwissen, eingebettet in Erfahrungen und getragen vom Sinn für Möglichkeiten und Grenzen politischen/staatlichen Handelns. Die Erstverantwortung gegenüber der Regierung liegt im Mitdenken und im Vermitteln

konkreter Vorschläge aufgrund des Geeigneten, Erforderlichen, Verhältnismässigen, des Gerechten und des ethisch Gebotenen – zur Bewältigung aufkommender oder bereits anstehender Probleme. Stets diskursfähig hin zum politisch Vertretbaren, zum sachlich-politisch Angezeigten, aber doch mit dem Akzent auf dem Fachlichen. Wird das „Politische“ seitens der Administration überbewertet vorangestellt, so begibt sie sich der Chance, die Aufmerksamkeit im ersten Schritt auf das reale Geschehen, szenarische Varianten und sachliche Handlungsoptionen zu lenken.

Die Regierung muss die Schwächen der Verwaltung kennen. Nicht eine Schablone soll angelegt werden, wohl aber die klare, ehrliche Sicht aufkommen, dass Verwaltungsteile dazu neigen können, a) ihre eigene Macht zu stärken, b) ihre Spezialitäten zu hegen, c) die Querbeziehung zu andern Einheiten vorurteilsbelastet zu vernachlässigen und d) eigene Vernetzungen mit Verbänden, NGO, internationalen Organisationen für sich zu bewahren. Einen Eigenfehler begeht eine Regierung, wenn sie nicht die zuständige Verwaltung als solche herausfordert, sondern sich selbst mit sektoralen Stäben umgibt, sei es auf Regierungs-, sei es auf Minister-/Departementsvorsteherebene. Angemessen können hingegen Projektgruppen, Task Forces, interdepartementale oder gar extern/oder intern-extern gemischt besetzte Kommissionen sein – eingesetzt von der Regierung oder durch die Ministerien/Departemente, nicht mit dem Ziel, die Verwaltung zu umgehen sondern in der Absicht, Kreativität und Fantasie zu mehrten, allenfalls auch bereichert durch die Intention, die potenzielle Akzeptanz und – in der direkten Demokratie – die Referendumsresistenz zu ergründen.

Gefestigte Autorität einer Regierung kann helfen, „Abhängigkeiten“ von der Verwaltung zu vermeiden. Die Gefahr besteht, weil ihr die Verwaltung gleichsam als „Übermacht“ des Wissens und Könnens wie auch der Vernetzungen gegenübersteht. Sie muss deshalb als Regierung überzeugen! Also durch das Lenken und Leiten. Nicht weil die Regierung selten genug sagen kann, ich kriege meine Vorstellungen auch ohne die Verwaltung zu Papier und in die Entscheidungsprozesse. Vielmehr muss sie die Verwaltung ernst nehmen und gleichzeitig kritisch herausfordern. Sie muss durch Aufträge führen. Es gibt sogar einige Hilfsmittel, wie der Einsatz konkurrierenden Wissens/Denkens, Hinweise auf Expertisen, internationale Vergleiche, thesenhafte Vorgaben, divergierende politische Konzepte usw. Nicht die formelle Führung schafft das „Einspannen“ der Verwaltung, sondern, das geistreich verpflichtende, Verantwortung vermittelnde „Einbinden“. Dass Regierungen auf der Echtheit aller ihr unterbreiteten Dokumente und vorgetragenen Aussagen kritisch bestehen müssen, versteht sich.

Begrenzt sind die Zeit- und die sachliche Zuwendungskapazität der Regierung an die Verwaltung – sowohl auf Seiten der Regierung als Institution als auch im Rahmen der einzelnen Minister/Regierungsmitglieder. Die tagesüblichen personellen und sachlichen Probleme der allgemeinen Verwaltungsobliegenheiten werden zudem häufig durch Anliegen hoher Prioritäten massiv überlagert. Die Regierung und die Minister/Regierungsmitglieder müssen deshalb Vorkehren treffen, aufgrund derer der courant normal stets optimal angegangen und begleitet durchgezogen wird. Wie dies gewährleistet werden könnte, kann nicht allgemeingültig vorgezeichnet werden. Das kritische Auge darf nicht fehlen. Beachtung verdient das Besetzen personeller Schlüsselpositionen – unter den Gesichtspunkten der Fachkompetenz, der Verwaltungseffizienz und des politischen Verständnisses. Rationalisierungen dürfen nicht untergehen. Verwaltungen müssen von Zeit zu Zeit durchleuchtet und sogar evaluiert werden. Vor allem aber muss das Leistungspotenzial zugunsten des Regierens

stets abrufbereit sein. Nebenbei: Das Anwachsen der Zahl der Verwaltungsmitarbeiter schafft unter Umständen zusätzliche Probleme, welche den geplanten Effizienzgewinn sogar schmälern könnten: Kleine Einheiten sind oft beweglicher und erfolgreicher.

Die modernen Tendenzen, die Verwaltung seitens der Regierung und des Parlaments mit Globalbudgets, Leistungszielen und mehrjährigen Finanzplänen zu führen, mögen viele Vorteile auf sich vereinigen. Es besteht aber die inhärent kritische Neigung, den Anteil der Verwaltung an der Regierungsarbeit zu unterschätzen und die alltägliche, wiederkehrende Aufgabenerfüllung höher zu bewerten. Dadurch bahnt sich eine Verselbständigung der Verwaltung an, die dort fragwürdig wird, wo sich diese auf sich selbst zurückzieht und nur noch sich und ihren nach aussen gerichteten Dienstleistungen genügt – mit Distanz zur Regierung und zum Parlament – insbesondere zu den Regierungsaktivitäten. Völlig ins Negative schlägt dies um, sobald die Regierungen und deren Mitglieder gezwungen werden, für das Regieren grössere Stäbe – parallel zur Verwaltung – einzusetzen. Solche Doppelspurigkeiten bestehen teilweise schon heute. Verliererin wäre auch die Verwaltung. Nichts ist für sie spannender als der unmittelbare Beitrag an das Regieren. Er schafft ein Spannungsverhältnis zur Vollzugsfunktion. Diese erscheint in einem andern Licht, wenn das regierungsseitige Voranschreiten einbezogen wird.

Zwei Bereichen der Verwaltung gegenüber haben die Regierungen Distanz und kritische Nähe zugleich zu bewahren – einerseits gegenüber der ausgelagerten Verwaltung (beispielsweise öffentliche Unternehmungen, Hochschulen mit Lehr- und Forschungsfreiheit) und andererseits gegenüber jenen Verwaltungsbelangen, denen „Grauzonen“ (wie Nachrichtendienste, Staatsschutz) sowie „Machtmittel“ (Armee, Polizei) anvertraut sind. Diese lassen sich nicht – vergleichbar mit der klassischen Administration – für das Regierungsalltägliche mobilisieren. Die ersteren versehen ihre Aufgaben im Rahmen von Gesetz und Leistungsvereinbarungen selbständig, die zweite Gruppe wirkt in Bereitschaft für das Erfüllen ihrer besonderen Aufträge, sei es unmittelbar gestützt auf die Verfassung, sei es angewiesen durch Gesetz, sei es auf Geheiss von Parlament und/oder Regierung – allenfalls unter Aufsicht besonderer Instanzen. Eine gewisse Distanz macht für die Regierungen in beiden Belangen Sinn, weil keinesfalls der Eindruck aufkommen darf, die Regierung bediene sich ihrer für Eigeninteressen oder für ihre täglichen Aktivitäten. Aber: Die Nähe ist gleichzeitig unerlässlich, um Fehlentwicklungen – beispielsweise in Richtung von Überdehnungen des Auftrags – frühzeitig zu erkennen. Eine der grössten Gefahren in diesem Zwiespalt besteht im Übereifer, hier aus den Unternehmungen internationale Holdings und dort aus Geheimdiensten einen Überwachungsstaat zu machen. Dies darf nicht sein. Und dass dies nicht geschieht, dafür hat die Regierung „gerade“ zu stehen.

Kritisch-heikle Probleme bestehen für die Regierung zudem gegenüber den Strafverfolgungs- und Anklageinstanzen und ferner gegenüber jener Bank, die für das Land mit der Währungsstabilität betraut ist (Nationalbank, Bundesbank usw.). Aus sehr verschiedenen Gründen. Im Bereich der Strafverfolgung/Anklage darf in der Sache nie der geringste Eindruck politischer Einflussnahmen aufkommen. Unabhängigkeit ist angezeigt. Das Gesetz und nur das Gesetz soll das Sagen haben. In den Währungs- und Stabilitätsbelangen ist ebenfalls eine strikte Trennung der Verantwortungsbereiche unabdingbar, weil die Notenbank nicht zu regieren hat und weil die Regierung nicht fokussiert als Währungshüterin apolitisch funktionieren könnte.

### 3.21. Einbezug von Experten

Darf eine Regierung sich beraten lassen? Soll sie Experten beiziehen? Ist die Verwaltung ihre Erstberaterin? Sind die öffentlichen Unternehmungen echte Berater oder Interessenvertreter? Wie steht es um die Staatsbanken als Währungshüterin? Sind sie unabhängig und darum als Berater geeignet oder gerade nicht? Müssen sich Experten, wenn sie konsultiert werden, politischer Werturteile enthalten? Sollen sie rein wissenschaftliche Grundhaltungen und Ansichten (wertfrei?) vertreten? Wie wahrt eine Regierung ihre Unabhängigkeit gegenüber Experten und insistierend auftretenden Lobbyisten?

Die Politikberatung ist in sich ein heikles Gebilde. Allein schon deshalb, weil es keine gefestigten Kriterien des guten Beraters und der qualifizierten Beratung gibt. Feststeht, dass die ausgebauten Ministerial- und Departementsverwaltungen in der Lage sein müssten, die ausreichende sachkundige Beratung der Regierung (und auch des Parlaments) selbst sicherzustellen. Auffallend sind es gerade diese, welche erhebliche Mittel in Beratungsaufträge an Dritte investieren. Viele der angeforderten Expertisen verkommen zu Alibi-Übungen oder verlieren sich in den Verfahren der diversen Verwaltungsebenen. Dass sich unter dem Titel der Beratung immer auch blanker Lobbyismus einschleichen kann, versteht sich. Dieser ist dann nicht fatal, wenn er sich auf das Einbringen von fehlendem Wissen und von nicht bedachten Interessen/Anliegen beschränkt – sachbezogen. Parallel zu nutzen gilt es im Rahmen der Gesetzgebung das mitlaufende Fachwissen der Milizparlamentarier, die zwar keine unabhängigen Experten sind, aber Praxiserfahrung beisteuern können. Diese ist kritisch zu würdigen, kann aber hilfreich sein.

Will sich die Regierung sach- und stufengerecht beraten lassen, dann geht es vor allem um direkte Expertenkonsultationen, dann aber auch um jene der von ihr eingesetzten „vorbereitenden Kommissionen“ sowie allenfalls um die Berufung von Experten in parlamentarische Kommissionen, die indirekt auch der Regierung Wissen vermitteln.

Als Experten stehen vor allen wissenschaftlich geschulte und ausgewiesene Sachverständige zur Verfügung, so aus Think Tanks, Hochschulinstituten, Akademien, Ressortforschungsprogrammen usw. Bewusst muss aber den Auftraggebern sein, dass das nötige Sachwissen auch bei erfahrenen Berufsleuten, sogar bei Verbänden oder nachgeordneten Verwaltungsstellen etc. angefallen sein kann. Eine Limitierung auf rein wissenschaftliche Kreise ist deshalb fragwürdig. Die „Würdigung“ der eingebrachten und eingeholten Beratungen wird unter diesen Voraussetzungen extrem wichtig. Sie muss kritisch erfolgen. Ein Expertendisput kann angezeigt sein. Ob schriftliche Gutachten eingeholt, breite Anhörungen veranlasst oder Direkt-Befragungen vorgesehen werden, das ist aus den besonderen Bedürfnisse heraus zu klären. Das klassische Gutachten weist auf alle Fälle viele Vorteile des erleichterten Nachvollzugs und der Kritisierbarkeit auf, was nachfolgende Befragungen oder gemeinsame Erörterungen nicht ausschliesst, im Gegenteil sogar sinnvoller, substanzreicher macht.

Entscheidend für die Qualität einer Expertise ist nebst vielen Faktoren der Kompetenz des Experten die Wahl und Formulierung der Aufträge (Fragen an die Experten), nötigenfalls vorevaluiert durch Spezialgutachten zu Varianten. Vorteilhaft kann es sein, dem Experten eigens eingeworfene Erweiterungen und Ergänzungen zu gestatten. Die Würdigung von Expertisen ruft nach Kriterien, insbesondere in jenen Bereichen, in

denen politische Werturteile als solche erkannt oder herausgeschält werden müssen. Das Politische in absoluter Form als einer Expertise unwürdig zu bezeichnen, ist kurzsichtig, allein schon deshalb, weil beispielsweise die Vollzugs- und Akzeptanzkomponenten mit den materiellen Fragen verbunden bleiben. Sie müssen mitbedacht sein. Nebenbei: Ein teilweise als unzulänglich erkanntes Gutachten kann in andern Belangen sehr wohl erkenntnisstark sein. Es sollten deshalb nicht wegen des einen oder andern Mangels blindlings auf die Seite geschoben werden.

Angesichts der für die Regierungen komplex gewordenen nationalen und internationalen Problemstellungen ist das Einberufen von Beratern nicht selten sachlich zwingend. Auch mit Blick auf zu antizipierende Fragen im Parlament. Hochstehende Enqueten können Sinn machen, vor allem wenn die Interessenlagen nicht klar durchschaubar sind und wenn Argumentationen nicht schlüssig zu sein scheinen. Eine Regierung sollte sich, wenn sie souverän überlegen agieren will, nicht zu enge Beschränkungen auferlegen. Sie muss sich frei fühlen, aber primär in Richtung kritischer Sachkompetenz, nicht in Richtung sich anbietender Informanten. Nicht zu verkennen: Experten können nicht nur bei neuen Aufgaben erforderlich sein, sondern auch für Wirkungskontrollen, weil die Verwaltung, beteiligt bei der Vorbereitung der Gesetzgebung und bei der Durchführung, just im Rahmen der Nachlese nicht aufmerksam genug sein könnte. Und nicht zuletzt könnten sich mit Wirkungskontrollen Bedürfnisse auf Nachevaluationen öffentlicher Aufgabenfelder verbinden, die expertenseitig mitbedacht sein wollen.

Abgrenzen muss sich die gehörige Politikberatung vom Lobbyismus in den Vorräumen der Regierung, der Verwaltung und des Parlaments. Dieser dient in der Regel der privaten, privatwirtschaftlichen Interessenwahrung oder gar jener parastaatlicher Organisationen, öffentlicher Unternehmungen usw. inmitten von Entscheidungsprozessen. Die diversen Anliegen der Direkt-Interessierten zu kennen, kann für Regierungen, Verwaltungen und Parlamente durchaus hilfreich, sogar nötig sein. Der informierende Lobbyismus kann deshalb Sinn machen, doch ist eine offene Auseinandersetzung in jedem Fall einer schleichenden Operation vorzuziehen. Positiver zu bewerten sind deshalb Anhörungen, Vernehmlassungen, Expertenrunden und breitere Kreise einbeziehende Enqueten zu Gesetzen und anderen Vorhaben. Fragwürdig bleiben vor allem nicht transparente, bedrängende „Einwirkungsversuche“ auf Entscheidungen und Entscheidungsträger, so subtil sie in der Sache sein mögen. Kurzum: Die „echte“ Politikberatung, welche, die allgemeine Wohlfahrt forciert, das Gesamtinteresse vor Augen hat und das Gemeinwohl anvisiert, muss sich von jener Interessenwahrung, die (offen, verdeckt oder verklausuliert) den Eigenvorteil zelebriert, deutlich abheben. Am ehesten kommt die sachbezogene Beratung in der nüchternen Form des klassischen, nachvollziehbaren und kritisierbaren Gutachtens zum Ausdruck. Es erfordert Lektüre und Würdigung, allenfalls resultieren Kontroversen und neue Fragestellungen.

### **3.22. Der Führungsrhythmus**

Der klassische Führungsrhythmus führt vom kritischen Ereignis über die Problemerkennung, die Sofortmassnahmen und die Planung der Massnahmen hin zur Entscheidung, endet aber nicht damit, da bald einmal die Wirkungen zu bilanzieren und

getroffene Grund- und Nachfolgeentscheidungen zu überprüfen sind, was neue Problemerkfassungen bedingen kann.

Diese Schritte sind für das „Führen“ auch durch eine Regierung bestimmend, insbesondere für das Meistern konkreter Probleme. Sie bilden einen Kreislauf. Wie viel an Zeit für die einzelnen Akte verwendet werden soll, dies ergibt sich aus den Umständen. Das Voranschreiten ist aber stets im Auge zu behalten. Die Erfahrung zeigt: Die unerlässliche Wirkungskontrolle kommt beim Regieren häufig zu kurz. Vor allem deshalb, weil das Regieren primär durch das Reagieren auf neue Ereignisse und Problemstellungen beansprucht wird. Das Beachten des Führungsrhythmus als wiederkehrender Kreislauf wird den Anforderungen des guten Regierens nur dann gerecht, wenn Vorkehrungen getroffen sind, die das Durchziehen und Neuaufnehmen gewährleisten. Parallele oder zeiträumlich naheliegende Ereignisse können mehrere Aktivitäten und also mehrere Führungsbedürfnisse auslösen, die sich nach unterschiedlichen inneren „Rhythmen“ abspielen, aber immer den Führungsrhythmus als solchen bedingen. Die Übersicht zu wahren und die Regierung resp. deren Mitglieder auf die Führungsobliegenheiten zu verweisen, ist eine typische Stabsaufgabe.

Dazu kommt die besondere Herausforderung durch eine zweite Art der anstehenden und aufkommenden Problemstellung, die als Häufungen anfallen. Als Beispiele mögen dienen: Energiewende, Gesamtverkehrskonzeption, Finanzausgleich zwischen Bund und Gliedstaaten samt Kompetenzvereinbarung usw. Es geht also hier um heterogene Problemfelder, die nach einem sachlich breiteren, ausholenden Führungsrhythmus verlangen – jenseits der konkreten Problemmeisterei im Einzelfall und doch mit einer Summe von Problembewältigungen eng verbunden. Kennzeichen sind: a) die Menge/Vielgestaltigkeit der Ereignisse und Problemstellungen, b) die zeitlich engen Häufungen, c) die innere sachliche Vernetzung oder politische Verstrickung und d) die Kumulation unterschiedlicher Entscheidungsprozesse, sei es in eigener Regie, sei es als Delegation/Auftrag an die Verwaltung, sei es unter Einbezug des Parlaments, des Gesetzgebers, gar des Volkes, unter Mitwirkung von Gliedstaaten, öffentlichen Unternehmungen und/oder internationalen Organisationen usw. Das erste Anliegen dieses ausholenden Führungsrhythmus ist Gewinn an Übersicht. Das zweite ruft nach Orientierung der direkt und indirekt Involvierten Staatsorgane, ferner der Öffentlichkeit wie auch der unmittelbar Berührten und Betroffenen, eingeschlossen das Fragen und Antworten, also nach Kommunikation. Das dritte liegt in der Prioritätssetzung, das vierte im Einleiten und Durchziehen der Entscheidungsverfahren, das fünfte in der Überprüfung der sektoralisierenden „Ausartung“ des ganzen „Pakets“, das sechste in den zu verfolgenden Zielen sowie der zu ergreifenden, tauglichen Massnahmen und das siebente in den Wirkungskontrollen und der Gesamtbilanzierung.

Auf den Punkt gebracht: Regierungen haben auf zwei Arten gleichzeitig und erst noch lebhaft und doch unterschiedlich zu führen – auf jener des Meisterns konkreter Aufgaben und auf jener der Gesamtansichten zu Problemkomplexen, -parallelitäten und sich überholenden Problemhäufungen unter einem jeweiligen Gesamtaspekt. Dieses in sich vielseitige Doppel stellt hohe Anforderungen. Allein schon den ganzen Strom der Aufgaben und des Geschehens im Auge zu behalten, beansprucht die geistige Aufmerksamkeit und bedingt einen der Regierung adäquaten, stufengerechten, eigenen Führungsstil und -rhythmus. Insbesondere stellt sich für eine Regierung die Frage, was sie alles in Angriff nehmen kann, wo sich Grenzen der Aufgabenbewältigung auftun und



was vorbereitend vorgekehrt werden muss, dass es nicht zu sachlichen und politischen Engpässen kommt.

Beide „Führungsbereiche“ und „Führungsrhythmen“ kommen insbesondere auch gegenüber dem Parlament und der Verwaltung zum Tragen. Die Verwaltung ist zwingend einzubeziehen, sogar in die begleitende „Führungsverantwortung“. In anderer Art das Parlament. Die Übersicht kann dabei mit der Auslegeordnung im Kontext der Regierungspolitik resp. der politischen Planung gekoppelt werden. Unter Umständen steht auch eine direkte, breite Information der Öffentlichkeit an, begleitet von Hinweisen auf Mitwirkungsmöglichkeiten. Die spezifische Verantwortung der Verwaltung, der öffentlichen Unternehmungen usw. ist auf alle Fälle zu wecken – anhaltend unter Rückkoppelungen an den Führungsrhythmus. Die Regierung bedarf der Unterstützung. Dies gilt in Bundesstaaten auch gegenüber den Gliedstaaten, unter den besonderen Subtilitätsbedingungen föderativer Selbstverwaltung.

Die Führungsrhythmen beider Arten dürfen nicht zu Selbstläufern werden. Wachsame Kritikfähigkeit ist stets neu zu mobilisieren. Als heikle Klippen erweisen sich: a) Der Verzicht auf staatliche Regelungen oder das Anheben der Regelungsdichte, b) das Bevorzugen öffentlicher Leistungen, der Verzicht auf solche, c) das Zumuten von Abstrichen an staatlichen Leistungen, das Priorisieren von solchen, und d) das Anheben/Senken von Gebühren/Steuern. Sich gegen ein Übermass hoheitlicher Akte zu wenden, fällt nicht leicht, da Regierungen das „Gesetz ihres Handelns“ im Hoheitlichen, im Gesetz sehen. Dagegen sind nötigenfalls Hürden zu errichten. Und die Regierungen müssen von sich aus erwägen, was sachlich *und* staatspolitisch Sinn macht.

### **3.23. Die Gefahr der Überbetonung der öffentlichen Interessen**

Rechtsstaatliche Regierung müssen sich immer wieder neu Rechenschaft geben, dass ihre Anliegen nicht einseitig den öffentlichen Aufgaben gelten dürfen, so gewichtig diese auch sein mögen – von der Aussenpolitik und den Ordnungs-/Sicherheitsbelangen über die Infrastrukturen bis zu den Sozialversicherungen.

Parallel zu den öffentlichen Belangen erfordern die privatwirtschaftlichen und die privaten nicht minder grosse Aufmerksamkeit, geht es doch in jeder Gemeinschaft um die gemeinsame Wohlfahrt, die primär von der Privatwirtschaft mit ihren grossen und kleinen Unternehmungen wie auch den Einzelfirmen getragen, gestaltet und belebt wird. Sicherlich ist auch der Staat mit seinen eigenen ordnenden, leistenden und intervenierenden Funktionen – insbesondere auch mit seinen öffentlichen Unternehmungen sowie Sozialwerken – am Wohlfahrtsprozess aktiv beteiligt. Aber ohne das Standbein der Privatwirtschaft lässt sich die Wohlfahrt nicht positiv mehren. Sie ist es, welche für Innovationen am Markt sorgt und die national/internationale Wettbewerbsfähigkeit vorantreibt.

Forciert wird das regierungseigene Fokussieren auf öffentliche Interessen vorweg durch die Verwaltungen. Diese sind konzentriert mit den Anliegen der Gemeinwesen befasst und unterstützen dabei die Regierungen vorweg in deren hoheitlichem Wirken. Das Resultat ist gegeben. Kumuliertes Unterstreichen öffentlicher Anliegen. Dass sich dabei die Administrationen auch selbst im Auge haben und durch das Akzentuieren ihrer staatlichen Funktionen im öffentlichen Interesse legitimieren, versteht sich. Die

öffentlichen Anliegen bilden eben ihr Kerngeschäft. Aber auch die Parlamente entwickeln Neigungen, die öffentlichen Interessen übergewichtet zu betonen. Sie denken in hoheitlichen Regulierungen und treiben diese voran – bis nahe an Tendenzen, dem anordnenden Gesetz und dem Staatlichen Vorrang einzuräumen. Die Regierungen werden dabei gleichsam einbezogen. Aber: Just an der Regierung ist es, sowohl gegenüber dem Parlament als auch gegenüber der Verwaltung immer wieder die Bedeutung des Privaten und der Privatwirtschaft hervorzuheben – mahnend und verpflichtend. Und auch Parlament und Verwaltung sind gehalten, sich der Relativität des Staatlichen und der Unentbehrlichkeit der Wirtschaft positiv zu erinnern. Das „öffentliche Interesse“, das vielseitig mit im Spiel sein mag, ist nicht per se ein staatlicher Handlungsgrund. Dieser muss breiter angedacht und gerechtfertigt werden – auch mit Blick auf die Freiheit als Grundanliegen der rechtsstaatlichen Verfassungen.

Ein erster Hilfsfaktor des differenzierenden Beurteilens ist die Staatsquote. Wie hoch sie sein darf, lässt sich nicht allgemein beantworten. Feststeht, sie darf das privatwirtschaftliche und die privaten Interessen als die tragenden Stimulanten der Volkswirtschaft nicht bedrängen oder gar verdrängen. Sie ist tendenziell schmal zu halten. Bewusst. Dem Drang zur Regulierung – angelegt bei der Verwaltung und beim Parlament – darf die Regierung nicht unbedacht nachgeben. Sie muss die Übersicht wahren. Die Regulierungsfolgen hat sie – ein zweiter Faktor – zu bedenken. Vor allem aber hat sie die Balance gleich unter mehreren Gesichtspunkten wahren, so unter den Aspekten der steuerlichen Belastbarkeit, der Finanzierung der staatlichen Ausgaben, der nationalen und internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Leistungsfähigkeit der Arbeits- und Kapitalmärkte, der Innovation, sodann sub specie der Gewährleistung der „günstigen“ Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft. Illustriert ist damit, wie sehr neben den öffentlichen Interessen die privaten und privatwirtschaftlichen ins Augenmerk der Regierungen rücken müssen.

Herausfordernd ist für Regierungen, dass angesichts der Menge und Vernetzung der öffentlichen Aufgaben die öffentlichen Interessen untereinander konfliktieren und erst noch mit den privaten kollidieren, die ihrerseits alles andere als homogen sind. Kurzum: Es gibt es nicht: *Das* öffentliche Interesse. Es muss in seiner Relativität und seinen Spezialitätsformen gesehen werden. Folglich darf sich der Rechtsstaat nicht auf das absolut Primäre des öffentlichen Interesses als Handlungs- und Rechtfertigungsgrund berufen. Auch die Lehrformel zum Konflikt zwischen öffentlichen und privaten Interessen, die öffentlichen müssten die privaten überwiegen, muss angesichts der komplexen Wirklichkeit – hier auseinanderdriftende öffentliche Interessen, dort vielgestaltigste private – wesentlich differenzierter gesehen werden. Es bedarf klarer Massstäbe und klärender gesetzlicher und sogar verfassungsrechtlicher Grundlagen, die das Wahrnehmen öffentlicher Interessen erlauben. Eine Blankovollmacht zu staatlichem Handeln aufgrund eines allgemein gehaltenen öffentlichen Interesses besteht nicht. Die „Verstaatlichung“ darf im demokratischen Rechtsstaat nicht zu einem Begleittrend werden – auch nicht in Teilen.

Basis der öffentlichen Interessen, dies ist beizufügen, bilden die öffentlichen Aufgaben, die regierungsseitig ex constitutione et ex lege unter Wahrung der rechtsstaatlichen Anforderungen zu erfüllen sind. Das allgemeine Anrufen behaupteter öffentlicher Interessen genügt, wie erwähnt, nicht. Hinter den privaten Interessen stehen übrigens die Grundrechte mit der vorausgesetzten Freiheit – von der persönlichen Freiheit bis zur Eigentumsgarantie, bis zur individuellen Wirtschaftsfreiheit und spiegelbildlich bis

zu den Grundsätzen der freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Sie stützen die Marktwirtschaft und beflügeln dadurch den Wettbewerb. Die Beschränkung ist eine Möglichkeit, aber nur auf gesetzlicher Grundlage, im eindeutig überwiegenden öffentlichen Interesse und unter Wahrung der Verhältnismässigkeit, wobei der Kerngehalt der Grundrechte unantastbar bleiben muss.

Die unterschiedlichen rechtlichen Hintergründe der öffentlichen Aufgaben und der Privatwirtschaft sind nicht Ausdruck getrennter Welten. Im Gegenteil gründen sie auf ein und derselben Rechtsordnung. Sie bedingen sich gegenseitig. Und erst recht: Souveräne Beachtung der öffentlichen *und* der privaten-privatwirtschaftlichen Interessen durch die Regierung, den Gesetzgeber, die Verwaltung – konkret wo Menschen und die Wirtschaft berührt werden, ist gefordert, elementar, auch deshalb, weil beide Dimensionen für die Gemeinschaft zählen. Nach einem tiefer bedachten Sinn liegt das Blühen der Privatwirtschaft und der Selbstverantwortung mindestens wortspielartig sogar im „öffentlichen Interesse“ der gemeinsamen Wohlfahrt.

Besonders heikel ist das Ziehen von Grenzen im Rahmen öffentlicher Aufgabenerfüllungen, etwa im Bereich der Sozialleistungen und der Wirtschaftshilfe. Es kann, nach dem Gesagten zur Staatsquote und zur Selbstverantwortung, nie und nimmer um eine staatlich zugesicherte und breit angelegte „Daseinsvorsorge“ gehen. Weder für Einzelne noch für Wirtschaftszweige. Es muss sich vielmehr um gerechtfertigte Beiträge handeln, welche inmitten wirtschaftlicher Bedrängnisse die Eigenverantwortung als Mensch und als Unternehmer stärken und die Integration in die Arbeitswelt resp. in das Marktgeschehen begünstigen. Weitergehendes versteht sich einzig aus menschlichen Gründen, bedarf aber seinerseits rechtlicher Grundlagen. Ähnliche Überlegungen sind zur „gerechten“ räumlichen Entwicklung und zur sog. Grundversorgung angezeigt. Das Giesskannenprinzip täuscht Gerechtigkeit nur vor.

Der oft angerufene „Primat der Politik“ kann nicht als Begründung des Überragens der öffentlichen Interessen herangezogen werden. Das Prinzip ist nicht mehr als ein Prinzip, verbunden mit der Gefahr zu einer Leerformel zu werden. Das tiefere Ausloten deutet an, dass die Politik vorweg und vor allem in einer erhöhten Verantwortung steht, allein schon deshalb, weil sie sowohl für die Machtschöpfung als auch für deren Begrenzung, sowohl für die Gewährleistung der Freiheit und deren Begrenzung – nicht minder auch für die positiven Voraussetzungen der freien Wirtschaft, der offenen Gesellschaft und für die Massnahmen gegen den Missbrauch der Freiheit wie auch staatlicher Leistungen – verantwortlich zeichnet. Vor diesem differenzierten und differenzierenden Hintergrund bleibt kein Raum für eine Verabsolutierung des behaupteten Prinzips und der gedankenlosen Höherbewertung der öffentlichen Interessen.

### **3.24. Verhältnis zu den Medien, zu den eigenen Informationsabteilungen**

Dass Medien in der heutigen Gesellschaft eine grosse Rolle spielen, verwundert angesichts ihres immensen Angebotes nicht. Die Wissensgesellschaft fragt nach, die Medien – von den klassischen Printmedien über das Fernsehen bis zum Internet – bieten Informationen an, teils auf Vorrat, teils mit aktuellem Nachdruck. Auch die Politik kann sich der Aussagekraft und Informationsintensität der Medien nicht entziehen. Es gibt sogar so etwas wie eine gegenseitige Animation: Die Politik bedarf der Medien als Weg zur Öffentlichkeit. Und diese handeln von der Politik, weil sich die Öffentlichkeit für das

Geschehen und die damit einhergehende Hintergründe interessiert. Beidseitig belebt, gegenseitig aufeinander bezogen und angewiesen. Besonders in der Demokratie. Instrumentalisiert sind die Medien in den Staaten abseits des Rechts. In der rechtsstaatlichen Demokratie ist ihnen Freiheit zuerkannt: Medienfreiheit, spiegelbildlich belebt durch Meinungs- und Informationsfreiheit aller Menschen.

Die verbreitete Formel von den Medien als der vierten Gewalt unterstreicht die „Macht“ der Medien im Politikfluss. Ob begründet, vermutet oder kritisch vermerkt, sei dahingestellt. Feststehen die hohe Präsenz der Medien und ihre Kraft zur Aktualität. Die erfahrungsgestützten Sachkenntnisse, das Vertraut-Sein mit den politischen Entscheidungsprozessen, der Recherchier-Instinkt und der Mut zu urteilen – mal aus einer Grundgesinnung heraus, mal um der „Wahrheit“ willen, mal um zu provozieren – vermitteln ihnen eine gewisse Glaubwürdigkeit. Aber von einer echten Teilhabe an der politischen Macht, wie sie den bekannten drei Gewalten genuin eigen ist, kann und darf nicht gesprochen werden. Die Medien stehen gleichsam ausserhalb der staatlichen Macht, auch wenn sie eine gewisse thematische und taktisch-strategische Politikkompetenz ausstrahlen, bisweilen auch sich herausnehmen. Als vierte Gewalt wären sie in die „checks and balances“ der Gewalten involviert und müssten sich als solche ein gewisses Mass an Kontrolle ihrer Macht gefallen lassen. Dem widerspricht allein schon die ihnen zuerkannte Freiheit – das Lebenselixiere der Medien.

Das intensive Aufeinander-Verwiesen-Sein von Politik – vertreten durch Regierung, Parlament und Verwaltung – und Medien schliesst einen erheblichen Nachteil ein. Im gegenseitigen Kontakt rangiert das Tagesaktuell oben an. Das Kurzfristige herrscht vor. Gut so für die Stärken der Medien, eher fatal für die Politik, vor allem für die Regierungen, die immer gleichzeitig neben dem Kurzfristigen das Langfristige, neben dem Taktischen das Strategische und neben dem Spannenden das Gebotene bedenken müssen resp. müssten. Sie drohen unter dem Einwirken der Medien von dem für sie Essentiellen abgelenkt zu werden. Auch deshalb, weil sich das Parlament seinerseits von den Medien verleitet sieht, dem Tagesaktuellen zu verfallen. Das Ausgreifende, das Längerfristige, das Grundsätzliche – sie drohen vernachlässigt zu werden.

Die Vorstösse im und aus dem Parlament nehmen tatsächlich vermehrt die Spur des Aktuellen auf – wider den eigenen Kernauftrag des differenzierenden, diskursiven Argumentierens und der vorausschauenden Gesetzgebung. Der Seitenblick auf die Wählerinnen und Wähler ist oft wichtiger als die Antwort der Regierung. Selbst der Verwaltung wäre es nicht unangenehm, auf das Verständnis der Medien zählen zu können. Bis hin zu ihrem Ringen um das politische Schicksal ihrer amtseigenen Intentionen. Auch sie rückt, im Gespräch mit den Medien zu häufig, das Schlagwortfähige in den Vordergrund. Ob dies auf ihre zahlreich werdenden Informationsbeauftragten zurückzuführen ist, die beruflich – mindestens teilweise – aus den Medien hervorgehen?

Die Medien anzuklagen wäre kurzsichtig. An den Regierungen und am Parlament ist es, die besonderen Verantwortlichkeiten herauszufordern und zu pflegen. Dennoch wäre es von Vorteil, wenn die Medien ihrerseits begleitend die längerfristigen Dimensionen der Probleme und Problemfelder mindestens reflektieren und den unerlässlich langen Atem von Regierung und Parlament würdigen würden. Ein gewisser Respekt vor Rechtsstaat und Demokratie ist dabei unerlässlich, verbunden mit einem konstruktiven Blick auf mitdenkende Bürgerinnen und Bürger. Die derzeit bevorzugten Personifizierungen des

Politikgeschehens krankten ihrerseits daran, die aktuelle Aufmerksamkeit gegenüber konkreten Personen mit den gegenwärtigen Umständen zu verknüpfen. Ohne erwartete Hintergründe. Leser, Zuhörer und Schauende können – vermeintlich – leichter abgeholt werden, wenn sie nicht kritisch bemüht und mit Unvertrautem belastet werden müssen. Dennoch: Erst der aktuelle Einbezug *und* das Hineinführen der Medienbenutzer in das Künftige und das Grundsätzliche zeugen von vollem Verständnis, was die Medien integral leisten müssten – um der Demokratie willen, zugunsten des Rechts und des Rechtsstaates, mit Gespür für das Grundsätzliche und das Zukünftige.

Wie wichtig die Medien für das Funktionieren der Demokratie sind, liegt auf der Hand. Ohne das Einbeziehen der Bürgerinnen und Bürger in die beim „Volk“ endenden Entscheidungsprozesse und/oder mit Blick auf das Handhaben der Wahlkompetenzen kann sie nicht gelingen. Das Herausarbeiten der positiven und negativen Entscheidungsgründe wird für die Medien – bis hin zur Allgemeinverständlichkeit – zur Pflicht, verbunden mit dem Aufzeigen der angestrebten Wirkungen und allfälliger Konsequenzen, aber auch mit regen Hinweisen auf das Grundsätzliche im Kontext der Staatsidee und des Staatszwecks. Dann aber doch wieder zurückgebunden durch das Aktuelle? Auch durch das Phänomen, dass das vertiefte Befassen seitens der Leser und Leserinnen wie auch der Zuschauer und Google Antippenden seltener wird oder werden könnte?

Dass Regierungen vordergründig eher dann zufrieden mit den Medien sind, wenn diese mehrheitlich ihren Intentionen folgen, das lässt sich verstehen, ist aber nicht entscheidend. Massgebend ist vielmehr, dass die zu treffenden Entscheidungen für die Stimmberechtigten luzid nachvollziehbar, verständlich und akzeptier- oder verneinbar werden. Bilanz zu ziehen, steht den Bürgern und Bürgerinnen als Wahl- oder gar Abstimmungsberechtigte zu. Heikel wird es für die Medien, wenn sie sich selbst zu extremen Bekennern der Ja- oder Nein-Bewertungen erheben, denn sie machen sich selbst zum Mit-Gewinner oder Mit-Verlierer mitten in demokratischen Prozessen.

Weniger kritisch empfunden wird das Verhältnis der Regierungen zu den hauseigenen Informationsabteilungen. Diese sind in allen Teilen der Verwaltungen und der Stäbe der Regierungen der Zahl nach gewachsen. Ihre Problematik liegt im lauernden Zwiespalt von objektivem Vermitteln von Erläuterungen zu getroffenen oder zu treffenden Entscheidungen, zu relevant gewordenen oder bedeutsam werdenden Fakten oder zu ausserordentlichen Ereignissen und der Versuchungen des positiven „Vermarktens“ der hauseigenen Aufträge, des Propagierens zudienender politischer Akzente und des Scheinwerferlichts auf die beteiligten Personen – bis und mit engagierten Regierungsmitgliedern. Sich dieser Dimensionen und deren Grenzen bewusst zu werden und sich eher zurückhaltend zu äussern, ist unumgänglich, soll der kompetenznahen Glaubwürdigkeit von Regierungen und Verwaltungen nicht geschadet werden. Dass sich Medienschaffende hier und amtliche Informationsbeauftragte gegenseitig „gut“ verstehen, hängt mit ihrer verwandten Ausbildung zusammen. Eine stillschweigende „Kooperation“ kann oder könnte sich da und dort einstellen: Nicht frei von Problemen. Der gemeinsame Nenner könnte „simplicity“ sein. Eine Eigenschaft, die für das moderne politischen Geschehen in seinen vielfältigen Dimensionen aber gerade nicht typisch ist.

Schwierige Grenzfragen berühren Medien, wenn sie Prognosen zu Wahlen und Abstimmungen in Auftrag geben und diese in die Öffentlichkeit tragen, gleichsam als objektiv ermittelte Stimmungslagen mit Blick auf künftige demokratische Entscheide

oder verstanden als Winke an das Parlament, an die Regierung, an die Parteien, Fraktionen usw. Meinungsumfragen könnten erhebliche, bedeutsame Erkenntnisse, beispielsweise hinsichtlich der potenziellen Akzeptanz von Gesetzen und andern Vorhaben, vermitteln; sie werden dann problematisch, wenn sie direkt oder indirekt zur „Beeinflussung“ künftiger Entscheidungen/Wahlen – insbesondere der noch nicht Entschlossenen – „programmiert“ werden. Verdächtig vor allem, wenn sie den Eindruck entstehen lassen, demokratische Wahlen und Abstimmungen seien nichts anderes als momentane Stimmungsbilder.

Gibt es neben der Wahlen- und Abstimmungsdemokratie so etwas wie eine Mediendemokratie? Das Phänomen zeichnet sich ab. Insbesondere in den von Wahlen dominierten Demokratien wenden sich Politiker, mit Einschluss der Regierungsmitglieder, nicht selten zu Sachfragen über die Medien an die Öffentlichkeit, wobei die Interviewer sich als stellvertretende Sprecher der anonymen Bürgerinnen und Bürger einbringen, deren Stimmungslage ad hoc ermittelt worden sei. Dies alles bahnt sich bereits auch über das Internet an. Nur, die Bürgerinnen und Bürger werden nicht als Entscheidungsträger involviert, wie dies in Referendumsdemokratien zwingend der Fall ist. Insofern muss man – gemessen an den politischen Rechten im Rahmen einer konstituierten Demokratie – von einer virtuellen „Demokratie“, von einer scheinbaren reden. Positiv immerhin, die Zuhörer und Zuschauer werden über das politische Geschehen informiert.

### **3.25. Das hohe Ziel der Handlungsfreiheit**

Unter dem Druck der vielseitigen Belastungen scheint eine der primären Aufgaben für eine Regierung darin zu bestehen, Übersicht und Durchsicht zu gewinnen und zwar durch Reduktion der Aufgabenmenge sowie der Komplexitätsgrade, nicht zuletzt, um den Kommunikations- und Entscheidungsanforderungen der Einfachheit zu genügen. Gut so, nicht ohne Grund. Darüber darf aber die *Erst-Verpflichtung der Handlungsfreiheit* einer Regierung nicht vergessen werden. Sie ist unabdingbar, als Entscheidungs- und Handlungsfreiheit gegründet auf rechtlich vorgezeichneter Handlungskompetenz und geistiger Souveränität, frei von Bindungen und Selbstverpflichtungen.

Eine Regierung, welche die Handlungsfreiheit – mit Einschluss der Entscheidungsfreiheit – verliert, unterliegt Zwängen. Diese engen ein, unter Umständen erheblich, elementar. Eng wird es für eine Regierung bereits bei einigen wenigen Fehlleistungen, weil sie der „Handlungsfreiheit in Glaubwürdigkeit“ gegenüber vielen Seiten bedarf: gegenüber Parlament, Verwaltung, Nachbarstaaten, internationalen Organisationen, vis à vis der Öffentlichkeit, den Medien usw.

Nun aber ist es keiner Regierung möglich, absolute Handlungsfreiheit zu erlangen. Die Staaten sind nicht „unabhängig“, selbst dort wo grosse Märkte Autarkieanzeichen ausstrahlen. Allein schon die sich globalisierende Welt mit ihren Kommunikations-, Mobilitäts- und Handelsströmen unter geographisch-klimatisch divergierenden Bedingungen führt zu arbeitsteiligen Strukturen und damit zu Abhängigkeiten, eigenen Engpässen und erhöhten Verletzlichkeiten. Dazu kommen die ungleiche Verteilung der Rohstoffe und der Energieressourcen, sodann der unterschiedliche Stand der Bildung und Ausbildung sowie der Fertigkeiten, lebenswichtige und Lebensqualitäten bestimmende Produkte herzustellen. Ferner sind die ungleiche Verfügbarkeit

finanzieller Mittel und die Verschuldung zu bedenken – die totale, absolute, grenzenlose Handlungsfreiheit ist für alle Staaten weitgehend eine Illusion. Sie sind auf andere Volkswirtschaften angewiesen. Und auch internationale Wirtschaftsgemeinschaften, ob allgemein oder speziell ausgerichtet, können nicht exklusiv auf Faktoren gründen, die sie aus sich selbst heraus überlegen erscheinen lassen.

Dennoch haben die Regierungen betont und bewusst einem hohen Grad an Handlungsfreiheit anzustreben, um in allen vorhersehbaren und nicht vorhersehbaren Lagen möglichst handlungsfähig zu sein, was in folgende 10 Richtungen weist:

- a) Bewusstsein der eigenen Potenziale
- b) geklärte eigene Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten
- c) gewährleistete und/oder vertraglich gesicherte resp. zu gewinnende Handlungsoptionen in allen politikrelevanten Bereichen
- d) Aufrechterhaltung und Mehrung der landeseigenen Vorsorge – von der Ernährung über die Energie bis zu den Währungs-/Goldreserven
- e) fachliche-politische Handlungsfähigkeiten der eigenen Staatsorgane in diversen Lagen
- f) verlässliche, vielseitige Beziehungen zu andern Staaten und internationalen Organisationen zur Vermeidung von Abhängigkeiten
- g) eigene Vorleistungen an die Völkergemeinschaft und das engagierte Beteiligt-Seins an international Organisationen
- h) Gewährleistung der eigenen territorialen Integrität, der landesinternen allgemeinen und individuellen Sicherheit, Beiträge an Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit wie auch Sicherheit in der Welt
- i) Bereitschaft zur friedlichen Streiterledigung
- k) Berechenbarkeit des internationalen Verhaltens nach Treu und Glauben.

Die oft eingeforderte Unabhängigkeit als Voraussetzung der regierungsseitigen, aber auch parlamentarischen Handlungsfreiheit ist nur dann realistisch genug verstanden, wenn Bedrohungen, Verletzlichkeiten und die effektiven Handlungsmöglichkeiten mit klarem Blick auf die Realitäten bedacht sind. Handlungsfreiheit zu erreichen ist – selbst unter Vorbehalten – dennoch bleibend ein gültiges Ziel. Aber: Sie ist nicht gegeben, sondern sie muss permanent neu angegangen und in den Begrenzungen optimiert werden. Sie berührt übrigens viele der öffentlichen Herausforderungen aller Staatsebenen.

In den meisten Staaten wird die Wahrung der Handlungsfreiheit durch eine formulierte Sicherheitspolitik – im Rahmen eines Bündnisses, aus eigener Kraft oder selbstbewusst in bewaffneter Neutralität – besonders betont. Dies ist auch im Zeitalter asymmetrischer Bedrohungen mit argen Konsequenzen für die Zivilisation eine notwendige Sicht. Sie hat die tradierte der Bewahrung des eigenen Landes vor direkten territorialen und luftseitigen Übergriffen zu ergänzen. Das Spektrum der zerstörenden und zersetzenden indirekten Einwirkungsmöglichkeiten Dritter muss also neu bedacht werden, wobei die eigenen Verletzlichkeiten miterwogen sein müssen. Moderne Gesellschaften und Staaten können eben durch singuläre Zugriffe arg getroffen werden, allein schon durch das Ausschalten einiger Nervenzentren. Dadurch sind sie sogar erhöht erpressbar geworden.

Der Beitritt zu sicherheitspolitischen Bündnissen und internationalen Organisationen, insbesondere zu Wirtschaftsgemeinschaften, schmälert – je nach der Breite der Zweckbestimmung und der Intensität der Integration/Kooperation – die Unabhängigkeit von Staaten, doch wird diese durch den angestrebten Schicksals- und Zusammenarbeitsverbund – auch durch die entsprechenden Mitwirkungsrechte – weitgehend kompensiert. Ganz allgemein kann die kooperative Vernetzung zu einer Stärkung der einzelnen Staaten beitragen. Der „Alleingang“ mag für einige Staaten angezeigt sein, doch entbindet dieser nicht von eng oder locker geschnürten Kooperationen als Antwort auf die Fakten, die als reale Abhängigkeiten signalisiert sind. Allerdings dürfen die „Streit-Verlagerungen“ von einst zwischenstaatlichen Bedingungen auf die latenten oder offenen Konkurrenzverhältnisse zwischen (welt-) regionalen Gruppierungen und Grossmächten, zwischen solchen unter sich und gegenüber Schwellenländern nicht unterschätzt werden. Allein schon fatale Ambitionen auslösende Knappheiten (Wasser, Energie, Rohstoffe, Absatzmärkte etc.) sind unter den Gegebenheiten dieser Welt nicht zu vermeiden und nicht zu verhindern. Die Mobilität begünstigt zudem grenzüberschreitende „Wanderungen“ in Gebiete höherer Lebensqualität.

Die sicherheitspolitischen Bündnisse mit gegenseitigen Beistandspflichten und mit gemeinsam initiierten Aktivitäten können dazu verleiten, die hauseigenen Anstrengungen zurückzufahren oder gar zu minimieren. Dies führt im Endeffekt für diese Staaten zu neuen Abhängigkeiten. Das Mitwirken in internationalen Organisationen macht letztlich nur Sinn, wenn im Endeffekt eine höhere Effizienz bewirkt wird, was von jedem Staat angemessene, unter Umständen nicht unerhebliche Beitragsleistungen erfordert.

Eine aktuelle Gefährdung der Handlungsfreiheit der Regierungen geht von der Verschuldung resp. Überschuldung resp. der drohenden Verschuldung einzelner Staaten aus. Sie belasten auch jene der internationalen Organisationen, deren Mitglieder sie sind. Hemmungen der politischen Entscheidungsprozesse bahnen sich schnell einmal an und national/internationale Strategiekompetenzen fallen aus oder zurück, weil Ungewissheiten um die Finanzierbarkeit zögern lassen. Im Extremfall wird das Regieren in den kritischen Staaten und in berührten internationalen Organisationen eher unglaublich. Sogar Grenzen der Regierbarkeit einzelner Staaten werden manifest. Das denkbar gewordene Substituieren von politischen Regierungen durch „Experten-Regierungen“ wird für einen demokratischen Rechtsstaat zum unwürdigen Signal. Die Regierungen müssen lernen: Die fehlende oder begrenzte Finanzkraft belastet die Handlungsfreiheit. Sie ist und sie darf keine Option für einen Staat sein, der – selbst wenn er Mitglied einer Gemeinschaft ist – stets einer souveränen Regierung bedarf, um seine Probleme zu meistern. Beigefügt sei: Die Politik des billigen Geldes löst keine Probleme. Im Gegenteil: Sie „verharmlost“ Schulden und fördert indirekt das „Schulden-Machen“. Aus der Spirale nach unten führt einzig der Weg klarer Aufgabenprioritäten/-reduktionen samt Sparanstrengungen.

Der regierungsseitige Wille zur Handlungsfreiheit entbindet nicht von Verantwortung und Besonnenheit. Im Gegenteil. Die Handlungsfreiheit ruft nach diesen beiden Aspekten, nicht simplifizierend verstanden als Schranken am Rande sondern als Substanzbereicherung des kompetenten Entscheidens und Handelns. Die Handlungsfreiheit (als Selbstzweck) entleert sich bald einmal in Richtung der Willkür, wenn sie nicht getragen wird vom sorgfältigen, sich Zeit nehmende Erwägen der Ziele



und Wirkungen sowie der Verantwortung für die morgige und intergenerationelle Wohlfahrt wie auch für das einordnende und bewegende Gemeinwohl.

### **3.26. Steuerung der Entwicklung?**

Die verbreitet übliche Verknüpfung des Regierens mit der Verwaltung – selbst dort, wo die spezifische Regierungsfunktion akzentuiert hervorgehoben wird – führt zur Frage nach den zu verfolgenden Zielen und den Steuerungsmöglichkeiten, wie die Ziele optimal erreicht resp. mit welchen Wirkungen, mit welchen Wirkungsgraden, sie verfolgt werden können. Die vorausgehende Grunderkenntnis muss sein, dass die Steuerung der Entwicklung nicht der Verwaltung als Selbstzweck dient sondern der Wohlfahrt im Allgemeinen, der Volkswirtschaft, letztlich dem Gemeinwohl. Die Verwaltung ist Instrument des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und umweltseitigen Voranschreitens gemäss den Vorgaben des Gesetzgebers, des Parlaments und der Regierung.

Beteiligt ist die Regierung mindestens mit den Zielfestlegungen und mit der personellen/finanziellen/politisch gewichteten Unterstützung der Verwaltungstätigkeiten, wissend, dass auch das Parlament involviert ist, nämlich durch die Gesetzgebung – Zweck, Ziele, Instrumente, Massnahmen, Wirkungskontrollen – und die budgetseitig bereitgestellten Mittel. Die Regierung, wie auch das Parlament, bedarf eines klaren Bildes der Gesellschaft, der Wirtschaft, der Umwelt sowie der Möglichkeiten und Grenzen des staatlichen Einwirkens und insbesondere des Steuerns und Intervenierens.

Die gleichsam traditionelle Steuerung der Gesamtentwicklung stützt sich auf die Gesetzgebung und folgt den dort vorgegebenen Zielen unter Einsatz der ex lege greifbaren Instrumente und Massnahmen, also aufgrund von Handlungen in Form von Plänen, Finanzierungen, Bereitstellungen personeller Mittel, Subventionen, Verboten, Geboten, Eigentumsbeschränkungen, Anreizsystemen usw. Es ist dies der mit dem Legalitätsprinzip vereinbare Weg – die Wirkungskontrolle schliesst sich an und ein. Er führt, wenn angezeigt, zu dosiertem (erhöhtem oder reduziertem) Einsatz der verfügbaren Mittel, allenfalls zu Gesetzesänderungen, zu totalen Novellierungen oder gar zum Auslaufen der Bestrebungen durch Aufheben der erlassenen Gesetze.

In der jüngeren Zeit der vielseitig sich berührenden, ansonsten eher sektoral angelegten Gesetze, ist die Umsetzung durch eine „koordinierte Anwendung von Gesetzen“ notwendig geworden, was Regierung und Verwaltung herausfordert, die Koordinationsziele festzulegen – bestmöglich im Gleichschritt der einbezogenen Erlasse. Beispielsweise im Bauwesen: Bau-, Raumplanungs-, Umweltschutz-, Denkmalschutz-, Energie-, Gewässerschutz-, Verkehrsrecht usw. wirken auf Räume und konkrete Projekte ein. Ohne koordinierte Rechtsanwendung scheitern Steuerungen. Einen nicht unwesentlichen Schritt weiter geht die in den Rechtsstaat „integrierte Planung“, die von spezifischen Planungsgesetzen (oder Planungsklauseln) her Bereiche absteckt, in denen die geltenden Gesetze nach einem vorrangigen Ziel- und Instrumentenkatalog verbindlich ausgerichtet werden. So unter den Titeln der Finanzen (Finanzplanung), des Lebensraumes (Raumplanung), des Umweltschutzes (Umweltplanung), der Energiepolitik (Energieplanung) usw. All dies im Kontext der Bindung an das Recht – unter Wahrung des Legalitätsprinzips, aber mit verpflichtendem Zusammenwirken.

Daneben gibt es Versuche, der Regierung und/oder der Verwaltung einen vom Recht eher abhebenden Generalauftrag zu erteilen, etwa unter den Titeln der „Daseinsvorsorge“, der „Grundversorgung“, der „New Governance“ (NPM, PPP, Leistungsvereinbarungen), der „Nachhaltigkeit“, des Vorranges der „Wirtschaftlichkeit“ oder des „ökologischen Gleichgewichts“. Die noch weitergehende Absicht, die Verwaltung insgesamt oder wenigstens in Teilen zu verselbständigen und sie nur noch über Generalbudgets und Leistungsvereinbarungen nach Kriterien der Effizienz zu führen, verlässt rechtsstaatliche Pfade, wenn sie das Legalitätsprinzip aufhebt oder massiv tangiert, was nicht tolerierbar wäre. Mit solchen Schritten verknüpfen sich in der Regel Ansätze des „weg vom Hoheitlichen, hin zum Vereinbarten resp. zum Zu-Vereinbarenden“, zum Rechtsgeschäftlichen oder in extremis gar zur „Entrechtlichung“ im Sinne einer breit angelegten Deregulierung, vereinfacht: hin zur Privatisierung. Sie operieren sodann häufig mit indirekt wirkenden Instrumenten, so mit Lenkungsabgaben, um zielrelevante Verhaltensanreize zu schaffen, gleichsam abseits des hoheitlichen Anordnens. Wie weit in Zukunft die Steuerung der Entwicklung einer Volkswirtschaft, der öffentlichen Interessen usw. von Seiten der Gemeinwesen über vorwiegend ökonomische Ansätze gesteuert werden kann, ist noch nicht geklärt, wenn auch mindestens in Teilen angedacht: Ökonomisierung des Rechts?

Zu vereinfachend wäre es, diesen Intentionen ein vollständiges Abrücken vom rechtsstaatlichen Legalitätsprinzip und von der Demokratie der Gesetzgebung zu unterstellen. Und doch ist den neueren Steuerungsideen im Hintergrund gemeinsam, über Generalklauseln resp. Freiräume des verwaltungsseitigen Ermessens der (zu engen?) Rechtsbindung irgendwie entgehen zu wollen. Sie versprechen sich erhöhte Einflüsse auf das gesellschaftlich Verhalten, wenn es gelänge, stimulierend statt durch Gebote und Verbote einzuwirken. Voraussetzen müssen sie – wollen sie nicht entgleiten oder übermarchend die Menschen zum Glück zwingen – politisch reife Ziel- und Grenzdiskussionen in Parlamenten und Regierungen. Das Augenmerk müsste, wenn schon dann schon, auf eine neu bedachte Verwaltung mit rechtsstaatlichen Eigenschaften gerichtet werden. Auch müsste die demokratische Legitimierung neu angedacht werden. Dass mindestens Abgaben, Freiheitsbeschränkungen und Rechtsansprüche an den Staat gesetzlicher Grundlagen bedürfen, ist in allen Varianten neuartiger Steuerung vorauszusetzen. Immerhin: Variationslos ist die tradierte der Steuerung durch Gesetz nicht. Vorbehalte sind hier wie dort zu beachten.

Dem „Prinzip der Nachhaltigkeit“, ob rechtlich verankert oder „nur“ als Prinzip politisch traktandiert, kommt – auch wenn es unterschiedlich interpretiert wird – erhebliche Bedeutung zu, einfach deshalb, weil es ethisch oder sogar rechtsethisch dazu anhält, das Recht auf Leben und Lebensentfaltung auch den kommenden Generationen zuzuerkennen. Es stellt sich dem eher kurzfristig denkenden politischen Alltag entgegen. Als Massstab müsste es den Regierungen Horizonte vermitteln! Sich ein „Zuviel“ an unmittelbarer Steuerungskraft zu versprechen, könnte die Stosskraft der Aussage sogar mindern. Aber als permanent anzumahnde Gewissensverpflichtung müsste es die Regierungen, Parlamente, den Gesetzgeber und die Verwaltungen wie auch die Bürgerinnen und Bürger erreichen: Zum „ceterum censeo“ sollte das Prinzip der Nachhaltigkeit werden. Im Sinne der intergenerationellen Verantwortung, im Sinne des rechtlich und rechtsethisch gebotenen Masshaltens, des Zurücknehmens der Ansprüche und sogar der Verzichtfähigkeit, auf alle Fälle des reifen Besinnens.

Unbestritten: Jede vernünftige Regierung wird sich bemühen, die gemeinsame Wohlfahrt zu mehren und zu stärken. Im Vordergrund werden die Massnahmen stehen, die günstige Voraussetzungen für das wirtschaftliche Agieren der Unternehmungen und des selbständigen Privaten schaffen. Dabei wird sie die Selbstverantwortung inmitten des Marktgeschehens einfordern. Die direkte, umfassend ausgreifende staatliche Steuerung der individuellen, allgemein gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen bleiben mehr als fragwürdig, da diese nur freiheitslebendig, gesund und langfristig gesichert sind, wenn sie aus sich heraus, ohne permanente politische Bevormundung, selbst vorankommen. Darum ist auch mit kritischer Vorsicht von Blanko-Aufträgen seitens der Regierungen an die Verwaltung, wie die „Daseinsvorsorge“, abzuraten. Sie schaden der Freiheit. Sie verleiten zum staatlich verordneten Glück, gar zum staatlich definierten Dasein. Sie verzichten auf Einsichten, auf Selbstverantwortung, auf privates Engagement, auf individuelle und unternehmensseitige Innovationskompetenz

Eine wichtige Komponente der Steuerung der Entwicklung bildet der Finanzhaushalt. Instrumentell begleitet von der Finanzplanung (laufende Einnahmen/Ausgaben, Investitionsplanung mit Amortisationen, jährliche Budgetierungen) und der Begrenzung der Verschuldung resp. des erforderlichen Abbaus aufgelaufener Schulden. Das Stichwort der „Schuldenbremse“ belegt die hohe Aktualität. Ziel der soliden Haushaltsführung ist die Wahrung der staatlichen – parlamentarischen, regierungsseitigen – Handlungsfreiheit. Zu verbinden mit der Haushaltsführung sind Daten der volkswirtschaftlichen Leistungskraft, eine klare Sicht der tatsächlich begrenzten wie auch finanziell limitierten Möglichkeiten und der erreichbaren Wirksamkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung. Die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente ist Aufgabe des Gesetzgerbers, gegebenenfalls unter Beachtung internationalrechtlicher Vorgaben. An der Regierung ist es auf alle Fälle, die Grundlagen dazu zu vermitteln, die Massnahmen nach Dringlichkeiten anzugehen und die Haushaltsdisziplin zu gewährleisten.

Vorbehalte melden sich in nicht wenigen Staaten und internationalen Organisationen gegenüber der Raumentwicklung. Nachvollziehbar, weil das räumliche Geschehen und dessen Wirkungen/Auswirkungen nicht unmittelbar politikrelevant zu sein scheinen, aber auch deshalb, weil es sich um ein komplexes Geschehen handelt, das nicht irgendwelchen Instanzen übertragen werden kann. Dennoch: Der Schutz und die Gestaltung, aber auch die „Organisation“ des (gegebenen) Lebensraumes sind vordringlich – für die Menschen, für die Wirtschaft und den Staat. Er wird knapp. Die permanent sich folgenden Eingriffe präjudizieren nach Lokalisierungen, Intensitäten und Gestaltung auf Jahrzehnte hinaus. Angestossen werden sie von wachsenden Ansprüchen an das Wohnen, das Arbeiten, die Ernährung, die Freizeit, an die Versorgung/Entsorgung, die Mobilität, öffentlichen Infrastrukturen, private Investitionen usw., gleichzeitig verknüpft mit Sachaufgaben, Finanz- und Gesetzgebungsprogrammen, Umweltbelangen usw. Das Machbare bleibt eine kritische Grenze. Positiv: Die Raumplanung erhöht die Chance, komplexe Probleme und Projekte aus sich heraus, im Raumgeschehen, auf der Zeitachse besser zu verstehen und kompetent sowie prioritätenbewusst anzugehen. Wichtige Zukunftsfaktoren – dazu zählt der Lebensraum als Raum des Lebens, der Entfaltung und Gestaltung – zu verkennen, darf sich eine Regierung nicht leisten.

### 3.27. Horizonte – ausholende Dimensionen

Der Horizonte und der damit einhergehenden Dimensionen sind viele: räumliche, zeitliche, geistige, finanzielle, technische, umweltseitige, ethische, solche der Machbarkeit und weitere wohl noch mehr. Da sie Beschränkungen der Sicht-, Vorstellungs- und Denkmöglichkeiten ankündigen und die Gefahr, sich aufs unmittelbar Fassbare zu beschränken, in sich schliessen, müssen sich Regierungen gleichsam in einem andauernden Vorgang mit den erkennbaren Grenzen auseinandersetzen, diese zielgerichtet berühren und sie neugierig kühn mit Wissensdurst überschreiten. Und sie müssen sich aufraffen, in die nächste „Geländekammer“ mit ihren neuen Horizonten und Dimensionen vorzustossen, nicht überstürzt, sorgfältig bedacht, aber angespornt vom Willen, sich von den grenzbedingten Befangenheiten zu lösen.

Selbst Regierungen, die voll von ihren anstehenden Aufgaben in Anspruch genommen sind, dürfen das Denken in grösseren Zusammenhängen und das Herantasten an die vorausseilenden Prioritäten nicht unterlassen. Das Denken in Horizonten und vielseitigen Dimensionen bereichert, begünstigt die Zukunftszuwendung und beleuchtet das Naheliegende wie auch das Zurückbleibende. Sicherlich kann der Blick in die nächste Problekammer auch abschrecken, vor allem dann, wenn die Fülle der Probleme noch grösser würde. Immerhin wird aber deutlich oder sogar klarer, was in ausholenden Zusammenhängen bedacht unmittelbar getan werden muss, ohne Illusionen zu verfallen und ohne falsche Versprechungen zu riskieren.

Die Horizontüberschreitungen samt zusätzlichen Dimensionen sind positiv zu werten:

- Erstens, weil die Zukunftszuwendung Gewisses und Ungewisses mit sich bringt;
- zweitens, weil nur das Auseinandersetzen mit all jenen Kräften, welche das weltweite, weltregionale, nationale und innerstaatliche Geschehen beeinflussen oder beeinflussen könnten, das eigene Verhalten kritisch – ganz oder teilweise – erhellt resp. im Dunkeln stehen lässt;
- drittens, weil sich selbst hinter dem Alltäglichen und Selbstverständlichen Grundsätzliches verbirgt – eine Eigentümlichkeit primär des Politischen, und wenn es „nur“ die Gerechtigkeitsfrage, das Prinzip der Verhältnismässigkeit, das Postulat der Freiheit der Bürgerinnen und Bürger wären;
- viertens, weil Horizonte überschritten werden müssen, um die aufkommenden Welten und deren Dimensionen erahnen zu vermögen;
- fünftens, weil Regierungen menschliche Einrichtungen, d.h. von Menschen geschaffene, belebte und geführte Institutionen sind, die nicht frei von Unzulänglichkeiten, Vorurteilen und von Voreingenommenheiten sind, die durch Ausblicke bewusst relativiert und zurückgefahren werden müssen.

Diese wenigen Gedanken deuten einen hohen Bedarf an Gewissenhaftigkeit und Besonnenheit an: samt Horzonterweiterungen und Dimensionsabschätzungen. Das Gebotene gilt es zu tun, das rechtlich Verbindliche und das ethisch Verpflichtende sind zu bedenkende; nicht in einseitig traditionell gewohnten Bahnen sondern immer auch in Verantwortung für die kommenden Generationen, nötigenfalls unter Novellierung des geltenden Rechts.

Ob philosophische oder theologische Hilfestellungen mobilisiert werden sollen, bleibt hier offen. Vom Recht her könnten sich beide zur Seite stellen, weil das Gebotene von

diesen beiden Seiten her inspiriert wird. Viel ist gewonnen wenn mit dem Regieren keine Machtanmassungen einhergehen, wenn beim Regieren nicht Besserwissen ex cathedra ins Spiel gebracht wird, wenn sich die Regierung nicht als höchste Instanz proklamiert und wenn – positiv – das ständige Bemühen sichtbar wird, sich von ersten Grenzen nicht zu sehr beeindrucken zu lassen und ausholenden und doch nachvollziehbaren, kritisierbaren Massstäben vor erweiterten Hintergründen zu genügen.

Die Regierungen der nationalen Staaten, der multilateral eingesetzten internationalen Organisationen, der supranationalen Institutionen – sie alle sind gefordert, sich in das werdende Weltgefüge einzuordnen, ohne sich zu überschätzen, ohne sich Einflussphären zu sichern und ohne Machtgewinn anzustreben, geklärt, dass die Zeiten einer breit zuständigen Welt-Regierung (noch) nicht gekommen sind. Aus diversen Gründen. Allein schon deshalb, weil eine Welt-Regierung ohne breit abgestützte Legitimierung derzeit kaum vorstellbar ist und weil eine Machtkonzentration ohne visionäre Machtteilung und -kontrolle nicht zukunftsfähig sein dürfte. Darüber nachzudenken ist Pflicht der „Regierungen“, nicht zuletzt deshalb, weil es auf weite Sicht gilt Vorlieb zu nehmen mit nicht perfekten Strukturen. Dennoch ist das Beste für die Welt zu wollen. Ohne Vorsicht, ohne Sorgfalt und Einsichten bestünde jedoch die Gefahr, fragwürdige Entwicklungen – rückwärts oder vorwärts – nicht als solche zu erkennen.

Zu den Horizonten gehören auch negative Begleiterscheinungen. Sie sind im Bereich des Menschlichen/Allzu-Menschlichen von Seiten der Regierungen – selbstredend auch vom Gesetzgeber – vorausschauend zu bedenken. Selbst der demokratische Rechtsstaat muss damit leben, dass es Kriminalität, Korruptions- und Missbrauchsversuche gibt oder geben könnte – sogar gegenüber dem Staat, gerichtet an die Verwaltung, adressiert an Regierungen und Regierungsmitglieder, belastend für alle Betroffenen, bedauerlich vor allem wenn die Schwachpunkte sogar im staatlichen Umfeld auszumachen wären. Das Leistungsangebot des Staates ist – von den sozialen Belangen bis zu den Arbeitsvergebungen und Auftragserteilungen und im Rahmen der Ausnahmeregelungen wie auch im „Subventionsgeschäft“ – in der Zwischenzeit breitgefächert und „vielversprechend“ geworden. Verwunderlich wäre es, wenn die Angebote nicht nur gesondern auch missbraucht würden. Aufmerksamkeit ist angezeigt. Das Reich-Werden am Staat, an der Gemeinschaft, darf nicht Schule machen.

Zu den Dimensionen des Regierens zählen auch Bereiche, denen der Staat und damit auch die Regierungen mit vornehmer Zurückhaltung zu begegnen haben, indem sie ihnen „Raum“ gewähren, wohlwollend, ohne selbst intervenierend aktiv zu werden. Etwa dort, wo es um die feinen Seiten der Liebestätigkeit, um das Gedeihen und Heranwachsen des Kulturellen, das Stärken des geschichtlichen Bewusstseins, um das Fördern des Familienlebens und das Pflegen und Unterstützen von Behinderten sowie um die Hilfe an Arme und Schwache geht. Diesen menschlichen Regungen ist durch Regierungen, wie gesagt, positiv Raum zu gewähren. Es stehen Horizonte und Dimensionen in Frage, die innere und höhere Werte verkörpern, die gegenüber dem einzelnen Menschen – rechtlich, hoheitlich, administrativ – weder angeordnet noch erzwungen werden können, die aber einer „menschlichen“ Gemeinschaft „echt“, „wahrhaftig“, anstehen.

Dies alles tönt idealistisch. In Frage stehen aber tatsächlich Horizonte und Dimensionen, die seitens der Regierungen bedacht sein müssen. Nicht nur durch Regierungen, aber

auch durch sie. Gerade auch durch sie, aber mit Distinktionssinn, wissend, dass der Staat nicht alles kann und darf.

### **3.28. Regierungspolitik, Strategiekompetenz, Politikmanagement**

Bei der „Mission“ einer Regierung handelt es sich um das Verständnis und die Ausrichtung der Regierungsanliegen, gemessen am verfassungsrechtlichen Auftrag, aber auch aufgrund selbstgewählter politischer Intentionen, die vorgegebene Staatsidee im konkret werdenden Umfeld der kommenden Jahre zum Tragen zu bringen. Nicht inspiriert von einer Ideologie sondern belebt aus den verfassungsrechtlichen Kernaussagen.

Oft lehnen sich die „Missions“ von Regierungen an Parteiprogramme, Koalitionsverträge, Mehrheitsmeinungen usw. an. Immer aber sind sie akzentuiert durch den Anspruch, dem ganzen Volk zu dienen. Nuanciert zum Ausdruck kommen mag die „Mission“ auch in emotional/rationalen Überzeugungsaussagen der Regierungsmitglieder – in beschwingter Art oder mit ernsthaften Untertönen, stets – so mag es bleiben – inspiriert vom Gehalt der Verfassung und der Belebung des Grundkonsenses.. Und dieser handelt zwingend von Recht, von der Freiheit, der Gerechtigkeit, den öffentlichen Aufgaben, der intergenerationeller Verantwortung und der demokratischen Legitimation. Etwas anders sieht die Mission der „Regierung“ einer internationalen Organisation aus. Beeinflusst ist sie vor allem durch die Rückkoppelung an das „Statut“ und an die Absichten der Mitgliederstaaten. Daraus resultiert oft eine an die Gründerstaaten gerichtete Rechtfertigung, also weniger als ein öffentlichkeitsbezogenes Programm.

Von der „Mission“ unterscheidet sich die erklärte oder faktisch gelebte „Regierungspolitik“. Ihr politischer Verbindlichkeitsgrad ist leicht erhöht, sei es gegenüber dem Parlament, der Öffentlichkeit, der Verwaltung oder sei es gegenüber der Welt der Staaten und internationalen Organisationen. Sie impliziert konkret werdende Intentionen, bewusst anvisierte Ziele und in Aussicht genommene Massnahmen – bedacht für die Regierungsperiode samt Wirkungen darüber hinaus. Ungeachtet der begrenzten Zahl abschliessender Kompetenzen erlaubt dieses Instrument das Ansprechen eines ganzheitlichen Bildes der verfolgten Politikinhalte –national und international. Am positiven Recht ist es, den genauen Gegenstandsbereich, die Ausklammerung oder Involvierung des Parlaments, die rechtliche Verbindlichkeit usw. zu regeln. Daraus ergeben sich erhebliche Differenzierungen. Markant bis zur feierlichen Proklamation oder gar zum förmlich promulgierten Instrument resp. umgekehrt zur informellen Handhabung. Strukturierende Elemente bilden: Zielsetzungen der Innen- und Aussenpolitik, anstehende Aufgaben, Massnahmenkataloge, Wirkungen auf Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Lebensraum/Umwelt, Gesetzgebungsprogramm, Finanzplanung, Kommunikation mit den Entscheidungsinstanzen und der Öffentlichkeit. Die Verdichtung zu einer „politischen Planung“ resp. einer „geplanten Politik“ ist nicht zwingend, kann aber selbst für den demokratischen Rechtsstaat bedacht werden. Eingeschlossen ist bleibend die kritische Funktion zur Frage, was in den Aufgabenbereich des Staates fällt oder nicht. Eine unkritische Regierungspolitik würde diesen Namen nicht verdienen. Fatal würde sie, wenn sie einzig dem Kriterium der Effizienz folgen würde. Sie geriete in den Bereich des Grenzenlosen, des Unabsehbaren.

Über das Instrumentelle der Regierungspolitik hinaus erweisen sich zwei Funktionen als regierungss essentiell: Die *Strategiekompetenz* und das *Politikmanagement*. Diese beiden Aufgaben teilen Regierungen nicht mit dem Parlament, auch nicht mit der Verwaltung. Diese können Ansätze vermitteln und Unterstützung gewähren. Mehr nicht. Denn Strategien und Politikmanagement bilden Kerncharakteristiken des Regierens:

Eine Regierung ist nur dann eine leitende und lenkende, wenn sie dazu vorweg *Strategien* entwickelt, nicht über das Allgemeine der Politik gemeinhin, sondern zu allen zentralen Bereichen. Strategien sind bekanntlich gedankliche Vorgaben für zielgerechtes Handeln in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen, sogar in Krisen. Sie vermitteln Orientierung für Handlungsmöglichkeiten – nicht verbindliche Weisungen. Gerade deshalb sind sie anregend für das Meistern von heiklen Problemen und für das Verhalten in eigentlichen Krisen, die voller Ungewissheiten sind. Selbst für die ordentlichen Lagen vermitteln die Strategien Ziele und begünstigen das Bündeln, das Abstimmen, also das Koordinieren von Massnahmen, zusammen mit Vorstellungen zu den angestrebten Wirkungen. Nicht zu unterschätzen ist der Beitrag der Verwaltung an das Erarbeiten und Nachführen von Strategien, adressiert an die Regierung, aber auch mit Rückwirkungen auf sie selbst.

Das *Politikmanagement* ist im Kern ein solches der Entscheidungsprozesse. Allerdings in einem weiten Sinn. Es geht nicht nur um das Steuern der einzelnen Abläufe sondern auch um das Initiieren, um das Durchziehen und das Beheben von Widerständen, nötigenfalls auch um das Wiederlancieren, das Neuinstradieren. Kurzum, es ist die Regierung, die in Verantwortung für das aktive Engagiert-Sein der an den Entscheidungsprozessen beteiligten Organe steht. Politik als Vorgang darf nicht stottern, darf nicht erlahmen, muss Entscheidungen ermöglichen, positive oder negative. Selbstredend steuern die einzelnen zuständigen Instanzen von der Verwaltung bis zum Parlament, zu den öffentlichen Unternehmungen, den Gliedstaaten usw. die ihnen zugeordneten Schritte eigenständig, doch die Regierung hat dafür zu sorgen, dass ein eingeleitetes Verfahren nicht stecken bleibt, beispielsweise in der Verwaltung, im Parlament. Und sollte ein Verzögern oder ein Abbrechen ungerechtfertigt drohen, so ist es an der Regierung, neuen Schub zu entwickeln, nötigenfalls nach neuen Ansätzen zu suchen. Politische Vorstösse (Initiativen) auf Verfassungsänderungen bedürfen einer qualifizierten Begleitung, denn sie rufen nach politischen Gewichtungen. Auch das Terminieren und Anordnen von Abstimmungen fällt in der Referendumsdemokratie der Regierung zu. Wie bedeutsam im grösseren Kontext das breite Initiativrecht gegenüber dem Parlament ist, daran darf erinnert werden. Es gilt formellen und materiellen Fragen primär zur Gesetzgebung sowie zu Ereignissen, Vorgängen, politischen Schritten und erlaubt Stellungnahmen seitens der Regierung zu Grundsätzlichem – gegenüber der Verwaltung, im Parlament, wenn angezeigt verbunden mit Wirkungen auf die Öffentlichkeit. Die Regierung soll ihre politischen, programmatischen und prioritären Vorstellungen einbringen – akzentuiert, das Parlament herausfordernd und einbindend, mit andern Worten: Die Regierung kann und darf ihre Grundhaltung unterstreichen und Einfluss nehmen: Als Regierung.

Mit diesen Instrumenten verfügt eine moderne Regierung über die erforderlichen Möglichkeiten, sich zu artikulieren, sich wegweisend zu adressieren und das Politikgeschehen zu beeinflussen. Sich darauf zu beschränken, wäre allerdings zu eng gedacht, da das Regieren zwar der Instrumente bedarf, sich aber nicht auf sie verlassen kann. Sie selbst muss diese aktiv beleben und ständig erneuern.

Die drei Elemente der Regierungspolitik, der Strategiekompetenz und des Politikmanagements stehen u.a. im Dienst

- a) der Bewältigung sachlich ausholender, verstrickter, vernetzter, mehrere Rechtsgebiete berührender, also komplexer Aufgaben/Probleme und
- b) des bewussten Einbezugs der über mehrere staatlichen Ebenen, Verwaltungsstufen und über die zentrale Verwaltung hinausreichenden Träger der Willensbildung, des Entscheidens und/oder des zielgerichtet koordinierten Vollzugs.

Es sind mit andern Worten nicht nur Instrumente der leitenden und lenkenden Regierens sondern auch für das materielle und formelle aufeinander Zugehen der beteiligten „Organe“, wenn auch von der Regierung inspiriert, vorgezeichnet und nötigenfalls unterlegt mit Ansprüchen der abgestimmten Ausrichtung, der Koordination. Dass es unter Umständen parallel der hierarchischen Weisungen bedarf, das versteht sich. Der hier erhoffte spontane Effekt des Meisterns komplexer Probleme und des Vermeidens von Kompetenzwiderwärtigkeiten ist nicht nebensächlicher Art. Er ist von alltäglicher Relevanz. Das Hilfswort von der koordinierten Rechtsanwendung ist dienlich, zentraler ist der allseitige Wille, sich den Herausforderungen zu stellen.

### **3.29. Umgang mit Machtmitteln**

Nationale Regierungen, aber auch internationale Organisationen, verfügen über Machtmittel im Sinne von Zwangsmitteln. Direkte und/oder indirekte. Nicht nur klassische, wie Polizei und Armee, stehen zur Disposition sondern auch weniger absolute wie das Ausspielen von Energieüberschüssen gegen -abhängigkeiten, von Finanzmarktvorteilen und -nachteilen, von Handelschancen und -bedarfszwängen, des Gewährens oder Verweigerns von Hilfgeldern usw. kommen zum Tragen. Zu den indirekten können auch psychologische gezählt werden. Hinzu stossen die Mittel der Rechtsdurchsetzung, die unter Umständen bis zum Handeln „manu militari“ reichen. Selbst die regierungsseitigen Informationen und deren Inszenierungen nach äusserer Gestaltung und nach Tonlagen können eine Rolle spielen.

Der oberste Kernsatz des Umganges mit Machtmitteln direkter und indirekter Art gilt der Bewahrung *und* Begrenzung des Machtmonopols (auch Gewalt-/Zwangsmonopol genannt). Grundsätzlich ist dieses dem Staat vorbehalten. Die staatliche Macht kann geteilt sein, beispielsweise föderativ zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten, aber auch zentralstaatlich hinsichtlich der Verteilung auf die Gewalten, auf Regierung/Verwaltung, Parlament und Justiz, sodann ergänzend beispielsweise unter dem Gesichtspunkt ordentlicher und ausserordentlicher Lagen sowie des Notstandes. Rechtsstaatlich relevant ist dabei, dass die Macht durch das Recht kreiert und mindestens die direkten Machtmittel durch das Recht bereitgestellt und hinsichtlich der Ausübung limitiert



werden. Entscheidend dabei, dass die staatliche Macht beim Staat bleibt und nicht unterlaufen wird. Das „An sich Reißen“ der Macht oder von Machtmitteln durch irgendwelche machthungrige Gruppierungen führt in Verirrungen und Verwirrnisse, die der staatlichen Kontrolle und Verantwortung entgleiten.

Das subtilste Machtmittel des demokratischen Rechtsstaates besteht (leicht erahnbar, aber oft verkannt) in der konstanten Rechtsanwendung, verbunden mit der Erfahrung der hohen Akzeptanz des Rechts und der behördlicher Anordnungen, sodann positiv ergänzt durch die (zivil-/ straf-/ verwaltungs-/ staatsrechtliche) Rechtsprechung in strittigen Fällen. Die unmittelbare Rechtsdurchsetzung schliesst sich an, ebenfalls in der Gewissheit, dass sie demokratisch legitimiert von der Öffentlichkeit mitgetragen wird. In diesem Sinn wird verdeutlicht, wie sehr die „Macht des Staates“ vom guten, ihn selbst bindenden Recht und dessen sorgfältiger Anwendung lebt. Der flankierende Baustein der zivilen Rechtsprechung macht seinerseits bewusst, dass auf das Recht Verlass sein kann und muss. Dass dabei auf Sanktionen gegenüber Rechtsverletzungen nicht verzichtet werden kann, versteht sich in einer Welt, die vor Verstössen wider das Recht nicht zurückschreckt, von selbst. Nicht nur der Gesetzgeber, auch die Regierung, die Verwaltung und die Justiz, sie alle zeichnen für die Qualitäten der Rechtsordnung, der Rechtsetzung, Rechtsanwendung und Durchsetzung verantwortlich.

Der innerstaatliche Gebrauch direkter und indirekter Machtmittel gegenüber Selbstverwaltungskörpern und Individuen berührt hohe Sensibilitätsbereiche. Das nackte Interessenwahren kann und darf keine Rolle spielen. Es gelten die Regeln der verfassungsrechtlich festgelegten Ordnung und Kooperationen sowie der gegenseitigen Unterstützung. Streitigkeiten werden nach Möglichkeit durch Verhandlungen beigelegt. Dennoch kann der Gebrauch von Machtmitteln in Extremsituationen nicht ausgeschlossen werden, beispielsweise wenn die innere Ordnung und/oder die äussere Sicherheit nicht anders gewährleistet werden können.

Der spezifische Einsatz von Polizei und/oder Armee kann qualifiziert heikle Bereiche berühren. Betroffen oder tangiert werden nicht nur die eigentlichen „Unruhestifter“ sondern häufig auch Bürgerinnen und Bürger im Umfeld der eigentlichen Herde der Störung und der Störer. Die rechtsstaatlichen Voraussetzungen des Einsatzes sind deshalb strikte zu beachten. Auf der andern Seite darf kein Staat die Sicherheit im eigenen Land large handhaben. Zumal Trübungen national/international ansteckend wirken, sogar zum Vorwand internationaler Zugriffe werden könnten. Eine schwierige Komponente bildet zudem die multikulturelle Grundsituation in vielen Staaten, die unterschiedliche Grundvorstellungen zu Ordnungs- und Sicherheitsvorkehrungen wecken könnten. Den Integrations- und Kohärenzprozessen ist deshalb präventiv allein schon mit Blick auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit Aufmerksamkeit zu schenken.

Potenzielle Bedürfnisse anderer Staaten/Volkswirtschaften und eigene Vorteilserwartungen sollten primär das Abwägen von Verhandlungspositionen mit Blick auf den Abschluss von Staatsverträgen und spezifischer Wirtschaftsabkommen fördern. Allerdings wecken sie parallel da und dort insgeheim „Machtgelüste“, die auf der andern Seite nach Abwehr rufen – zum Schutz der eigenen Macht resp. der eigenen Hoheit, resp. der rechtlich legitimierten Herrschaft. Das Austarieren von Interessen sollte deshalb zwischen Staaten und gegenüber internationalen Wirtschaftsorganisationen zu einem kontinuierlichen Prozess des geschickten Verhandelns, des optimalen Miteinanders, des Einvernehmens, des langfristigen Kooperierens und des Erstnehmens von echten

Schwierigkeiten, vor allem aber des Verzichts auf den Einsatz von Machtmitteln werden.

Das zwielichtige Schielen auf Schwächen, Verletzlichkeiten und Abhängigkeiten anderer Staaten entwickelt sich in der Regel über Zeiten, aber als Interventionschance kommt es auch unerwartet auf. Die politischen und machtmässigen Mittel des Ausnutzens von Defiziten sind derzeit oft von grösserer Relevanz als der Einsatz absoluter Machtmitteln mit dem Ziel des Gewinns des Territoriums eines andern Staates, weil nicht selten von treffsicherer Wirkung bei relativ begrenztem Aufwand. Solche Absichten kritisch zu erahnen, ist mindestens genau so wichtig wie das Befassen mit dem „worst case“ des Angriffs auf ein Land. Dazu kommen erpresserische und terroristische Akte, die eigenen „Gesetzen“ der Unberechenbarkeit und vor allem der angestrebten totalen Überraschung folgen.

Das dosierte oder kräftige Einbeziehen von Machtelementen zur Verteidigung und/oder zur präventiven „Friedenssicherung“ setzt ein ethisches Macht-, Rechts- und Regierungsverständnis voraus. Dieses mahnt zur selbstkritischen, reflektierten Zurückhaltung. Nicht jede Regierung spricht darauf an. Verwurzelt demokratisch-rechtsstaatliche eher als weniger zurückhaltende. Ist dieses Besinnen nicht gegeben, so droht das provozierende Denken in Machtansprüchen und um Machtpotentiale bald einmal zu überwiegen, zu eskalieren. Daraus können nicht mehr beherrschbare, eigendynamisch sich gebärdende, friedensgefährdende Prozesse entstehen. Die UNO versucht, aus dem ihr eigenen Geist der Charta heraus, aufkommende Divergenzen und sich anbahnende Konflikte durch gegenseitigen Respekt, Achtung und Zusammenarbeit zu meistern, nötigenfalls aber bei Bedrohungen und bei Angriffshandlungen adäquate Massnahmen legaler und legitimer Macht zu ergreifen.

Die skizzierten „Notmassnahmen“, so geboten sie sind, genügen aber nicht. Die sich anbahnende „Weltordnung“ – samt der sich gegenseitig herausfordernden „Weltwirtschaft“ – bedingt vorweg das national/internationale Bewusstsein des „Aufeinander-Angewiesen-Seins“ aller Staaten und internationaler Organisationen mit Einschluss der weltregionalen Wirtschaftsgemeinschaften. Gesucht ist also ein gegenseitiges Konfliktbewusstsein, das sich der Kraft der Konfliktbereinigung stellt – auf der Basis des Rechts und der Gerechtigkeit und im Dienst am Frieden. Allseits. Für das Ausnützen von Schwächen/Verletzlichkeiten darf national/international genauso kein Raum sein wie die Macht als solche (und in ihren Schattierungen) nicht verleiten darf, diese aus blanken Eigeninteressen heraus auszunutzen.

Verantwortlich für eine friedfertige Ordnung zeichnen die nationalen Parlamente, die nationalen Regierungen, die Organe der internationalen Organisationen mit Einschluss der militärischen Bündnisse. Sie sind es, welche den Geist bestimmen, der innerstaatlich, zwischenstaatlich und supranational vorherrschen soll. Die Regierungen besonders, weil sie die Klaviatur der Machtandrohungen handhaben. Wissend, dass Konflikte zwischenmenschlich, zwischenstaatlich, zwischen Grossmächten, zwischen Wirtschaftsblöcken, auch geschürt von nicht-staatlichen virulenten Kräften, aufkommen können – immer wieder neu, immer wieder neuartig. Sie dürfen aber nicht aufgrund aktueller Machtkonstellationen entschieden werden, sondern angespornt vom Ziel, dauerhafte Grundausrichtungen sowie das kreative Miteinander zu gewährleisten, die aus sich heraus friedensstiftend sind.

Tragisch aber wahr, ohne Machtmittel – und wenn es auch nur solche der Durchsetzung des geltenden Rechts in geordneten Verfahren sind – lassen sich nicht alle Konflikte bewältigen. Es bedarf der Macht, der politischen Macht, angemessener Machtmittel, aber eben der legal, legitimiert, kontrolliert, dosiert, der verhältnismässig (erforderlich, geeignet und proportional) eingesetzten Macht, getragen vom vorausgesetzten Grundkonsens der Anerkennung der geltenden Rechtsordnungen. Anders formuliert: Die staatlich und international verantwortete, rechtlich begründete und begrenzte Macht darf und muss unter Umständen besonnen eingesetzt werden: friedensbewahrend, friedensstiftend, friedendurchsetzend. Qualifiziert gefordert sind die nationalen Regierungen/Staaten und Bündnisse, die über die einsetzbaren Machtmittel verfügen. Insbesondere aber auch die UNO, die Machteinsätze auf internationaler Ebene kritisch zu legitimieren, zu überwachen und zu beenden hat.

### **3.30. Macht – Überziehungsgefahren im Kleinen und Grossen**

Mit dem Hervorheben der Regierung in ihrer spezifischen Eigenart darf keine Kurzsichtigkeit gegenüber den immanenten Neigungen des Machtgebrauchs an der Grenze zum Machtmissbrauch aufkommen. Auch innerstaatlich, bis ins Nebensächliche.

Das komplementäre Denken mahnt zur Vorsicht. Regierungen könnten sich tatsächlich verleitet sehen, die anvertraute „Macht“, und wenn es nur die geistige des Impulssetzens wäre, überproportional einzusetzen, die vorgegebene Regierungs-Autorität zu intensiv zu nutzen, um in einer gewissen Eigen-Souveränität vom geltenden Recht „abzuheben“ und sich sogar Kompetenzen, die einer Regierung „ex constitutione et ex lege“ nicht zustünden, „herauszunehmen“. Der Machtgebrauch an der Schwelle zum Missbrauch ist potenziell eine reale Gefahr. Auch als schleichender Vorgang, dem zu widerstehen hohe politische Reife voraussetzt.

Die Regierungsmacht – ob rechtlich gestützt, faktisch aus sich heraus oder vergleichsweise mit andern Staaten/internationalen Organisationen gewachsen – kann das Wirtschaftliche betreffen, sie kann aber auch das Soziale einschliessen und sie kann sich sogar auf das Militärische – offensiv, defensiv, dissuasiv – beziehen oder eben gleich mehrere solcher Faktoren umfassen. Wie immer sich Macht für „Regierungen“ darstellt, sie muss als solche – auch negativ als Machtlosigkeit bei hoher Verletzlichkeit! – durch die Regierungen kontrolliert, gemeistert, verantwortlich gehandhabt werden. Dass die Neigung, die verfügbare Macht einzusetzen, bewusst oder unbewusst mitläuft, ist eine Urerfahrung. Sie impliziert den Hang, an die Grenzen zu stossen, diese zu tangieren oder zu überschreiten. Mal bewusst, mal unbewusst.

Solche Tendenzen sind in einer Zeit, die mit der Verbindlichkeit des Rechts und seinen Grenzziehungen bisweilen hadert, besonders gefährlich. Sie werden nämlich nicht nur seitens der Regierung aufgenommen, sondern zu oft auch von Seiten des Parlaments und der Verwaltung suggeriert. Den Regierungen werfen sie nicht selten vor, sie würden sich zurückhalten, es gelte zu handeln, eine Rechtsgrundlage lasse sich finden, der notwendige Freiraum zum Handeln sei in Notfällen ohnehin gegeben. So kommt es: Regierungen, Parlamente und auch Verwaltungen nehmen sich da und dort Kompetenzen heraus. Und sei es nur ein selbständiges Verordnungsrecht. Oder sie berufen sich auf rechtsfreie Räume unter dem Titel der gebotenen Interessenwahrung. Der demokratische Rechtsstaat mahnt, erneut zu unterstreichen, zur Zurückhaltung. Er

verweist auf das Recht, insbesondere auf die Verfassung und deren Vorgaben. Auch auf deren Geist, der Gerechtigkeit und Frieden anmahnt.

Wenn – aus wirtschaftlichen und/oder andern Gründen – starke Staaten und internationale Organisationen die Interessenverfolgung und das Wahren der Eigeninteressen zu ihren Gunsten rechtfertigen, so wirft dies allgemeine sowie für kleinere und schwächere Staaten elementare Fragen auf. Das Recht, so die Antwort, muss für die Starken und die Schwachen gelten. Gleichermassen. Das Vetorecht im Sicherheitsrat der UNO, das die Starken vom Recht dispensiert, darf nicht Schule machen und mächtigen Mächten Rechtfertigungen in die Hand spielen. Das Wahren der Interessen gehört zwar zum Regieren – aber nicht losgelöst vom Recht. Nicht als Freipass für Beliebigkeiten. Ein schwieriges Problem ergibt sich aufgrund der in weiten Teilen des Internationalen fehlenden oder unzulänglichen demokratischen Legitimierung. Dieses Defizit schlägt bis auf die internationalen Organisationen und die Rechtsprechung eingefügter internationaler Gerichte durch. Sie neigen mindestens zum Ausloten ihrer solitären Kompetenzen. Der Mangel ist nicht leicht zu beheben. Umso nachhaltiger muss das Völkerrecht „rechtsstaatlich“ konzipiert und ebenso sorgfältig bedacht angewandt werden. Erneuerungsfähig muss es zudem werden.

Kritische Aspekte betreffen das Ausspielen der Macht der „Stärkeren“ gegenüber den „Schwächeren“. Gefordert ist mindestens der gegenseitige Respekt vor den geltenden Rechtsordnungen. So unabdingbar unter Rechtsstaaten. Der „exterritoriale Geltungsanspruch“ des eigenen Rechts der starken Staaten gegenüber Dritten zeugt nicht davon. Ob es angezeigt wäre, mindestens der Rechtsethik als Grundlage des internationalen Politikgeschehens vermehrt Aufmerksamkeit zu schenken? Freiheit, Frieden, Treu und Glauben im gegenseitigen Miteinander, das Hochhalten der geltenden Rechtsordnungen, klare Verbote des Rechtsmissbrauchs: das sind oder wären die bedenkenswerten Elemente, die zwischen Staaten zu gegenseitigem Respekt – frei von Argwohn, frei von Besserwissen – anhalten.

Die mit dem Regieren einhergehende Macht – als Selbst-Gefühl oder als objektiver Befund – kann bis ins Detail hinein zum Ausspielen der Macht, sogar zum Machtmissbrauch verleiten. Das sprichwörtliche Kokettieren mit der Willkür als der schönsten Seite des Regierens, deutet an, was gemeint ist. Nicht zu verwechseln ist das Phänomen der Macht mit dem Insistieren der Regierungen auf dem Recht. Diese kann für eine Regierung angezeigt sein. Fragwürdig bis fahrlässig ist hingegen das Taktieren, so das ausweichende Weiterleiten eines Geschäfts an das Parlament, das verzögernde Rückverweisen an die Verwaltung oder das stillschweigende Schubladisieren. Regierungen haben ihre Verpflichtungen zu erfüllen. Jedes Taktieren kann zum Machtspiel verkommen.

Eine heikle Klippe bildet die instabile, wenig gefestigte Weltordnung. Wohl lässt sich in Krisensituationen und gegenüber solchen Bedrängnissen das international tradierte Rechtsdenken in Kernelementen ausmachen: Es stellt sich offenkundigen national/internationalen Rechtswidrigkeiten entgegen und besteht auf dem Ergreifen von Sanktionen, allenfalls sogar auf dem Wiederherstellen des legalen Zustands. Allerdings hängt viel davon ab, ob und wie sich jene Staaten resp. Bündnisse/internationalen Organisationen engagieren, die über ausreichende Sanktionspotenziale verfügen und diese einzusetzen gewillt sind – mit Rückendeckung oder gar formeller Auftragserteilung der UNO. Mit direkten und indirekten Machtmitteln

bewehrte Staaten sind derzeit sogar in der Lage, von sich aus „Drohgebärden“ zu errichten und ein „Sanktionskartell“ auf Zeit aufzubauen sowie die internationale Öffentlichkeit zu beeindrucken. Von einem lückenlosen System der präventiven und repressiven Machtausübung im Dienste des Rechts und dessen Umsetzung kann allerdings nicht die Rede sein. Vor allem in jenen Bereichen, in denen Macht nicht nur von Staaten sondern vermehrt auch von unschwellig oder sogar offen operierenden Gruppierungen mit Erpressungs- und Terrorkraft ausgespielt wird.

Eine der wohl schwierigsten Versuchungen für eine Regierung ergibt sich aus dem Umgang mit Mehrheiten. Sei es mit Blick auf Wahlen, sei es im Ringen um Mehrheiten bei Sachabstimmungen. Hier im Parlament, dort im Volk, je nach der Ausformung der Demokratie. Die Neigung besteht darin, Mehrheiten aus der Machtposition heraus zu begünstigen, zu „erzwingen“ oder verführerisch herbeizuführen. Sei es mit Hilfe von „besseren“ Argumenten, sei es über Versprechungen, verharmlosende Untertreibungen oder sogar mit vermeintlich positiven Übertreibungen. Tatsächlich: Macht kann verleiten im Interesse des Machterhalts Mehrheiten „herbeizureden“. Ob dies auf längere Sicht taugt, mag fraglich sein. Die Gefahr, die Macht um der Macht willen demokratisch unlauter zu erhalten, ist auf alle Fälle bedrohlich für Demokratie und Rechtsstaat. Regierungen müssen darum wissen, Parlamente nicht minder, auch die Parteien. Und nicht zuletzt: Mehrheiten dürfen nicht verabsolutiert werden, auch wenn sie auf Zeit Recht setzen und legitimieren. Sie ersetzen das verbleibende Suchen nach dem Richtigen, nach dem Gebotenen, nach dem Gerechten, dem Wahren nicht. Die Änderbarkeit des Rechts steht für diese Dimensionen.

Sichtbar wird vor dieser Gedankenwelt die so wichtige Bestätigung: Die Kategorien des demokratischen Rechtsstaates – Gewaltenteilung, Bindung an das Recht, Beachten der Verhältnismässigkeit, von Treu und Glauben, Wahrung der Grundrechte, demokratische Rückkoppelungen des Rechts – bilden die Basis einer umsichtigen, sorgfältigen, nicht banal machtbezogenen, nicht einseitig Eigeninteressen wahrende Regierungsarbeit. Die Regierungen, das Regieren, sie haben ihren Rückhalt im Gedankengut des Rechtsstaats. Beginnen sie sich davon zu entfernen, so werden sie zu Machtträgern jenseits des Rechts. Dann wird für Regierungen der Machterhalt oder sogar die Machtausdehnung – am Recht und an der Demokratie vorbei – zum (fragwürdigen) Kernthema.

### **3.31. Stäbe, Linienorgane, Information/Kommunikation**

Besondere Klippen für das Regieren ergeben sich aus den nicht seltenen Fällen offenkundiger oder schleichender Konkurrenz zwischen Stäben, Linienorganen und Spezialeinheiten der Information und Kommunikation. Sei es innerhalb eines Ministeriums/Departements, sei es in deren Verhältnis zur Gesamtregierung, sei es mit dem Ministerpräsidenten/Bundeskanzler oder sogar mit dem Staatspräsidenten, dann auch mit dem Parlament, ferner mit den Organträgern internationaler Organisationen. Eine menschlich, organisatorisch und sachlich homogene, den Diskurs begünstigende Führung bedingt – vor dem Hintergrund des Wetteiferns unzähliger Stellen – vielseitiger Koordination, zumal alle Teilfunktionen und deren Träger (!) ihre Anliegen akzentuieren und banal um Geltung, Einfluss und Ansehen ringen.

Ursächlich ist – über alles gesehen – die Spezialisierung. Sie vermehrt die Zahl der Mitarbeiter, der Arbeitsgruppen und schlussendlich der Ämter. Dazu kommt die

Neigung, sich als Regierungsmitglied nicht nur mit Linienorganen sondern auch mit einem besonderen Stab, gar mit Stäben, zu umgeben, gleichsam mit Referenten und Informationsbeauftragten zu allen Sachbereichen. Die Versuchung, den Stab resp. die Stäbe aufzublähen und durch diese die Regierungs- und Verwaltungsbelange zu meistern, liegt nahe, weil sie engste Kontakte ermöglichen. Das Regieren darf sich aber nicht auf das Führen von Stäben reduzieren! Der negative Preis besteht bald einmal im Bedeutungsverlust der Linienorgane, die an sich zu den Regierungstätigkeiten beizutragen hätten. Damit verbindet sich auch die Anschluss tendenz, ein Eigenleben zu suchen, sich selbst zu stärken, um sich einen Eigenwert zu attestieren – bis und mit der „selbständigen“ Beziehungspflege nach allen Seiten, hin zu den internationalen Organisationen, zum Verbands- und Parteiwesen, alles abseits der Regierung. Die Folgerung ist gegeben: Stäbe und Linienorgane dürfen sich gegenseitig nicht reiben und nicht konkurrenzieren. Hinzugefügt: Realiter besteht eine der vielen Ursachen des Wachstums der Verwaltung darin, dass sich die Stäbe und die Linienorgane aufblähen – bei sich überschneidenden Pflichtenheften!

Sachlich-politische Konkurrenz droht den Stäben und Linienorganen zusätzlich auch von Seiten anderer Ämter/Ministerien/Departemente. Jedes Organ stockt sich lieber selbst auf als dass es Kontakte sucht. Statt das Zusammenwirken zu pflegen werden übergreifende Eigenkompetenzen aufgebaut. Zum Beispiel: Der Verkehr wird im Amt für den öffentlichen Verkehr, im Bereich des Strassenwesens, beim Umweltschutz, bei der Raumplanung, unter dem Titel der Finanzen, im Stab des Generalsekretariats/bei den Staatssekretären usw. behandelt Und all dies spielt sich auch zwischen Staaten und internationalen Organisationen ab. Allenthalben wird zum Verkehr gearbeitet. Die Konkurrenz reicht bis zum „Anspruch“ auf Ressort-Forschungsprogramme, bis zu eigens verfügbaren Forschungs- und Beratungsmandaten, mit denen u.a. die Eigenpräsenz und die thematische Vorherrschaft der einzelnen Stäbe und Linienorgane reklamiert wird. Ein immenser Koordinationsaufwand ist die Folge! Straffungen wären nötig. Zusätzlich weiten sich die Träger von Verwaltungsaufgaben aus und zwar durch Auslagerungen aus der „Zentralverwaltung“, die sogar in selbständige Unternehmen münden, die ihrerseits ihr Wirkungsfeld erfahrungsgemäss nicht eng sondern breit – zu breit? – abstecken, um ihre Unabhängigkeit von der zentralen Verwaltung zu unterstreichen.

Und beinahe alle Stäbe und Linienorgane und Unternehmungen verfügen über eigene Informationsbeauftragte. Dass die Informationen an die Öffentlichkeit eigentlich keine sachlich-fachlich und erst recht keine politisch konkurrierenden Parallelitäten ertragen, versteht sich, doch geht nicht selten just von den zahlreichen Informationsstellen eine Informationsflut aus, welche die Klarheit der politischen „Botschaft der Regierung“ eher schadet denn zudient. Heikel sind dabei nicht nur die offiziellen Communiqués sondern vor allem auch die beiläufigen Statements offizieller und offiziöser Stellen, deren Aussagekraft nur schwer zu ermitteln ist.

Regierungen reüssieren mit ihren Informationen, wenn sie, resp. ihre Mitglieder, betont als Regierung resp. für die Regierung auftreten. Auch äusserlich, stilvoll, aufschlussreich, verbindlich, verpflichtend. Sie können zudem ihre Anliegen auf der Basis der Regierungspolitik, des geltenden und werdenden Rechts wie auch ihrer Verpflichtungen gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit dann glaubhaft hinüberbringen, wenn sie differenziert zu argumentieren und materielle Akzente sowie Prioritäten zu setzen vermögen. Dazu kommt die Verpflichtung, den politischen Diskurs nach allen Seiten in Bewegung zu halten. Alle diese Dimensionen sind elementar nötig. Sie bedingen a)

periodisch grössere Voten/Berichte inhaltsreichen Überblicks und vertiefter Problemanalysen, b) das Stellungnehmen zu offenen Fragen aus konkretem Anlass und c) das Motivieren zum Mitdenken seitens aller engagierten Organe wie auch durch die Öffentlichkeit samt deren Meinungsträgern.

Diese Wege der Information im weitesten Sinne können und müssen „orchestriert“ werden, nicht zu einer banalen Propaganda, wohl aber als anregender Informationsfluss mit dem hohen Ziel, politische Prozesse und Entscheide zu ermöglichen, bis hin zur reifen Legitimation des regierenden und parlamentarischen Handelns. Nicht nur nebenbei: Zu vermeiden gilt es Über- und Fehlinterpretationen. Klarheit, Bestimmtheit und Offenheit sind gefragt. Auf diesem Weg des Anspruchsvollen, des Dosierten und doch inhaltlich Konzentrierten wird der ständig quellenreiche Strom an Informationen aus allen Ecken und Enden des Parlaments, der Verwaltung, der Gliedstaaten, der Parteien, der öffentlichen Unternehmungen, der internationalen Organisationen, der Wirtschaft usw. etwas relativiert. Was Not tut.

Auf alle Fälle bräuchte eine bessere Strukturierung der Informationstätigkeiten besser zum Ausdruck, was im öffentlichen Diskurs zu erörtern ist, was gilt oder was morgen gelten soll. Die Stimme des zu Erwägenden, des Gebotenen, des Notwendigen, des Verpflichtenden muss begleitet sein von Hinweisen auf Legitimität und Legalität, muss aber aus sich heraus und in sich schlüssig sein. Offenkundig: An den Regierungen ist es, die regierungsseitig notwendigen Akzente von politischer Relevanz zu setzen. Parlament und Verwaltung? Sie folgen eigenen Kriterien und -rhythmen. Für das Parlament dominieren die Gesetzgebung und also das politisch Grundsätzliche, für die Verwaltung stehen das Zweckmässige, das Taugliche, das Verlässliche und das Rechtmässige im Vordergrund.

### **3.32. Permanent hohe Belastung**

Der Eindruck der zunehmenden Belastung der Regierungen und ihrer Mitglieder lässt sich leicht nachvollziehen. Der Ursachen sind gleich mehrere. Sie reichen vom zu erneuernden Industriestaat über den eingeforderten Sozialstaat (Wohlfahrtsstaat) bis hin zum Leistungsstaat inmitten der modernen Informations- und Wissensgesellschaft, alles verbunden mit einer Intensivierung der Elementarrelationen des Staates zum Einzelnen, zur Gesellschaft, zur Wirtschaft, zur Umwelt, zum Lebensraum, zu den singulären Staatsorganen, den öffentlichen Unternehmungen wie auch zur Welt des Internationalen.

Vor diesem Hintergrund darf sogar vom objektiven Phänomen der anhaltenden, permanent hohen Belastung der Regierungen gesprochen werden. Allein schon die tatsächlichen Veränderungen führen zu geistigen Neu-Herausforderungen, bringen einen erheblichen Druck auf Wahrnehmung, Erfassung und wegweisende Führungszwänge samt Initiativentfaltungen mit sich. Insbesondere die Spannweiten von Wirklichkeit und Recht zwingen die Regierungen, die pulsierende Wirklichkeit zu erfassen und Novellierungen voranzutreiben – eingeschlossen die Überlappungen und Verstrickungen, die sich aus den Vernetzungs- und Komplexitätsgraden einstellen. Und dies alles vor dem Hintergrund einer Welt, die mitten in der Globalisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sowie der hohen Belastungen der Umwelt und auch der Sicherheit steht.

Dass die Regierungen nach wirkungsvollen Steuerungs- und Entlastungsmöglichkeiten Ausschau halten, verwundert nicht. Denn nicht relativ leicht fassbares Verhalten, das mit Geboten und Verboten gemeistert werden könnten, steht im Vordergrund sondern Entwicklungen dominieren, die in den Griff zu bekommen sind und zwar durch einwirkende politische Zielvorgaben, dosierte Massnahmen, also durch Lenkung über längere Zeit. Dies ruft nach Analysen, Zielstudien, verhaltensändernden Einwirkungsmöglichkeiten und wiederkehrenden Wirkungskontrollen. Gleichsam nach andauerndem Problemlösen. Dabei werden auch Grenzen des Regierens sichtbar: Die Wirklichkeit bleibt in Bewegung. Erfolge sind nicht von einem Tag auf den andern auszumachen. Gleichzeitig steigen, wie bereits erwähnt, die Erwartungen aus der Öffentlichkeit, die im keimenden Umfeld von Staat-Wirtschaft-Gesellschaft Vernetzungen aneinanderfügen und Komplexitäten steigern.

Unter diesen Voraussetzungen verändern sich auch die Verwaltungen. Sie sind ihrerseits neu gefordert. Der Aufgabenbelastung erwehren sie sich allerdings häufig durch Zuwächse auf Personal und Hinzufügen von Aufgaben – alles verquickt mit weiteren Führungsbelastungen. Diese liegen nicht im Interesse des Regierens. Die Regierung muss deshalb auf einer straffen, konzentriert arbeitenden und äusserst kompetent geführten Verwaltung beharren. Nur eine solche lässt sich für das Regieren mobilisieren und bietet Gewähr, der Aufgabenerfüllung in Permanenz gewachsen zu sein. Selbst die modernen Arten der Auslagerung und der Verselbständigung öffentlicher Belange im Rahmen des NPM entbinden die Regierungen nicht von Verpflichtungen, so der Aufsicht und der Beteiligungsrechte. Auch im Rahmen des PPP (Public/Private Partnership) entstehen und verbleiben Belastungen. Sie erfordern spezifische sachliche Weitsicht und qualifizierte Kontrollen des Rendements der Aufgabenerfüllung. Das stille, unmerkliche Anwachsen der Verwaltungen ist zu verhindern. Die materielle Kernkompetenz ist zu stärken. Nur sie. Auch gilt es die Effizienz- und Rationalisierungssteigerungen optimal zu nutzen. Die Vorteile, beispielsweise aus der Computerisierung, dürfen nicht verpuffen. Leistungssteigerungen müssen sich – als Ausfluss von Investitionen – einstellen. Zwingend.

Eines der vermeintlich kleinen und doch grossen Probleme bildet das Leben mit Pendenzen. Die Liste dazu wird selten hinreichend kleiner. Die Summe der anrollenden Anfragen zu offenen Fragen, Koordinationsanliegen, Bitten um Medienbeiträge, Sitzungsterminen, Vorbereitungen betr. Regierungssitzungen, materielle Problemerkassungen, Dossierbewältigungen, Strategieentwürfe, Parlamentsauftritte usw. grassiert von Tag zu Tag. Entscheidend sind Triage, Delegationen, vorbereitende Erledigungsvorschläge, Einholen von Berichten, vorausseilende Dokumentationen, Aktenvervollständigungen, Terminkalender. Auch die eingeleiteten, voranschreitenden Schritte über Kommissionen, Projektgruppen, Expertenaufträge, Vororientierungen der Regierung und des Parlaments usw. vermögen nicht zu beruhigen. Geschäfte harren der Bewältigung, sie bleiben pendent, vielleicht sogar schubladisiert durch Dritte und in eigener Regie. Pendenzenlisten in der Sache und nach Dringlichkeiten usw. mahnen zwar, doch ein Urrezept wider „hängige“ Geschäfte gibt es nicht. Unheimlich daran ist, dass eine Regierung, ein Regierungsmitglied, nie die Gewissheit schafft, den Anforderungen vollauf gewachsen zu sein und die grossen wie auch die kleineren Geschäfte in den Griff zu bekommen, bis hin zum Tag rechtskräftiger Entscheide, stets wissend, dass Erwartungen enttäuscht werden usw. Hilfreich könnten Erfahrungen sein – doch wirklich herausfordernd sind die mit Nichtwissen und Ungewissheiten belasteten Neuigkeiten brennender Aktualitäten, die innert Minuten alle Planungen zum Abbau von



Aufgeschobenem bedrängen und neue Anliegen aufhäufen. Das Management der pendente Geschäfte kann wenigstens in Teilen an einen Stab delegiert werden. Dennoch: Die Übersicht muss durch die Regierung resp. durch das zuständige Mitglied der Regierung gewährleistet werden.

Ob von einer permanenten „Überforderung“ der Regierung gesprochen werden darf? Dazu mag es sogar begründbare Theorien geben. Unbestritten holt die Wirklichkeit jede Regierung immer wieder von neuem ein. Zu bedenken aber ist: Beschrieben werden in erster Linie die hohen Anforderungen an das Regieren und an die Regierungen samt deren Mitgliedern unter sich verändernden Verhältnissen. Der Eindruck der Überforderung mag sich von Zeit zu Zeit sogar einstellen. Ihr zu widerstehen ist die Aufgabe der nötigenfalls anzupeilenden Regierungs- und Verwaltungsreformen – zum Beispiel in Richtung der Akzentsetzung auf das Regieren und auf die strukturierte Entlastung von der unmittelbaren Verantwortung für die alltägliche Verwaltungsführung. Aber auch die Kriterien der Auswahl der Regierungsmitglieder müssen bedacht werden.

### **3.33. Anforderungen an Regierungsmitglieder**

Wenn es eine Frage im Nachdenken über das Regieren gibt, die kaum zu beantworten ist und deshalb letztlich offen bleibt, dann ist es die hier aufzuwerfende nach den Anforderungen an Regierungsmitglieder. Dass die Parteizugehörigkeit, das Alter, das Geschlecht, das regionale Herkommen, die Ausbildung usw. zu Bedingungen werden, sogar zu Erstbedingungen werden können, das hängt mit dem Regierungssystem, den Wahlergebnissen, Koalitionsabsprachen und dem Erwartungsdruck der Öffentlichkeit, dann aber auch mit den politischen und abgestimmt personellen Engpässen bei Ersatzwahlen zusammen. „Politische Konstellationen“ können zu personellen Randbedingungen werden. Aber: Sie sind kritisch zu hinterfragen. Im Interesse der Auswahl nach dem „Gewachsen-Sein“.

Da die Regierungsformen und die Ebenen des Regierens variieren, fallen auch die Anforderungen an die Regierungsmitglieder unterschiedlich aus. Mindestens was die spezifischen Funktionen betrifft. Die Mitgliedschaft in einer Stadtregierung kann nicht mit einem Ministerposten in nationalen Regierungen über einen Leisten geschlagen werde. Und der/die Generaldirektor/in einer internationalen Organisation hat in der Regel speziellen Aufgaben zu genügen, während ein Premierminister/Bundeskanzler usw. eine ausholende Übersichtskompetenz sein eigen nennen muss. Alle Regierenden müssen hingegen jenen Herausforderungen entsprechen, die dem Regieren stufengerecht nahe sind: Übersicht, Distanz und Nähe zu den Problemlagen und zu den betroffenen Menschen, Sinn für Recht und Gerechtigkeit, Zukunftsverantwortung, sachgerechtes Abwägen, Besonnenheit, Entscheidungskraft, Handlungswillen usw.

Sichtbar sollte aus den bisherigen Ausführungen geworden sein, dass die zu selten diskutierten Qualitätsanforderungen an potenzielle Regierungsmitglieder vorweg aus den Funktionen des Regierens heraus erwachsen sollten. Wichtig werden die materiellen Ansprüche allein schon wegen der Komplexitäten inmitten der Aufgabenfülle und der virulenten Internationalisierung der Problemlagen. Erfahrungen in diese Richtungen können den Ausschlag geben. Sie erhöhen möglicherweise den Einfluss im Regierungsgremium, im Parlament und in der internationalen Welt. Solche

Fähigkeiten können und dürfen also nicht bagatellisiert werden. Sie dürfen auf der andern Seite auch nicht überbewertet werden. Es geht letztlich um Menschen, die vorweg und vor allem zu regieren verstehen – eine Eigen-Kompetenz, die nicht an Kriterien absoluter Art festzumachen ist.

Zwei Kategorien von Anforderungen spielen eine erhebliche Rolle, solche an die Persönlichkeit, solche an die fachlich-politische Kompetenzen. Im ersten Fall geht es um Persönlichkeitsmerkmale, um Charakterstärken, Team- und Führungsfähigkeiten, Kreativitätspotenziale, vertrauensbildende Eigenschaften usw., im zweiten um fachliche und politische, nationale und internationale Stärken. Sie münden in die Kompetenzen der Problemerkennung und der Problemmeisterung, begleitet von Strategie- und Managementbefähigungen zu den Entscheidungsprozessen. Das Wissen wie auch das Belebt-Sein durch das Politische, das Staatspolitische, das Gesellschaftsrelevante sowie durch Geschichte und Kultur reihen sich ein. Erfahrungen spezifischer Art können hilfreich sein, sie können aber auch zu einer Belastung werden, wenn sie nicht umgeben sind von Neugierde und Zukunftsperspektiven, sogar von Methoden des Anpackens wider das Schubladisieren, vor allem aber mit der Freude am öffentlichen Geschehen in all seinen Vernetzungen und Komplexitäten, an Prioritätssetzungen und an der Kommunikation mit Menschen.

Dass jede Person über Stärken und Schwächen verfügt, muss akzeptiert werden. Die einzelnen werdenden Regierungsmitglieder müssen sich über ihre eigenen im Klaren sein. Sie werden sich, gewählt, von Qualitätsträgern beraten lassen, die ihre Defizite kennen und bestmöglich auszugleichen trachten. Relativieren lassen sich allfällige Mängel auch durch Vor- und Weiterbildung, ferner durch Eigenschaften anderer Regierungsmitglieder. Über Positives und Ergänzendes wird leider im Bereich der Politik kaum gesprochen. Anstrengungen sind angezeigt, nötig sind sie in der Politik genau so wie in der privaten Wirtschaft. Belastend auswirken können sich vermeintlich „lässige Sünden“, wie sie sich in manchen Biographien finden. Ihnen gegenüber gilt es ehrlich zu sein, sogar vor der Wahl, aber auch während der Ausübung eines Mandats. Positive, originäre, originelle Persönlichkeitseigenschaften dürfen eingebracht werden, dosiert, nicht überbeanspruchend, nicht als Vorteil gegenüber dem ansonsten Angezeigten. Neben der unabdingbaren Sachlichkeit können Humor und elegante Rhetorik das äussere Auftreten erinnerungsstark werden lassen. Auch können sie vertrauensgewinnend wirken, sofern sie nicht aufgesetzt und gespielt sind.

Nachwuchsförderung für Regierungen? Regierungen und Parteien, aber auch Hochschulen tun gut daran, in ihre Bildungs- und Ausbildungsangebote Kompetenzen des Regierens einzubinden, heranwachsende Menschen mit politischen Intentionen auf breiter Basis zu fördern und international zu exponieren, nicht einseitig staatsorientiert, vielmehr breit ausgerichtet auf Politik, Gesellschaft und Wirtschaft, mit Sinn und Flair für Recht und Gerechtigkeit, Geschichte und Philosophie. Auf höchster Stufe haben sogar Parteien, Verbände, Parlamentarier und Regierungen permanent über ihre engsten Beziehungen hinaus Ausschau nach begabten Köpfen zu halten. Die fällige Zuwahl von Regierenden darf nicht zu Engpässen und Verlegenheiten führen.

Bleibt die Frage nach der Ausbildung von Regierungsmitgliedern der nationalen und internationalen Ebene. Der verbreitete Weg des Einsammelns von Erfahrungen auf diversen Stufen der politischen Wirklichkeit reicht für das Regieren (national und international) nicht aus. Es bedarf besonderer Qualitäten, um den hohen Anforderungen

nach Übersicht, fachlichen, geistigen und menschlichen Kompetenzen gewachsen zu sein. Mindestens der Wechsel – in Zwischenphasen des aktiven politischen Wirkens – in die Aussenpolitik, in Lehre und Forschung, in Think Tanks, oder in Tätigkeiten internationaler Unternehmungen usw. könnten anregend und förderlich sein. Die Vorteile des „Milizsystems“, der Parallelität von Politik und Wirtschaft, müsste neu bedacht werden. Berufliches Partei- und/oder Parlamentarierleben bringt, ohne zusätzliche Anstrengung, zu wenig an Horizonten mit sich, wie sie Regierenden eigen sein sollten. Die oft genannten bereits erworbenen Dossierkenntnisse aus der politischen Laufbahn genügen ebenfalls nicht: Das Regieren ist eine andere Funktion einer andern, besonderen Stufe!

### **3.34. Regierbarkeit bei Belastungen der Demokratie und des Rechtsstaates**

Nicht nur die Regierungen und das Regieren sind mit Problemen belastet, auch der demokratische Rechtsstaat sieht sich mit offenen Fragen konfrontiert. Ob „Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates“ beklagt werde sollen?<sup>109</sup> Ob Misstrauen gegenüber der Demokratie bezüglich ihrer sachlichen/zeitlichen Handlungsbereitschaft behauptet werden darf? Allein schon diese Fragen lassen erahnen, wie sehr rechtsstaatliche- und demokratische Elemente gefährdet sind oder sein könnten, wenn sie nicht immer wieder neu bedacht und belebt werden. Das Nachdenken über das Regierungsverständnis kann daran nicht vorbeisehen. Denn der demokratische Rechtsstaat ist nur „regierbar“, wenn Demokratie und Rechtsstaat politisch gesund sind.

Feststeht auf alle Fälle, dass die Regierbarkeit des demokratischen Rechtsstaates durch Überforderungen spürbar an Grenzen stösst – nicht dramatisch, aber doch mindestens gemessen an „plebiszitären“ Tendenzen, an Effizienzvorbehalten sowie in Front der aktuellen gesetzgeberischen Normenflut bis hin zur Normeninflation und zur Relativierung der Verbindlichkeit des Rechts. Sodann könnten nachlassende demokratische Legitimierung, sinkende Qualität der gesetzlichen Vorgaben und das unzulängliche regierungsseitige Impulssetzen Defizite mit sich bringen. Nuanciertes Analysieren ist angezeigt. Das Doppel von „Ver- und Entrechtlichung“ – Normenflut bei gleichzeitiger Distanz zum Normativen – erweist sich als ernsthaftes Problem, auch in seiner scheinbaren Widersprüchlichkeit.

Im Vordergrund der Gefährdungen steht die noch wenig spektakuläre, aber spürbar werdende gesellschaftliche Abneigung gegen die Verbindlichkeit des Rechts. Die moderne Gesellschaft drängt eben auf Freiheit, verbunden mit einer gewissen Neigung zur Beliebigkeit. Sie verwahrt sich gegen Normen, erst recht gegen verbindliche aus der Welt des „weltfremden, abstrakten“ Rechts, auch mit Blick auf missliebige Sanktionen. Gelten gelassen wird das Recht als Informationsquelle, anhand derer offene oder strittige Fragen autonom gelöst werden könnten, ohne dass sie aufgrund des Rechts „heteronom“ fremdbestimmt geklärt werden müssen. So verbreitet in Wirtschaft und Gesellschaft. Verbal verlangen sie nach Ethik. Das an Ethik so reiche Recht wird dennoch eher bedrängt und gedanklich unterlaufen, wohl weil es verbindlich ist und durchgesetzt werden kann. Die rechtsunverbindliche Ethik lässt sich vermeintlich leichter handhaben. Nebenbei wird dem Privatrecht mit seinen rechtsgeschäftlichen Regelungen

---

<sup>109</sup> Huber Hans, Niedergang des Rechts und Krise des Rechtsstaates (1953), in: idem, Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht, Ausgewählte Aufsätze, Bern 1971, S. 27 ff.

– mit Akzenten auf der Vertragsfreiheit und der Privatautonomie – mehr zugetraut als dem hoheitlich auftretenden öffentlichen Recht.

Die Normenflut aus nationalen und supranationalen Quellen sprengt nicht nur Gesetzbücher, sie tangiert vorweg das Auffinden des massgebenden materiellen Rechts wie auch der zuständigen Instanzen und der erforderlichen Verfahren. Gefährdet wird dadurch der Respekt vor dem Recht, das von seiner Zugänglichkeit, der materiellen Substanz, der Verständlichkeit und der Einfachheit wie auch seiner Legitimation lebt, leben würde – oder lebte? Ausserdem belasten die Mengen an Normen, Spezialisierungen, das Ineinandergreifen der Rechtssätze aus divergierenden Quellen und die nur bedingt greifbaren und griffigen Präjudizien die Grundidee der Einheit der Rechtsordnung. Diese verkörpert (te?) idealerweise eine nachvollziehbare, tragende Rechts-/Unrechtsidee und führt (te?) zu luziden Antworten auf Fragen an das Recht. Traurig aber wahr: Trotz Internet ist die Erfassbarkeit des massgebenden Rechts ohne fachlichen Beistand heute nur noch begrenzt möglich.

Der Rechtsstaat selbst ist rechtlich, politisch und ideengeschichtlich eng mit dem Nationalstaat verknüpft. Dies gilt auch für dessen Verfassung. Die internationalen Organisationen nehmen zwar Elemente aus diesem Fundus auf, doch stehen für sie andere Anliegen, wie das Marktgeschehen, im Vordergrund. Die häufig bedachten und bewusst mit auf den Weg genommenen Menschenrechte stellen für viele eine rechtsstaatliche Stütze dar. Dies kann positiv bewertet werden, wenn auch die vertraute Konzentration – so im Bereich der Menschenrechtserklärungen – als Reduktion mit Gefahren des Verkennens der weiteren „elementaren“ Elemente des Rechts verbunden ist. Den einzelnen Rechtsstaaten verbleibt – angesichts weltweiter Unzulänglichkeiten – nach wie vor die Erstverantwortung für das Recht und die eigene Rechtsstaatlichkeit. Leider tun sich nicht wenige Staaten schwer damit.

Dass die Demokratie nicht eine vorgegebene perfekte Staatsform ist, versteht sich. Sie ist modifizierbar, wenn auch als Grundidee unverzichtbar. Sie gewährleistet echte Partizipation. Vier politische, unterschwellige Trends belasten sie: a) die radikale Beschränkung auf die Wahldemokratie, b) die Reduktion auf plebiszitäre Ad hoc-Elemente, c) Vorbehalte gegenüber der Effizienz der Abstimmungsdemokratie, d) das Ausufern demokratischer Instrumente in Richtung unverbindlicher Befragungen und e) die Inkompatibilität der nationalen Demokratie mit der überlagernden internationalen Ordnung. Diese negativen Kräfte variieren von Staat zu Staat. Sie kommen auch kumuliert vor. Dass darunter die Demokratie – als parlamentarische und/oder referendumsträchtige – an Substanz einbüsst, lässt sich beobachten. „Informative“ Volksbefragungen – zum Beispiel – zeugen nicht von einer „verfassten“ Demokratie. Sie degradieren das Demokratische in den Bereich des politisch Unverbindlichen. Auch ein willkürliches Überangebot beliebiger „Partizipationen“ beeinträchtigt die Ernsthaftigkeit. Die Demokratie, wie immer sie ausgestaltet wird, bedarf stets des Konstitutiven des Rechts. Die Demokratie kommt nur im Rechtsstaat zur vollen Blüte.

Die Regierbarkeit wird zudem durch tatsächliche Veränderungen beeinflusst. Die Stichworte der individualistischen Haltung der Bevölkerung und der technischen Entwicklung wie auch der internationalen Mobilität deuten an, was gemeint ist. Sie führen hin zu Herausforderungen an die Regierungen, Recht und Demokratie vor einer sich wandelnden Gesellschaft neu zu festigen. Ob sich mit den tatsächlichen Veränderungen auch ein Wertewandel verbindet, mag fraglich sein. Selbst wenn die

Werte, insbesondere die verfassungsrechtlich vorgezeichneten, als solche sich halten sollten, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Einstellungen zu diesen verändern. Vielleicht langsam, unbemerkt oder nur in einzelnen Bereichen erkennbar, möglicherweise aber auch da und dort erheblich.

Kritische Grenzen werden unter dem Aspekt der Regierbarkeit sicherlich dann berührt, wenn tragende, das gesellschaftlich Gemeinsame betreffende, rechtsethisch unterlegte Grundhaltungen vernachlässigt werden: die Eigenverantwortung, das freiwillige Mittun, die Nachbarschaftshilfe, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, das Ausüben der politischen Rechte, der Respekt vor privaten und öffentlichen Leistungen (den Missbrauch ausschliessend), die Bereitschaft zur Übernahme öffentlicher und privater Verpflichtungen, das Hochhalten der Rechtsordnung, das Beachten der Verbindlichkeit des Rechts usw.

Für Regierungen sind gravierende Veränderungen in den Grundvoraussetzungen besonders heikel. Denn: Sie können die Menschen nicht zum Glück zwingen; sie dürfen die Bürgerinnen und Bürger auch nicht erziehen. Und doch dürfen sie es nicht bei Beunruhigungen bewenden lassen. Ein möglicher Weg besteht darin, in allen Belangen mindestens indirekt den menschlichen, menschennahen und die Menschenwürde stärkenden „Tugenden“ einen gewissen Nährboden zu vermitteln – über die Bildungspolitik bis hinein in das regierungsseitige vorbildliche Verhalten, zum Beispiel in Haushaltfragen, in Belangen des Rechts, der Sicherheit, des Glaubwürdigkeit stärkenden Vertrauens. Vereinfacht und doch zentral: Ein faires Verhalten nach Treu und Glauben, frei von Beliebigkeit, auf der Grundlage der Verbindlichkeit des Rechts.

Wahlen und Abstimmungen dürfen in keinem Fall Züge einer mehr oder weniger verbindlichen Umfrage annehmen. Sie müssen das politische Bewusstsein innerlich und auch äusserlich herausfordernd stärken. Der demokratische Rechtsstaat ist und bleibt ein politisches, kulturelles Postulat, das den mündigen Bürger und die mündige Bürgerin anspricht und die Massstäbe des Zweckmässigen, des rechtlich und ethisch Gebotenen wie auch der Gerechtigkeit in seine Ordnungen einbezieht. Es ruft nach einer inhaltsstarken Verfassung, nach einer gefestigten aber nicht starren Rechtsordnung.

### **3.35. Regierungsreformen**

Die hier involvierten Vorstellungen einer anhaltenden Veränderung der Anforderungen an das Regieren können von der tatsächlichen sozio-ökonomischen Situation, der gesellschaftlichen Befindlichkeit sowie der politischen und rechtlichen Wirklichkeit her zu Reformen des Regierens und der Regierung drängen. Sie müssen bedacht und rechtzeitig an die Hand genommen werden, wenn das Regieren durch erhebliche äussere und/oder innere Umstände erschwert, deutlich belastet oder bedrängt wird. Auch dann gilt es Reformen zu erwägen, wenn die Wirkungskraft des Regierens aus institutionellen Gründen nachlässt – sicherlich immer dann, wenn die Problemlagen über mehrere Regierungsperioden anhalten und nicht durch personelle Neuwahlen und/oder materielle politische Akzentverlagerungen behoben werden können.

Erste Voraussetzung für eine Regierungsreform ist die Änderbarkeit des Rechts – eingeschlossen der Verfassung. Verantwortlich für das Lancieren von Regierungsreformen sind Regierung und Parlament, der Gesetzgeber, unter Umständen

sogar der Verfassungsgesetzgeber. Wenn nur die Regierung darauf insistiert, dann besteht u.a. die Neigung des sich selbst Überschätzens, der Betriebsblindheit zu verfallen, verbunden mit dem Eindruck, eine Machtsteigerung erlangen zu wollen, zulasten des Parlaments, auch der demokratischen Elemente, wider die balancierte Gewaltenteilung.

Welche Reformen konkret in Betracht zu ziehen sind, kann nicht abstrakt bedacht werden. Die konkreten Umstände und die anzugehenden Veränderungen sind ins Auge zu fassen. Sorgfältig zu bedenken ist das mögliche Vernetzt-Sein der inneren und äusseren Problemfelder, der nationalen und der internationalen. Die gegenseitigen Bedingtheiten sind nötigenfalls neu zu evaluieren. Insbesondere sind die Relationen zum Staatspräsidenten, zum Parlament, zur Verwaltung, zur öffentlichen Meinung, zum Volk als Staatsorgan, zu den innerstaatlichen Gliedern (Gliedstaaten, öffentliche Unternehmungen usw.) immer in die Waagschale zu legen. Die Kernfragen betreffen nicht die Zahl der Regierungsmitglieder. Im Mittelpunkt stehen die Strukturen (Präsidial-, Premierminister-/Kanzler- mit und ohne Richtlinienkompetenz, Kollegialregierung usw.) und die politische Legitimation (Wahl durch Volk, Parlament, Staatspräsident aufgrund und nach Massgabe von Wahlergebnissen oder laut Koalitionsabsprachen zur Mehrheitsbildung im Parlament), ferner die Vertretungskompetenz gegenüber der internationalen Welt, die Zuerkennung des Rechts, eine formulierte Regierungspolitik einzubringen, Initiativen gegenüber dem Parlament zu entfalten, die Strategieermächtigung und das Politikprozessmanagement sowie das schwer fassbare Verhältnis zur Verwaltung.

Die eigentlichen „Bruchstellen“ zum Aufgaben- und Beziehungsumfeld einer Regierung – beispielsweise zur Wirtschaft, zur Gesellschaft, zum Parlament, zur Verwaltung, zu internationalen Organisationen, zur öffentlichen Meinung usw. – lassen sich in der Regel nicht durch eine spezifische Regierungsreform beheben. Sie bedingen in der Regel Verbesserungen auf beiden Seiten, also beispielsweise auf jenen des Parlaments und der Regierung, der Verwaltung und der Regierung, der Wirtschaft und der Regierung. Ferner können sie Gesetzes- und/oder sogar Verfassungsrevisionen über die eigentliche Regierungsreform hinaus bedingen. Die Regierungen genügen eben nicht nur sich selbst; sie sind in ihren Kernfunktionen eng mit dem Staats- und Gesellschaftsgefüge konfrontiert. Dies macht alle Regierungsreformen nicht einfach. Die absolute Ausklammerung der Querbeziehungen der Regierung und ihrer Reform zu Parlament, Verwaltung, Öffentlichkeit usw. lässt sich also kaum vertreten. Aber auch die banale Konzentration auf Regierung/Verwaltung nicht.

Grosse oder kleine Regierungsreformen? Unter Einbezug des Umfeldes oder primär auf die Regierung als solche bezogen? Beide können bei zu hoch angesetzten Erwartungen enttäuschen. Die Probleme einer Regierung sind – angesichts des geschilderten Umfelds – weniger leicht in den Griff zu bekommen als man gemeinhin denkt. Sie haben eben vielfältigste Ursachen, ernsthafte funktionale, aber auch unschwellige und banale, sogar personenbezogene. Solche Erscheinungen dürfen und können nicht gedankenlos mit formellen Regierungsreformen bewältigt werden. Diese sollten deshalb – über alles gesehen – nie überstürzt angegangen werden. Nur wenn die Mängel nach Strukturen und Prozeduren offenliegen, sind sie zwingend zu erwägen.

Dringend nötig sind ausholende Klärungen, wenn die Regierungs- nicht mit der Staatsform harmoniert, wenn die Regierungsstruktur auf die gelebte oder gar eine neu

verfasste Staatsform abgestimmt werden muss. Steht hingegen die Staatsform als solche zur Debatte, so kann und darf diese nicht mit einer Regierungsreform retouchiert oder cachiert werden. Die Neubildung resp. Neuakzentuierung der Staatsform ist in aller Regel ein Verfassungsakt von Tragweite. Der heikelste Grenzwert einer Regiereform besteht also in der gegebenen Staatsform, auf die sie zentral ausgerichtet sein muss. Anders formuliert: Die absolute Grenze einer besonderen Regierungsreform ist die Staatsform.

Sonderfälle sind dort gegeben, wo sich aus politisch unruhigen Situationen heraus Regierungs-, Demokratie- und Parlaments- wie auch Verwaltungsfragen geballt stellen. Mit dem Einsetzen einer neu zusammengesetzten resp. einer neu organisierten Regierung ist es in solchen Fällen nicht getan. In erster Linie gilt es – vorausgehend – die Rechtsstaatlichkeit zu festigen, den Demokratieanspruch zu gewährleisten, das Parlament ordentlich bestellt zu wissen, die Verwaltung auf das Recht zu verpflichten und vor diesem Hintergrund die Regierung neu zu etablieren. Was der Reihe nach zu geschehen hat, kann nur in Kenntnis der Umstände entschieden werden.

Eins aber steht fest: Die Neuorganisation einer Regierung setzt die verfassungsrechtlich vorausgesetzte Rechtsstaatlichkeit voraus – die (direkte oder indirekte) demokratische Legitimierung nicht minder.

### **3.36. Leadership?**

Ja oder Nein zum Regieren als Leadership? Nicht als oberflächliche, ausweichende Frage resp. Antwort, sondern als Ausdruck einer doppelten Aussage der positiven und negativen Wertung.

Was Leadership heisst und bedeutet, ist schwer auszumachen. Eine dialektische Sicht kommt näher an die Vor- und Nachteile heran als ein einäugiges, modernistisches Einfordern des Vordenkens und Vorangehens. Die geschichtliche Erfahrung verwahrt sich und hält „Führungsintentionen“ zurück, weil sie darum weiss, wie sehr „geführtes und führendes Regieren“ samt „verführter Öffentlichkeit“ das Recht aus den Augen verlieren. Das autoritativ-autoritäre bessere Wissen, das geistige Bevormunden, sie können blind machen und zur absoluten Fehlleistung werden. Dies darf nicht sein.

Das „Ja“ gilt der Notwendigkeit orientierender, wegweisender und verpflichtender Positionsbestimmungen und Informationsvermittlungen seitens der Regierung – aufgrund strategischer Analysen und des Politikmanagements – gegenüber Parlament, Verwaltung, Gliedstaaten, der Öffentlichkeit, den Wahl- und Stimmberechtigten, aber auch gegenüber Staaten und internationalen Organisationen. Rechtzeitige, sachgerechte, nachvollziehbare Stellungnahmen und Anregungen bilden den Kern, gegebenenfalls verbunden mit Reflexionen und motivierenden Zusprüchen, formuliert in rechtlich getragener, politischer und moralischer Verantwortung für die „res publica“. Ziel ist das Schaffen von Politikbewusstsein, das Eindringen in neue Problemlösungen und das Begreifen der demokratischen Komponente der Politik als substanzreicher „Lernprozess für alle Beteiligten“. Der Diskurs muss im Vordergrund stehen. Er ist so wichtig wie das abschliessende demokratische Entscheiden.

Das „Nein“ gilt einer regierungsseitigen „Führung“, welche sich selbst inszeniert, sich selbst legitimiert, das Zuhörende an andere Staatsorgane, an innerstaatliche Selbstverwaltungskörper, öffentliche Unternehmungen usw. und an internationale Organisationen überspielt. Das Wahrnehmen öffentlicher Interessen als exklusive Machtzuständigkeit der Regierung zu verstehen, geht nicht an. Nicht um das Andenken und aktive Leben des legitimierten und legalen Politischen geht es bei dieser negativ zu bewertenden „Führung“, sondern um das Durchsetzen der Meinung der Regierung als des dominierenden Quasi-Leaders. Konsequenz zu vermeiden gilt es auch die negative Ausformung hin zur imperativen, stringenten „Führung“, selbst in kleinen Ansätzen. Die Warntafel vor einer überziehenden Regierung ist jedenfalls zu beachten. Nicht an ihr ist es, a) verabsolutiertes Wissen zu markieren und darauf kritikresistent zu bestehen, b) politische Lernprozesse zu unterdrücken und c) die Bürgerinnen und Bürger und deren Repräsentanten in ihrem Sinn bestimmend zu beeinflussen.

Muss die Regierung angesichts des „Ja“ und des „Nein“ zur Leadership sich einer politischen Neutralität befleißigen? Das Bejahen dieser Frage wäre ein falscher Schluss. Als Trägerin der ihr zugestandenen Regierungspolitik, als Inhaberin des Initiativrechts gegenüber dem Parlament resp. gegenüber dem Gesetzgeber und als Vertreterin der nationalen Interessen gegenüber dem Ausland hat sie sogar die Pflicht, klare Positionen zu beziehen. Sie kann deshalb nicht meinungsdifferenzierend neutral vis à vis divergierenden politischen Auffassungen sein. Sie soll ihre Absichten und Meinungen deutlich festhalten. Aber dort, wo durch zuständige Organe – wie das Parlament – kompetent Entscheidungen getroffen werden, hat sich die Regierung etwas zurückzunehmen und bereit zu halten, den einen oder andern Ausgang zu vollziehen, d.h. sie muss klären, welche Massnahmen sie im einen oder andern Fall ergreifen würde. Diese offene Einstellung ist auch gegenüber Volksentscheiden in der Referendumsdemokratie unerlässlich. Wenn dort ein Ja oder Nein möglich ist, dann muss die Regierung letztlich den einen oder andern der beiden Entscheidungen akzeptieren und umsetzen – national und international. Sie ist also bereits im Vorhinein auskunftspflichtig zu Dimensionen, wie sie die denkbaren Entscheidungen vollziehen würde. Just dies darf aber eine Regierung nicht von einer eindeutigen zum Ja oder Nein abhalten.

Positive Leadership drängt sich zu elementaren Dimensionen des demokratischen Rechtsstaats auf: Die Regierung hat eben nicht nur konkrete politische Positionen zu vertreten, sondern immer auch die Staatsidee zu pflegen, primär das kritische Politikbewusstsein als Stütze des demokratischen Rechtsstaats zu mehren. Im Zentrum steht also für sie das Aufrechterhalten und Beleben des sog. Grundkonsenses, verstanden als angestrebte elementare Übereinstimmung in den Erstelementen der politischen Gemeinschaft. Präzis zu definieren ist er kaum. Der Grundkonsens hat aber etwas zu tun mit den Grundrechten, den politischen Rechten und mit dem Respekt vor den Entscheidungsprozessen und deren Ergebnissen.

Leadership im demokratischen Rechtsstaat sollte also primär den Grundkonsens stärken. Ausserdem darf die Regierung in dieser festigenden Art zu anstehenden Problemen sachlich und meinungsbildend Stellung nehmen sowie zu Klärungen offener Fragen beitragen. Die Öffentlichkeit, die staatlichen Institutionen, die Parteien, die NGO, die Zivilgesellschaft im weitesten Sinn sind einzubeziehen. Nicht als befohlene Lernprozesse oder als direkt - indirekt insistierendes Beeinflussen, sondern als offener Diskurs mit den (mündigen) Bürgerinnen und Bürgern, mit allen an der Staatsleitung



beteiligten Organen. Eine vorangehende Regierung hat dabei ein gehöriges Mass an Echtheit, abseits von Propaganda, auszustrahlen, hin zu Glaubwürdigkeit und gerichtet auf gegenseitiges Vertrauen.

Diese Charakteristiken schliessen ehrliche Worte zur nach bestem Wissen und Gewissen ermittelten „Lage der Nation“ und zu konkreten Schritten nicht aus. Sie erlauben sogar unmissverständliche Deutlichkeiten. Fatale Entwicklungen und Krisen muss eine Regierung beim Namen nennen und sachgerecht beschreiben – in allen Dimensionen und zu erwartenden Wirkungen. Impulse zu deren Überwindung, notwendiges Zurückstecken, angezeigte Verhaltensänderungen oder notwendiges Beharren hat sie hervorzuheben. Aber immer im Bewusstsein, nur selten das letzte Wort für sich beanspruchen zu dürfen. Das Ungewisse ist in die Waagschale zu legen. Und erst recht: Voll die Wahrheit, die absolute Richtigkeit des Urteilens und Entscheidens, für sich zu beanspruchen, bleibt heikel, auch dort, wo die Regierung „führen“ darf und muss, kraftvoll, ideenreich und anspornend.

### **3.37. Klippen der weiteren Entwicklung**

Wie sich der Stellenwert der Regierungen weiterentwickeln könnte, ist weitgehend offen. Das hier nachgezeichnete Hervortreten der Regierungsfunktion hin zum politischen Impulsfaktor und zum Scharnier des Internationalen ist als Tendenz allenthalben nachzuweisen, doch wird sie in demokratischen Rechtsstaaten durch die Einbindung in den Verfassungsstaat, besonders durch das Prinzip der Gewaltentrennung, zurückgebunden. Dieses ist in seiner historischen Reinkultur allerdings nicht mehr in allen rechtsstaatlichen Verfassungen explizit festgeschrieben, doch die Grundidee wirkt prägend ein. Der Akzentuierung der Regierung gewährt es einen gewissen Spielraum, setzt aber auch notwendige Grenzen, so mit der personellen und organisatorischen Trennung der „Gewalten“, der Machtteilung, den „Checks and Balances“, mit der Hervorhebung der Gesetzgebung, des Gesetzgebers, der Justiz und deren Unabhängigkeit bei voller Verpflichtung auf das Recht.

Das Verständnis und der rechtlich-politische Stellenwert der Regierung resp. der Regierungsfunktion werden, soweit derzeit absehbar, möglicherweise von folgenden gerichteten Entwicklungskräften bestimmt:

#### **a) im Allgemeinen**

- Zuwachs des Internationalen und des internationalen Rechts, parallel durch extritoriale Geltungsansprüche des Rechts wirtschaftlich und politisch mächtiger Staaten
- Vermehrtes Einwirken der internationalen Organisationen (supranationaler und multilateral begründeter und organisierter)
- Zurücknahme der Bedeutung des Nationalstaatlichen – mit Blick auf die keimende Weltordnung – selbst in den traditionellen Ländern mit demokratischen/ rechtsstaatlichen Strukturen
- Anhaltendes Ansteigen des nationalstaatlichen Bewusstseins in Staaten ohne demokratisch-rechtsstaatliche Tradition
- Wachsendes Nationalbewusstsein in den sog. Schwellen- und Entwicklungsländern mit nationalstaatlichen Zügen

- Neigungen unruhiger Staaten zu einseitigen Machtansprüchen sowie zur Herausbildung monothematisch motivierter oder gar kriegerischer bis total revolutionärer Gruppierungen mit den Zielen der Übernahme der Regierungsmacht und/oder der ansteckenden Ausbreitung ihrer Visionen
- Belastungen durch Staats-, Demokratie-, Regierungs- und/oder Rechtsordnungsversagen im Sinne von Defizithäufungen – vom Finanziellen bis zum Rechtsbewusstsein.

Diese Vektoren führen nicht zu allgemeingültigen Schlussfolgerungen. Sie zeigen aber überdeutlich an, dass der Nationalstaat Teil der Wirklichkeit ist und auf absehbare Zeit bleiben wird oder könnte. Ebenso wird erkennbar, wie sehr problembelastete Staaten Nationalstaatliches pflegen. In Umbruchsituationen gelingt es unter kritischen Umständen kaum, Staatsform und Regierungssystem gegenseitig abzustimmen und gleichzeitig gehörig zu konstituieren. Rechtsstaat und Demokratie sowie Regierungsetablierung sind nun einmal enorme Herausforderungen politischer Reife. Der erste Schritt besteht für junge Staaten häufig im eher banalen Ziel eines Nationalstaates eigener Prägung mit einer diktierenden Regierung, aber noch ohne demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen, ohne entsprechende Politikkultur.

#### b) in Europa

- Zuwachs des EU-Rechts, Bedeutungseinbussen für den nationalen Gesetzgeber, auch mit Auswirkungen auf Nicht-Mitgliedstaaten im Umfeld der EU – allenfalls verlangsamt und leicht tempiert
- Verlangsamter Zugewinn an EU-Kompetenzen und an faktischen politischen Machtelementen der EU, selbst in aussen- und sicherheitspolitischen Belangen
- EU-Kommission und EU-Bürokratie nach wie vor mit begrenzter demokratischer Legitimierung und limitierter parlamentarischer Kontrolle, gemildert durch die hochgradige Einbindung der Mitgliedstaaten und deren Vertretern in die Organisation der EU.
- Kommission der EU als relativ stabile, eher sach-technokratische „Regierung“, aber mit heiklem Vorbildcharakter für nationale Regierungen
- Einflussnahme der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf nationale Regierungen von Staaten, die den Anforderungen der EU als Mitglieder oder Nicht-Mitglieder nicht voll gerecht werden
- Faktische Rückbildung des Nationalstaates durch die EU als Gemeinschaft, selbst mit gewissen Nebenwirkungen auf Nicht-Mitglieder
- Bestärkende oder eher vorwiegend zurückhaltende bis retardierende Formierung der Demokratie angesichts vorherrschender Prinzipien der (ökonomischen) Effizienz und Effektivität.

Auch die hier erwähnten „Vektoren“ dürfen nicht verabsolutiert werden. Sie dienen als Anhaltspunkte, klären aber, alles in allem, für die Staaten Europas, dass die nationalstaatlichen Verfassungen resp. Rechtsordnungen und auch deren innerstaatliche Organisation nach einem mit der EU mehr oder weniger abstimmbaren, jedenfalls nicht widerstrebenden Aufbau und Inhalt verlangen. Derzeit besteht ein Schwebezustand des Werdens, der voraussichtlich andauern wird. Die EU scheut sich aber nicht, mindestens auf die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten erheblich einzuwirken, wenn es um gemeinsame Interessen geht – nötigenfalls auch auf Nichtmitglieder, ohne sorgfältige Rücksicht auf deren

spezifische (demokratisch-rechtsstaatliche) „Eigenstaatlichkeit“. Umgekehrt neigen Mitgliedstaaten dazu, ihre nur schwer lösbaren nationalen Probleme auf die EU zu überwälzen. Und Nicht-Mitglieder hegen Kooperationserwartungen und Vorteilsgewährungen seitens der EU ohne zu pointierte Auflagen. Geschichte und Kultur Europas mahnen zur Freiheit, zur Demokratie, zum Rechtsstaat. Ein Rückfall hinter die Aufklärung könnte sich substanzerstörend auswirken.

Viel hängt, was die Weiterentwicklung der Regierungen anbetrifft, davon ab, wie sich die nationalen Verfassungsstaaten in die Zukunft hinein präsentieren, wie sich die weltregionalen Zusammenschlüsse, ähnlich der EU, und deren „Regierungen“ formieren, sodann wie sich die internationalen Institutionen samt ihren „Regierungen“ in Zukunft organisieren. Dazu kommt allerdings auch das parallele Zurückfahren resp. das ebenso vorhandene Beharren auf der Nationalstaatlichkeit der einzelnen Staaten. Das Widersprüchliche dominiert. Spannweiten sind eröffnet, Spannungsfelder kündigen sich an. Ein sukzessives welt- und europaweites Ausgleichen und Anpassen würde Übereinstimmungen voraussetzen. Diese sind vorstellbar, aber nicht allenthalben erkennbar.

Unbeantwortet ist, wie die globalisierte Welt organisiert sein will: Ob mit oder ohne Nationalstaaten, ob mit geförderten oder zurückgestuften Nationalstaaten, ob mit (oder ohne) privilegierten Grossmächten sowie supranationalen Gemeinschaften, ob mit (oder ohne) Sinn für die Demokratie und den Rechtsstaat, vor allem auch: Ob mit (oder ohne) Dominanz der Weltmächte und deren Regierungen, die sich Einflussphären und/oder Vetorechte sichern. Die Erstversuche – Völkerbund und UNO – sind nicht in allen Teilen geglückt, weil sie u.a. die mindestens stufenadäquate Voraussetzungen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie zu wenig eingefordert haben.

*Eins aber bleibt: Die Regierungen haben den Verfassungen ihrer Staaten – inmitten der aufkommenden politischen Unruhe der Internationalisierung wie auch der Aufgabenvielfalt und -komplexität – hohe Aufmerksamkeit zu schenken, denn sie sind für den demokratischen Rechtsstaat die Hüterinnen des Rechts, der Freiheit und der Gerechtigkeit – nicht exklusiv, aber zentral. Nicht weniger deutlich: Über die Weltordnung und deren Vorboten muss anhalten nachgedacht werden – auch mit Sinn für die menschnahe Demokratie und den die genannten Werte sichernden Rechtsstaat. Es geht nicht einseitig um die überstaatliche Stufe der Weltordnung sondern die Ordnung insgesamt. Mit der Einsetzung einer solitären Weltregierung würde nichts gewonnen.*

### **3.38. Politische Bewertung und politischer Stellenwert**

Die These des Hervortretens der Regierungen scheint sich über alles gesehen zu bestätigen – von Seiten der Fakten und der rechtlichen Vorgaben. Im Sinne eines Überblicks wird hier gefolgert:

*Der politische Stellenwert der Regierung, gewichtet für den demokratischen Rechtsstaat, ist erheblich, obwohl die abschliessende Entscheidungskompetenz schmal gehalten ist. Er basiert auf der national/internationalen Präsenz, auf der Strategie- und Prozessmanagementkompetenz, auf der erklärten Regierungspolitik, auf dem Initiativrecht gegenüber dem Parlament und dem Gesetzgeber sowie auf der mobilisierenden Leitung der Verwaltung.*

Eine ganz andere Frage ist, wie Regierungen bewertet werden: politisch, sachlich, aus den Interessen der Wirtschaft und der Gesellschaft heraus wie auch von Seiten der politischen Strukturträger (Parteien, Fraktionen, Medien, Verbände, NGO, Drittstaaten usw.). Dass diese okkasionell und grundsätzlich, variantenreich von impulsiv bis sachlich, frei von eigenen Ambitionen oder banal interessengebunden reagieren dürfen, das versteht sich. Und teilweise auch müssen. Regierungen und Regierungsmitglieder haben dies zu verkraften. Ob sie die Äusserungen registrieren, darauf öffentlich eintreten oder sich gleichsam privat aussprechen wollen, das ist aufgrund der Umstände zu entscheiden. Objektiv ist dazu zu vermerken: Regierungen verhalten sich nicht falsch, wenn sie zuerst nach ihren Auftrag fragen, wenn sie die rechtlichen Vorgaben konsultieren, wenn sie ihre Strategien überprüfen und den Stand des laufenden Entscheidungsprozesse eruieren. Ein Resultat könnte sein, eine Reaktion sei mindestens unmittelbar nicht erforderlich, ein anderes verweist auf eine Bemerkung bei anderer Gelegenheit, ein drittes führt zu einer Klarstellung. Weitere sind denkbar. Eine Erfahrungsregel besagt, sich nicht persönlich betroffen zu zeigen sondern die grundsätzlichen, sachlichen, regierungsbedingten Aspekte, abseits von Vorwürfen, zu erläutern.

Eine ernsthaftere Dimension wird berührt, wenn über Vorhaben-Bezogenes hinaus Politisches von Tragweite tangiert oder sogar fokussiert wird, bis und mit Aspekten der Regierungsfähigkeit, der Verletzung der Staatsform, der Verantwortung vor der Parteienlandschaft, der elementaren Rechtmässigkeit, des Vertrauensverlustes oder des Machtmissbrauchs usw. In solchen Fällen wird eine Regierung ernsthaft ihre Haltung überprüfen und sachbezogen Stellung nehmen müssen. Erster Anhaltspunkt muss sein, den Staat in seiner Handlungsfähigkeit zu bewahren, die Erst-Verpflichtungen der Regierungen in ihrer Verantwortung vor Verfassung, Parlament und Öffentlichkeit zu praktizieren und Klärungen herbeizuführen.

Vor solchen Hintergründen wird nicht unwichtig, den rechtlichen und politischen Stellenwert der betroffenen Regierung in abstracto et in concreto zu kennen – vor allem seitens des Parlaments und der Verwaltung, aber auch seitens der Öffentlichkeit und der Medien. Im Kern hat das Parlament – wie umgekehrt die Regierung – die Balance zu wahren. Der Neigung, selbst Regierungsfunktionen zu versehen, hat es zu widerstehen, auch wenn es sich als Organ der Gesetzgebung und der Aufsicht die Freiheit herauszunehmen hat, genauer hinzusehen, Dämme gegen zu weitgehenden Machtansprüche zu errichten, die Regierungspolitik zu verfolgen und kritisch zu gewichten sowie, vorweg, die Gesetzgebung derart zu gestalten und zu erneuern, dass das Regieren mit nationaler und internationaler Ausstrahlung optimal möglich bleibt. Auch Medien und Öffentlichkeit müssen sich bewusst sein, dass es einer handlungsfähigen Regierung bedarf und dass parallel dazu das Parlament Anregungs- und Kontrollaufgaben zu erfüllen hat. Die Verwaltung, von der wir gesagt haben, sie sei nicht nur ausführend sondern auch die Regierung unterstützend engagiert, hat ihrerseits der Regierung Respekt zu zollen, gleichzeitig aber auch der Pflicht zu genügen, mit hohem Einsatz das Regieren wirkungsvoll zu begünstigen. Dies bedingt Kompetenz und Diskretion, also den Feinsinn, gegenüber dem Parlament und den Medien wie auch der Öffentlichkeit ihr vorauseilendes Wirken für die Regierung nicht auszuspielen.

Der Regierung kommt, ungeachtet ihrer herausragenden Stellung, *kein Anspruch auf ein Primat*, auf ein Übertreten zu. In der Referendumsdemokratie findet sich der Gegenpol beim Volk und beim Parlament. In der parlamentarischen beim Parlament und nuanciert

letztlich auch beim Volk der Wahldemokratie, auf welches Parlament und Regierung wiederkehrend achten müssen. Zudem wissend, dass die Wahl-/Stimmberechtigten parallel Rechtsadressaten sind, die das Recht über alles gesehen (mindestens äusserlich) akzeptieren und beachten müssen. Denn ohne deren „kritische Akzeptanz“ blieben das Recht und der Staat so etwas wie Fremdkörper.

Eine Sonderfrage bildet für das Parlament, ob und in welchem Masse es die Regierung kritisieren darf. Dass es Bedenken zu den eingeschlagenen Wegen und zu den verfolgten Intentionen äussern darf, das dürfte in jedem Staat unter rechtsstaatlicher Verfassung unbestritten sein – vor allem durch jene Kreise, die in der Regierung nicht vertreten sind und in diesem Sinne in Opposition stehen. Heikler ist die Frage, wie weit die Kritik nach Inhalt und Form gehen darf, wenn nationale Interessen berührt werden, die in noch laufenden Verhandlungen zu wahren sind. Die staatspolitische „Klugheit“ kann unter gewissen Umständen zur Zurückhaltung mahnen. Doch ist es dem Parlament – konkret der Opposition – nicht verwehrt, Akzente zu setzen und Interessen zu definieren. Die international Welt weiss um die Position der Regierung und die Aufgaben der Parlamente mit Strukturen von „Regierungsparteien“ und der „Opposition“.

Der qualifizierte Massstab der Kritik ist die Verfassung. Sie ist für die Regierung und auch für die Kritiker aus dem Parlament, aus der Öffentlichkeit und aus der Welt der Medien verbindlich. Selbstredend dürfen auch Grenzaspekte berührt werden, sogar die Verfassung und deren Aussagen können in Frage gestellt werden, doch bleibt die Verbindlichkeit der geltenden – bis zu einer Novellierung – vorbehalten. Die Kritikinhalte gelten deshalb in der Regel eher materiellen Akzenten, verfahrensseitigen Fehlansätze. Sie malen ein Kontrastbild zur Haltung der Regierung und/oder der Parlamentsmehrheit.

Der rechtsstaatlich vorbehaltene Rückgriff – in der Frage nach der Regierung und deren Stellenwert – auf die vertraute Lehre der Gewaltenteilung wird da und dort in Frage gestellt. Sie wird bisweilen auch neuartig ausgeweitet – beispielsweise auf die Regierung als dritte, die Verwaltung als vierte Gewalt, ferner auf die föderative Ordnung (bis und mit der Gemeindeautonomie) als weitere machtbrechende Struktur. Die Gewaltenteilung liesse sich auch völlig neu erdenken, so im Rahmen von „law and economics“ durch sich konkurrierende im Wettbewerb stehende Staaten und deren innerstaatlichen Einheiten. Auch die Demokratie, die mit dem Volk als definiertem Souverän einen weiteren Baustein an das Machtgefüge beiträgt, könnte einbezogen sein. Dennoch: Von einer Festigung alternativer Lehren zur bisherigen dreigliedrigen Gewaltenteilung kann alles in Allem nicht (noch nicht?) gehandelt werden. Also liegt die Aufrechterhaltung der traditionellen unter Einbezug der Regierung in die extensiv interpretierte „Exekutive“ auf der Hand. Diese akzeptiert die Regierung in ihrer spezifischen Funktion. Ihre hohe politische Gegenwärtigkeit und ihre national/internationale Strategie- und Politikmanagementkompetenz erklärt ihren hohen Stellenwert.

### **3.39. Kein Grund zur Selbstsicherheit**

Der Seitenblick auf Regierungen in Staaten abseits der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie darf nicht zur Überheblichkeit verleiten. Die beiden grossen Themen der Rechtsstaatlichkeit und der Demokratie bleiben selbst für Bürgerinnen und Bürger, Parlamentarier, Regierungsmitglieder, Gerichte, Verwaltungen in demokratischen

Rechtsstaaten herausfordernde Postulate. Diese erreichen kaum zu jeder Zeit und allorts optimale Erfüllung. Die Gefährdungen sind zahlreich, wiederkehrend flackern sie auf. So kommt es, dass selbst demokratische Rechtsstaaten kritischen Auges über die beiden Prinzipien wachen müssen.

Allein schon das im Hintergrund lastende Problem des Umganges mit der Macht und dem unumgänglichen Machtmonopol des Staates mahnt, dem Rechtsstaat Sorge zu tragen. Gebrauch und Missbrauch der Macht sind einander nahe, wenn auch klar zu unterscheiden. Das Mehrheitsprinzip, das mit der Demokratie verknüpft wird, ist zwar hilfreich und wirkt auf Zeit klärend, doch ist es kein Garant für gutes, richtiges, gerechtes Recht. Angedeutet ist damit: Die Demokratie bedarf des konstituierenden und vor Absolutheiten bewahrenden Fundamentes der Rechtsordnung. Und umgekehrt: Der Rechtsstaat bedarf der Legitimierung durch die verfasste Demokratie.

Staaten, die nicht verlässlich auf Recht und Demokratie geeicht sind, geben sich nicht selten den Anschein, demokratienahe und rechtsbezogen zu handeln. Der markante Unterschied zu den klassischen demokratischen Rechtsstaaten kommt darin zum Ausdruck, dass diese das Ringen um Rechtsstaatlichkeit und Demokratie permanent pflegen, nicht nur ad hoc, von Fall zu Fall, bei Gelegenheit, bei bevorzugten Anlässen. Glaubhaft manifestiert sich dies in den Regierungen und beim Regieren. Demokratisch-rechtsstaatliche sind an das Recht – das demokratisch legitimierte! – gebunden. Regierungen anderer Staatsformen suchen zwar auch nach Anerkennung und Zustimmung, nach Legitimierung, aber nicht durch das (direkt oder indirekt) demokratisch legitimierte Recht, sondern durch Hilfsmittel wie stilisierte Wahlen, instrumentalisierte „Referenden“ unter Marginalisierung der Opposition, durch Applaus, durch Akklamation, durch fallweise ausgewählte, provozierte Zustimmung zu opportunen Einzelvorgängen usw. Gelegenheitsbezogene, nicht in Politischen Rechten der Bürgerinnen und Bürger begründete Referenden und Initiativen mögen ein Meinungsbild andeuten, konstitutiv sind sie nicht.

Demokratische Rechtsstaaten – mit Einschluss der konstitutionellen Monarchie – haben damit zu leben, dass zu ihrem Selbstverständnis „Widersprüche“ erhoben werden, die Fragezeichen hinter die grundlegenden Ausrichtungen setzen, beispielsweise mit Bedenken zur Handlungsfähigkeit, zur Effizienz der Demokratie, mit Vorbehalten gegenüber dem Verbindlichen des Rechts. Selbst freiheitsbelastende Ansprüche können aufkommen, die sich vom Tradierten lösen wollen, um andersartige, quasi „höhere“ Ziele zu verfolgen. Demokratie und Rechtsstaat können und dürfen sich nur begrenzt selbst schützen – etwa wenn der Staat als solcher und/oder die Staatsform unterwandert, wenn die Freiheit marginalisiert und/oder politische Rechte übergangen, oder wenn die öffentliche Ordnung und Sicherheit massiv getrübt würden. Negative Vorhaltungen gegenüber dem geltenden Recht haben in der Regel zum elementaren Befassen mit den offenen Fragen anzuhalten, beispielsweise wie Demokratie und Rechtsstaat zu verstehen und zu organisieren sind, ob und wie das konstitutionelle Recht zu ändern wäre. Demokratische Rechtsstaaten verdrängen also kritische Debatten nicht: Der offene Diskurs wird zu ihrer Bewährung. Nicht nur nebenbei: Das Recht muss änderbar sein, selbst die Verfassung, auch wenn das Andenken von materiellen Schranken – konzentriert auf elementarste Eckwerte des demokratischen Rechtsstaates – Sinn machen kann.

Wenn Demokratie und Rechtsstaat sich rechtfertigend erklären müssen, dann geht es im Kern um den einen zentralen Aspekt der vorausgesetzten *Freiheit der Menschen* – inmitten einer sich strukturierenden Gesellschaft, unter den Gegebenheiten einer konkurrenzbelebten Wirtschaft und unter den Bedingungen eines hoheitlich agierenden Staates. Auf diese Erst-Relationen antwortet der demokratische Rechtsstaat immer wieder mit dem Akzent der Freiheit, sodann mit den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns. Nicht fehlerfrei. Aber im Bestreben, die Freiheit zu wahren, zu gewährleisten, sie mit der Verantwortung in der Sache und in den Verfahren zusammenzuführen sowie zusätzlich der Gerechtigkeit Raum zu gewähren.

Ein heikler Punkt: Die Wahrheit. Innerstes Kernelement des demokratischen Rechtsstaates und seiner Regierung ist das Eingeständnis, die „Wahrheit“ nicht (exklusiv) für sich beanspruchen. Dass diese anhält, die Wahrheit zu sagen, das ist hingegen selbstverständlich. Staat und Regierung stehen zudem nicht für die „Weisheit“ und andere Tugenden, auch nicht für Ideologien aller Arten. Sie verpflichten sich vielmehr, den Weg – besser gesagt: die Wege – für Neuerungen zu eröffnen, unter Wahrung der Freiheit, von der Meinungsäusserungs- bis zur Glaubens- und Gewissensfreiheit. Wohl aber steht es den Regierungen frei, über die Massstäbe ihres Handelns – Zweckmässigkeit, Recht und Gerechtigkeit sowie das ethisch/rechtsethisch gebotene Tun – differenziert zu reden, so im Bereich des offenen Debattierens mit dem Parlament und der Öffentlichkeit. Erstes Fundament ist dabei das Recht mit seinen Orientierungen an der Freiheit und an der Gerechtigkeit. Stets verbunden mit einer gehörigen Distanz zum überhöhten, ideologischen Moralisieren, Besserwissen.

Regierungen sind, wie bereits erwähnt, nicht gegen Rechtswidrigkeiten und sachliche Fehlleistungen gefeit. Sie sind nicht sakrosankt und also auch nicht ohne Fehl und Tadel. Hier seien noch einige Szenarien beigelegt, die Grenzsituationen markieren:

- Regierungen können mit parlamentarischem Misstrauen konfrontiert werden – begründet oder unbegründet. Es sind die Verfassungen und die Statuten internationaler Organisationen, die bestimmen, welche politischen/rechtlichen Konsequenzen Regierungen widerfahren sollen. Diese können sogar institutionell/instrumentell ein Misstrauensvotum vorsehen. Ist dieses erfolgreich, so ist in der Regel durch das Parlament eine neue Regierung mit ausreichender Mehrheitsbasis zu wählen.
- Eine Regierung kann im Verlauf ihrer Tätigkeiten ihr politisches Gesicht verlieren. Beispielsweise wenn sie Prinzipien des Rechtsstaates, der Demokratie oder des Grundkonsens zu „gemeinsamen Regeln der Problemmeisterung“ bricht. Solche Vorkommnisse bedingen in der Regel Neuwahlen und/oder sogar formell-materielle Verfassungsrevisionen. Auch hier ist es an den einzelnen Verfassungen der Staaten und an den Statuten internationaler Organisationen, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen.
- Vorstellbar ist zudem eine Situation, wonach eine Regierung vor dem Parlament oder vor der Öffentlichkeit erklären muss, dass sie nicht mehr über die legitimierte/legale Macht und/oder die politische Kraft verfüge, der Probleme Herr zu werden – etwa bei hohen Verschuldungsgraden oder bei machtseitigen Bedrohungen durch Dritte. Ein kritischer Moment notstandsähnlicher Art, der nicht allseitig vorhergesehen werden kann und deshalb möglicherweise ohne vorsorgliche Regelung geblieben sein mag. Wann und wo immer eine

Notstandsregierung gebildet wird, ihr erster Auftrag besteht darin, zum (ordentlichen) demokratischen Rechtsstaat zurückzufinden.

Das Nachdenken über solche Szenarien lässt den elementaren Gedanken zu, auf möglichst stabile Regierungen mit der Verpflichtung auf Konsensfindung zu achten, nicht zeitlos, sondern getragen von Wahlperioden, also verfassungsrechtlich gefestigt und demokratisch legitimiert auf Zeit. Die geforderte Stabilität darf Rechtsänderungen, sogar Verfassungsänderungen, nicht ausschliessen. Sie können für die Politik und den Staat als solchen elementar wichtig sein, wichtiger als ein Regierungswechsel. „Echte“, also sachlich angezeigte, zur Problemmeisterung notwendige Novellierungen sind aber erfahrungsgemäss nur möglich, wenn Regierungen auch in kritischen Phasen wenigstens auf Zeit Stabilität, verbunden mit Strategiebildung und Management der Entscheidungsprozesse, markieren können.

Demokratische Rechtsstaaten werden nicht zu Unrecht mit Rechtssicherheit identifiziert und um ihre politische Berechenbarkeit beneidet. Dafür einzutreten steht den Regierungen an, im Verbund mit den entsprechenden Parlamenten (resp. mit den Organen der Gesetzgebung), die ihrerseits für Rechtssicherheit und politische Stabilität von Wahl zu Wahl verantwortlich zeichnen. Dass dabei die Rechtsordnungen wesentliche Beiträge an die Klarheit der Regelungen zu leisten haben, versteht sich. Da das vielgestaltige Leben eine wachsend vielgliedrige Rechtsordnung mit sich bringt, fällt erschwerend auf, kann aber durch eine insgesamt luzide Verfassung und durch eine akzentreiche Verfassungspolitik mindestens teilweise aufgefangen werden. Sie müssen für Bürgerinnen und Bürger ohnehin nachvollziehbar angelegt sein.

### **3.40. Politik und Regieren im Zeitenlauf**

In diesem Text öffnen sich „das Regieren, die Regierung“ zu einem weiten Feld vieler Eigenschaften, Funktionen, Abgrenzungen und Vernetzungen mit andern Aufgaben, dann aber auch mit Durchlässigkeiten, mit offenen Flanken. Nicht einem einzigen Prinzip fühlt sich die Darstellung verpflichtet, nicht einem einzigen Wert, auch wenn die Freiheit der Menschen als Regierte, als Rechtsadressaten, als Bürgerinnen und Bürger mit politischen Rechten vorbedacht vorausgesetzt wird. Selbst dort, wo eine begriffliche Andeutungen gewagt wird, kommt es zu Öffnungen. Auch wenn von Interessenwahrung, Lenkung, Leitung, Steuerung, Strategiekompetenz, Rechtsetzung, Prioritätssetzungen, Orientierungen, Informationsverpflichtungen, Motivationen und Stellungnahmen, auch von Entscheidungen gehandelt wird, so hat es stets die Meinung, all dies dürfe nicht ohne *Beachtung des Grundsätzlichen von Rechtsstaat und Demokratie* gehandhabt werden. Das Regieren bewegt sich in Spannungsfeldern, auch in jenen des Grundsätzlichen, sogar des Rechts – über die Zeiten hinweg.

*Politikgeschehen und Regieren dauern.* Vielseitig, reichhaltig, belebend, zermürbend, variationsstark, überraschend, verpflichtend – sich wandelnd. Auf der Zeitachse in Bewegung sind sie, immer wieder neu von einer werdenden Wirklichkeit gefordert. Nach menschlichem Ermessen „ohne Ende“. Für die Politik und das Regieren gibt es, anders formuliert, keine finalisierten Problemlösungen, auch wenn sie selbstgewählte Ziele wenigstens auf Zeit zu erreichen vermögen. Zudem: Regierungen sind in sich und aus sich heraus in Bewegung. Regierungsmitglieder treten zurück, Regierungen werden abgewählt, neue Regierungen werden bestellt. Und nicht zuletzt: Das Regieren und die



Regierungsorganisation werden von Zeit zu Zeit reformiert. Beständigkeit der Rechtsordnungen und der Regierungen ist von Vorteil, nicht durchwegs, im demokratischen Rechtsstaat mit guten Gründen jedoch auf Zeit, für Zeiten, sogar positiv erwünscht. Dennoch: Die rechts- und politikrelevanten Veränderungen wollen bedacht sein. Aber: Es muss mitten im Fluss des Geschehens Elemente von Bestand, nicht für die Ewigkeit, doch als Ausdruck der Verlässlichkeit geben. Es handelt sich um die Kräfte der Ausrichtung auf die Wahrung der Legalität und der Legitimität, um die Verantwortung für die Freiheit der Menschen sowie für das gedeihende Leben in der Zukunft. Dafür hat – rechtlich gesehen – die Verfassung geradezustehen.

*Legalität und Legitimität* zählen dazu. Jede Regierung bedarf über die Zeiten hinweg legaler Grundlagen und hat – berechenbar für Parlament und Öffentlichkeit – dem Recht, der Rechtmässigkeit, eben dem Legalen verpflichtet zu bleiben. Dazu stösst die Legitimität als Rechtfertigung, als jene innere Begründung, die dem Geist des demokratischen Rechtsstaates mit seinen immanenten Werten, dem Entscheiden und Handeln in den vorgezeichneten Wegen und dem Zugehen auf die Öffentlichkeit entspricht. Legitimität ist nicht nur die Basis des Erkürens einer Regierung, sie ist die bleibende, stetige Grundlage des Regierens – Element der Glaubwürdigkeit und des Vertrauens. Sie schwindet, wenn sich eine Regierung stillschweigend vorbehaltenen Entschlüssen zuwendet, wenn sie sich selbst genügt und für Dritte vollendete Tatsachen schafft, wenn sie die eigene Macht verstärkt ohne explizit das Recht zu befragen, wenn sie die Aufträge des Gesetzgebers relativiert oder vernachlässigt, wenn sie die Kommunikation zurückfährt, sich vor der Öffentlichkeit widerspricht ohne sich zu erklären und ohne Verantwortung zu übernehmen, wenn sie Vertrauen einfordert, ohne dafür die Voraussetzungen nach Treu und Glauben geschaffen zu haben.

Seine Stärken hat der demokratische Rechtsstaat zu beweisen, wenn unterschiedliche Auffassungen zum Elementaren in Politik und Gesellschaft aufkommen. Es bedarf auf alle Fälle der wiederkehrenden *Konsenssuche*, es braucht Instanzen, welche Rechtsstreitigkeiten auffangen. Politische Anregungen können durchaus von verschiedenen Seiten und diversen Staatsorganen ausgehen. Auch die an inneren Strukturen reiche Zivilgesellschaft kann inspirierend wirken. Die Pluralität bereichert, wenn sie das Suchen nach dem gemeinsamen Nenner einschliesst. Vor allem aber an der Regierung ist es, in Bundesstaaten sogar an den Regierungen der Gliedstaaten, Legitimität und Legalität immer wieder neu zu beleben, angespornt vom Ziel, den demokratische Rechtsstaat dauerhaft zu verankern und den demokratischen Grundkonsens zu stärken.

In einer besonderen Verantwortung steht die Regierung nicht allein. Zusammen mit dem Parlament, mit dem Gesetzgeber, mit dem Verfassungsgesetzgeber, sogar zusammen mit der Verwaltung, ist sie involviert, wenn es um die reflektierte und verantwortete *Zuwendung zur Zukunft* geht, gerichtet auf die Freiheit der Menschen sowie den Schutz des Lebens. Die Freiheits- und die Lebensverantwortung müssen sie immer wieder neu beunruhigen. Die Regierung muss, davon berührt, Parlament und die weiteren Organe der Staatsleitung sowie die Öffentlichkeit mit auf den Weg nehmen. Der Aspekt der Sicherheit rückt dabei in die Nähe, weil die Zukunft ins Ungewisse vorstösst und Unwägbarkeiten mit sich bringt. Sicherheit ist aber nicht ein selbständiger Eigenwert. Sie darf nicht verabsolutiert werden, denn sie würde das Leben (das wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische und das natürliche) gleichsam „einfrieren“. Das Risiko gehört eben zum Leben, nicht unbedacht, sondern bewusst mitbedacht. Die Sicherheit

steht deshalb im Dienst von Freiheit und Leben (und deren Unversehrtheit). Als solche ist ihr Aufmerksamkeit zu schenken.

Ob der Klammerbegriff der *intergenerationellen Verantwortung* hilfreich ist? Mag jener der *Nachhaltigkeit* ebenso zu motivieren? Beiden haftet der Nachteil an, dass sie die materiellen Anliegen nicht verdeutlichen. Und dies sind, abstrakt und konkret werdend zugleich die Freiheit und das Leben, als ethische Kategorien, aber auch als funktionale Dimensionen der Weitsicht. Nuanciert sogar – für das Regieren – unter sich verbunden, wenn die faire Chance der Lebensentfaltung/-gestaltung – persönlich, wirtschaftlich und gesellschaftlich – in die Verantwortung einbezogen wird. Dem muss so sein.

In dieser Art bereichert darf und kann von der so grundlegenden intergenerationellen Verantwortung der Regierung gesprochen werden. Und dies inmitten einer letztlich endlichen Welt, für die Welt von morgen, inmitten einer entdeckten Welt mit den, über alles gesehen, mehr oder weniger bekannten, limitierten Ressourcen. Die absehbaren Knappheiten des Raums, des Wassers, der Ernährungsbasen, der Umweltqualitäten, der benötigten Finanzen und des erforderlichen Wissens und Könnens werden zu Herausforderungen. Sie im Auge zu behalten ist den Impulse setzenden Regierungen aufgetragen – national und international. Nicht als isolierte Zielsetzungen sondern sub specie des Kontexts der Freiheit und des Lebens der „Regierten“. Die intergenerationelle Verantwortung schliesst Vorsorge ein. Weit vorausblickend. Nicht im Sinne einer voranschreitenden Fremdbestimmung, sondern des Weitblicks des Schaffens von realen Optionsmöglichkeiten.

*Fügen wir bei: Jede Regierung, die sich in wachsender Art exponiert sieht, muss damit rechnen, dass Parlament, Verwaltung und vielleicht sogar das Volk die Regierungsmacht beschränken möchten, mit Nachdruck, vielleicht sogar verbunden mit der Absicht, sich selbst Regierungsmacht zuzuführen. Primär am Verfassungsgesetzgeber ist es, die Machtaspekte und die Funktionstüchtigkeiten von Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz in Front sich ändernder Verhältnisse zu stärken, zu justieren und nötigenfalls neu festzuschreiben. Zudem: Kein Staat, kein Parlament, keine Regierung agiert mängelfrei. Auch die Demokratie erleidet Defizite, erlebt Schwächen oder wird überzeichnet, verabsolutiert. Sogar der Rechtsstaat muss sich immer wieder neu bewähren. Insgesamt: Es ist der demokratische Rechtsstaat, der nicht vor der Novellierung des Rechts zurückschreckt und der die Legitimierung seiner Staatsorgane immer wieder neu sucht. Die vorausgesetzte Freiheit ist der Beweggrund.<sup>110</sup>*

---

<sup>110</sup> Zum Nachdenken: „Hier geht es um das Problem, ob die Wahrung von Bürger-Freiheit und von Ordnung ausschliessliche und unaufgebbare Funktion (oder schlicht: Ziel oder Aufgabe) des Staates sei, ob hievon die Staatengemeinschaft ihre Hände zu lassen habe, ob hierin somit eine „ewige“ Rechtfertigung des Staates liege, ob er hierin – und nur hierin vielleicht, auch auf lange Sicht gesehen – seine eigentliche *raison d'être* finde“, so Saladin Peter, Wozu noch Staaten, Bern 1995, S. 165 f.

## 4. Regierungslehre – strukturelle Anhaltspunkte

### 4.1. Charakteristiken

Die Begegnung des Phänomens der Regierung und des Regierens mit der vertrauten Regierungs- und Verwaltungslehre<sup>111</sup> verlangt nach einer Charakterisierung der beiden Seiten. Was Regieren in der heutigen Zeit bedeutet und was unter dem Regieren und der Regierung zu verstehen ist, das wurde vorgängig aufgezeigt. Rekapituliert:

Bedeutungsvoll sind die hohe Präsenz im Politik-System, das Vertreten der national/internationalen Interessen, die proklamierte Regierungspolitik, die Strategie- und Prozessmanagementkompetenz, das Initiativrecht gegenüber dem Parlament und die Leitung der Verwaltung. Die Regierungs- und Verwaltungslehre – auf der andern Seite – ist politikwissenschaftlich geprägt und folgt institutionellen Aspekten und/oder empirischen Befunden, konzentriert auf Regierung und Verwaltung, beleuchtet vor dem Hintergrund des Politiksystems. Verbreitet ist im Bereich des Institutionellen die Methode des Vergleichens, primär international. Eingesammelte und ausgewertete Erfahrungen betreffen das tatsächliche Funktionieren von Regierungen und Verwaltungen – in konkreten Situationen und/oder mit Blick auf die Ziele, Instrumente, Massnahmen sowie die Wirksamkeit.

Vor dem Hintergrund des gezeichneten Bildes der Regierung stellt sich die Frage, ob es nicht fragwürdig sei, die Regierung einseitig mit der Verwaltungslehre zu verknüpfen, nachdem die Regierung es zwar mit der Verwaltung zu tun hat, aber vorweg und vor allem eine spezifische Funktion versieht: das Regieren – in Front des Internationalen, des nationalen Parlaments, des Gesetzgebers, der Öffentlichkeit, der Parteien, NGO, Verbände usw. Die Regierung als „Motor“ der politischen Prozesse und als Vordenker strategischer Ausrichtungen kommt gleichsam zu kurz, wenn sie nur mit der Verwaltung in Zusammenhang gedacht und gesetzt wird. Nicht zu vergessen, die Regierung belebt

---

<sup>111</sup> Die „Regierungslehre“ versteht sich in der Regel als politikwissenschaftliche Teildisziplin der Institutionen, Aufgaben und Handlungsweisen der Regierung, häufig dargestellt als „Regierungs- und Verwaltungslehre“ oder dann als international vergleichende Regierungslehre.

Heute zeichnet sich eine Dominanz der Sicht der Regierung und des Regierens vor dem Hintergrund des politischen Systems eines konkreten Landes ab. Entweder werden dabei Akzente des Institutionellen in den Vordergrund gerückt oder es werden empirisch erfasste „Erfahrungen“ eingebracht. Beispielhaft für die Schweiz die Arbeiten von Wolf Linder (eher institutionell) und neu von Adrian Vatter (eher materiell unterlegt), immer aber bezogen auf die Schweiz.

In dieser Abhandlung wird der Akzent auf die Regierung als solche gelegt, fragend, normativ zentriert, aber doch abstrahierend ausgegangen von der Neuregelung der Regierung aufgrund der eidgenössischen Verfassung von 1999.

1977 haben der Autor dieses Werkes und Wolf Linder, zusammen mit Robert Nef und Robert Imholz (alle tätig am damaligen ORL-Institut der ETH Zürich im Rahmen meiner Professur), versucht, für die ETH Zürich eine Lehrveranstaltung „Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre“ aufzubauen – interdisziplinär. Das Interesse von Seiten der Studierenden blieb leider schmal. Das IDHAP in Lausanne, mit den Direktoren Germann und Knöpfel usw., setzte später die Akzente, dies unter Einbezug von ehemaligen Mitarbeitern des ORL-Instituts (Wolf Linder, Angelo Rossi).

Die Literatur zur Regierungslehre ist übrigens vielfältig. Aber, wie angetönt, eher einseitig politikwissenschaftlich konzipiert. Auf der rechtswissenschaftlichen Seite war es in der Schweiz vorweg und vor allem Kurt Eichenberger (Basel, 1922-2005), der subtil das Juristische zur Regierungslehre über Kommentierungen und ein reiches Schrifttum beitrug – unterlegt mit Beratungserfahrungen gegenüber dem schweizerischen Bundesrat. Die beiden Aufsatzsammlungen: „Der Staat der Gegenwart“, „Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat“ (a.a.O.) vermitteln Einblicke. Auf ihn folgten mit gewichtigen Beiträgen Jean-François Aubert (Neuenburg), Rico Jagmetti, Georg Müller (Zürich) und René Rhinow (Basel) sowie weitere mehr. Die schweizerischen Rechtswissenschaftler haben sich immer als Wissenschaftler und Bürger verstanden. Als solche haben sie sich grösstenteils auch politisch engagiert.

und vertieft – mit Hilfe der Medien – das Einbeziehen der Bürgerinnen und Bürger in das Politische, gleichsam täglich. Gewiss ist, dass die Regierung die Verwaltung braucht, wenn sie ihre Aufgaben in der geschilderten Vielgestaltigkeit erfüllen will. Doch setzt dies voraus, das Regieren und damit die Regierung in ihrer Funktion voll erfasst zu haben. Auf diese Weise wird nebenbei auch deutlicher, wie die Aufgaben der Verwaltung zu verstehen sind: einerseits als wirkungsorientierten Vollzug, andererseits als kreatives Zudienen an die Regierung. Sicherlich, auch der geordnete und wirksame Vollzug des geltenden Rechts ist für das Regieren bedeutsam, doch weniger als täglicher Auftrag an sich selbst denn als effiziente und gleichzeitig kritisch mitdenkende Herausforderung an die Verwaltung. Die Rückkoppelung der Verwaltung an die Regierung bleibt nötig, allein schon mit Blick auf die Beiträge an das Regieren unter den Gesichtspunkten des Vorausschauens wie auch des Voranschreitens und des korrekten Erfüllens gesetzter öffentlicher Aufgaben.

Das neue Bild der modernen Regierung bedingt ein Abheben von der vernetzten Regierungs-/Verwaltungslehre. Es führt zu *einer selbständigen Regierungslehre*. Sie kommt selbstredend auch auf das Leiten der Verwaltung zu sprechen, aber nicht als übergewichtete Beziehung. Das Aufgabenfeld einer Regierung ist eben breiter, vielfältiger. In diesem Sinn drängt es sich auf, den Fokus betonter als üblich auf die Regierungslehre zu richten. Deren Schwerpunkte gelten der Regierung mit ihrem charakteristischen Profil und ihrem breiten Wirkungsfeld.

Den kritischen Punkt überschreitet eine moderne konzentrische Lehre von der Regierung, wenn sie die Regierungsfunktion verselbständigt – sie also über die allgemeinen Aussagen der Staatslehre hinaus zur vorbestimmenden, sogar allein herrschenden Institution erhebt. Die Regierungsart/-form spiegelt zwar bis zu einem gewissen Grad die Staatsform, zumal sie mit dieser zu einem Ganzen korrespondiert. Aber sie darf nicht zu einem abschliessend dominierenden Staats-Charakteristikum werden, es sei denn es gehe um eine Monarchie, eine Aristokratie, eine Diktatur, die aber hier, der thematischen Beschränkung wegen, nicht zu erläutern sind. Dem Rechtsstaat, erst recht dem demokratischen, ist die Unterstellung der Macht und der Mächtigen, und also auch der staatlichen Organe, unter das Recht das erste Anliegen, denn dieses, nur dieses darf Macht kreieren und vermag diese zu beschränken.

Im demokratischen Rechtsstaat – ob parlamentarisch-repräsentativ, konstitutionell-monarchisch oder direkt-demokratisch ausgestaltet, sei dahingestellt – bleibt die Regierung eine zudienende, auch wenn sie parallel eigene Funktionen wahrnimmt. Sie wird nicht zu einer staatsbestimmenden, eigenständigen „Gewalt“. Sie kann weder rechtsstaatliche noch demokratische Elemente durch sich, allein aus sich heraus, entwickeln und repräsentieren. Sie lebt von den „Gewalten“ und vom Volk als Staatsorgan. Andererseits kann auch der demokratische Rechtsstaat nicht auf eine Regierung im hier vertretenen Sinn verzichten. Denn jeder Staat, jede Institution, bedarf eines inspirierenden, permanent sich einbringenden Organs, verpflichtet auf das Recht, einbezogen in die Kontrollen der staatlichen Macht.

Die traditionelle Lehre von der Regierung im Rahmen der allgemeinen Staats- und Staatsrechtslehren wie auch der Politikwissenschaften entstand und entwickelte sich in Verbindung mit jener der Verwaltung. Die Doktrin von der Gewaltentrennung stand als

Patin. Diese hatte beide in der „Exekutive“ zusammengeführt.<sup>112</sup> Werden die Akzente der Regierungsfunktion nun aber neu angedacht, dann treten alle andern Elemente – Bezug zum Internationalen, Verhältnis zum Parlament, zur offenen Gesellschaft, zur aktiven Wirtschaft usw. – stärker, mindestens gleich bedeutsam hervor. Nicht zuletzt wegen der eigendynamischen politischen Funktionen samt deren vielseitigen Ausstrahlungen. Zwar ist auch die Verwaltung politisch aktiv und also regierungsrelevant, aber nicht selbständig, da sie von der Regierung geleitet wird und den ihr zudienenden Charakter zu bewahren hat – mit kritisch-konstruktiver Sachkompetenz.

Nicht dass die Regierung in ihrer vielseitig engagierten Stellung von der Leitung der Verwaltung entbunden werden soll, doch um die weiteren dominierenden Relationen zum Internationalen, zum Parlament, zum Sozio-Ökonomische usw. hervortreten zu lassen. Dafür sprechen die im Regieren sichtbar werdende staatspolitisch so markanten Parallelitäten der öffentlichen Aufgabenfülle *und* der Aktivitäten der offenen Gesellschaft samt der freien Wirtschaft, ferner die Vielfalt der Schnittstellen zur persönlichen Freiheit, zu den Grundrechten, zu den Grundsätzen der Wirtschaftsfreiheit, zur Selbstverantwortung, zur Privatautonomie. Die Regierung hat diese Dimensionen zu beachten. Übrigens auch als Erkenntnisquellen und Vorgaben für die Verwaltung.

#### 4.2. Ansätze

Eine Regierungslehre wächst aus vielen Erkenntnissen zusammen. Erst recht bedingt eine Lehre zum gelingenden Regieren umfassendes Wissen zum Geschichtlichen, zum Institutionellen, zum faktischen Verhalten von Regierungen in Front fassbarer Sachverhalte usw. Dies alles kann diese Studie hier nicht leisten, auch nicht in Hinsicht auf das soziale und politische Umfeld – national und international. Empirische Studien wären unerlässlich. Das was hier versucht wurde, das ist verwurzelt in der Auseinandersetzung mit den funktionalen Dimensionen der Regierens und den strukturellen Randbedingungen für das Regieren.

Beim Andenken der Doktrinen zur Lehre von der Regierung ist vorweg die Wirklichkeit einzubeziehen. Sie beeinflusst die Staats- und damit auch die Regierungsform sowie das reale „Regieren“ in seiner Tatsächlichkeit: Das politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche, technische und umweltseitige Umfeld, das rechtliche gleichsam unterstreichend; die Welt des Internationalen sei nicht weniger deutlich hervorgehoben, die Informationstechnologien und der gesellschaftliche Wandel hin zur

---

<sup>112</sup> Beispielsweise *Ellwein Thomas*, Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966. Er geht von den öffentlichen Aufgaben und deren Erledigung aus, was ihn veranlasste, auf die Verwaltung und die Regierung zuzugehen, unter Zurückstellung des Parlaments, auf das er allerdings in anderem Zusammenhang zu sprechen kommt. Breiter und vor allem auch grundsätzlicher angelegt ist eine weitere Publikation desselben Autor: *Ellwein Thomas*, Regieren und Verwalten, eine kritische Einführung, Opladen 1976. Dort geht er vom politischen System aus, wendet sich der Organisation der Exekutive zu und führt dann hinüber zu Betrachtungen zum Regieren und zur Verwalten. Im Vordergrund stehen Regierbarkeit und Regierungsfähigkeit – eine beachtenswerte Mischung von realen und normativen Anforderungen. Seit diesem Werk sind Jahrzehnte verstrichen. Das Regieren hat sich zwischenzeitlich noch deutlicher hervor getan. Vorweg dem Internationalen muss grösseres Gewicht beigemessen werden. Nicht weniger den angewachsenen Aufgabenkomplexitäten/-mengen. Sie sprengen frühere Vorstellungen. Und doch: Das Werk von Thomas Ellwein lässt sich heute noch mit Gewinn auswerten – mit Effekten zugunsten des Regierens als einer bedeutenden Staatsfunktion.

individualistischen Wissensgesellschaft sowie die weltweiten Möglichkeiten der Vernetzung bei gleichzeitig nationalen und weltregionalen Zentrierungen seien ihrerseits beigelegt.

Ob die parlamentarische-repräsentative Staatsform oder die direkte Demokratie bevorzugt, ob auf Präsidialsystem oder Kabinettsrat, Ministerrat mit Ministerpräsident (mit und ohne Richtlinienkompetenz), Kollegialregierung usw. gesetzt wird (oder ob gar nationale Diktaturen bemüht werden), dies hängt vorweg mit den realen, sich entwickelnden Gegebenheiten sowie Ideologien und deren historischen, philosophischen Wurzeln zusammen. Die Komponente des Rechtsstaats schließt ebenfalls Erfahrungselemente ein, doch steht dahinter das vorrangige Postulat der Vernunft, das der Beliebigkeit des Regierens abschwört und auf die Objektivierung im Recht gerichtet ist. Die Demokratie begründet in diversen Ausformungen die Bürgernähe, die ihrerseits Menschenwürde politisch aktiv werden lässt.

Auch das Analysieren der erhöhten Erwartungen, des Problembewusstseins, der Wissensanreicherung steht für die Regierungslehre an. Das geschilderte Umfeld wird sich übrigens weiterhin bewegen – nicht nur das sachliche der Aufgabenfelder und -komplexitäten sondern auch dasjenige der auf die Politik einwirkenden geistigen, ideologischen und interessenunterlegten Strömungen in der Gesellschaft. Die stets agile Gegenwärtigkeit der Medien, der Parteien, Verbände, NGO, Gliedstaaten wirkt ihrerseits lebhaft ein. Die Zivilgesellschaft ist also präsent – bis in ihre Verästelungen der breiten Öffentlichkeit hinein.

Allein schon die relativ hohe Staatsquote hält Regierungen an, die Bedingtheiten zwischen den öffentlichen Aufgaben und dem Zivilen in ihr Vordringen einzubeziehen. Die Beispiele der Konjunktur-, der Struktur-, der Sozial-/Gesellschafts- und der Steuerpolitik belegen die Beziehungsfelder. Die „moderne“ Regierungslehre kann nicht bei den Institutionen/Verfahren und den Deskriptionen öffentlicher Aufgaben Halt machen. Sie muss das Verstrickt-Sein aufnehmen, auch wenn das Ausweiten ins Private und ins Privatwirtschaftliche einen anderen „Duktus“ und eine andere Tonlage gebietet als für den engeren Bereich der den Regierungen unmittelbar anvertrauten öffentlichen Aufgaben.

Vorwirkungen auf die Lehre vom Regieren und den Regierungen zeitigt ferner das Kapitel der keimenden „Weltordnung“ mit ihren politisch-wirtschaftlich-gesellschaftlich-religiösen Akteuren und ihren diversen Institutionen, aber auch mit den um Positionierungen ringenden „Mächten“ (Großmächte, internationale Organisation, weltregionale Gemeinschaften mehrerer Staaten, militärische Bündnisse, Schwellenländer, Nationalstaaten). Neue Inhalte, die Vielpolarität und der Stellenwert der auf Staaten und internationale Organisationen gerichteten „Aussenpolitik“ verlangen nach flexiblen „Regierungen“. Dies sind Andeutungen. Die zu belebende Lehre ist also perspektivenreich herauszufordern.

Nachdenklich stimmen muss – als Beispiel für „Rückfälle“ – die medienwirksame Vereinnahmung von Regierungen und Regierungsmitgliedern durch ihre national nach innen gerichteten politischen Parteien. Diese nutzen ihre „Vertreter“ recht häufig als personifizierte Partei-Aushängeschilder, als kostengünstige Werbeträger, aber mit dem Makel, einseitig national und einseitig parteilich thematisch fokussiert zu denken. Das Darüberstehen wird auf diese Weise für Regierungsmitglieder unter Umständen

schwierig. Allerdings: Einen Keil zwischen Regierungen und Parteien zu treiben, geht nicht an, weil sie beide am Politikgeschehen vielseitig mitwirken und weil die Wahlen und das politisierende Insistieren Parteien bedingen.

Nicht übersehen darf die Lehre die virulente Politikberatung (Think Tanks, Experten, Akademien, Hochschulinstitute, private Planungsbüros). Von ihr gehen neu enorme Wirkungen aus.<sup>113</sup> Denn: Die unerlässliche „Wissens-Basierung/-Bereicherung“ – umgeben vom Ungewissen – ist zu einer begleitenden Permanent-Herausforderung geworden. Regierungen müssen in jeder politikrelevanten Situation „à-jour“ sein. Dies bedingt Dokumentationen, Impulse und/oder kritische Vorbehalte. Die Verwaltung und die Stabsorgane der Regierung sind ihrerseits gefordert. Deshalb decken sie sich häufig mit Expertisen ein. Bald einmal bleiben Fragen offen: Verkraften die Regierungen die Menge der Beratungen? Können diese in all ihren Teilen qualitativ genügen? Gibt es Massstäbe der guten Beratung? Was und wer gewährleisten, dass die Politikberatung in ihrer Vielfalt nicht zu einem Nullsummenspiel verkommt?

Unkritisch darf das breite, aktuelle „Umfeld“ der Regierungen als Wegweiser für die neu zu konzipierende Regierungslehre nicht hingenommen werden. Es gab und gibt dem Zeitgeist verfallene und aus den Umständen heraus sich einstellende Entwicklungen mit Langzeitwirkungen, denen widerstanden oder mit Umsicht konstruktiv begegnet werden muss.

Hier fünf neuere Beispiele:

- a) Die einstige Versuchung der Jahre um 1970, der Regierung das Antizipieren der Zukunft oder gar deren Vorwegnahme zuzumuten, muss als fragwürdig verworfen werden, mindestens in der Art absoluter Aussagen.<sup>114</sup> Einfach deshalb, weil sie nicht machbar sind, selbst dort wo vorsorglich mit Blick auf die Imponderabilien Ziele, Möglichkeiten des ausgerichteten Handelns sowie Schranken evaluiert und gesetzt werden. Vorsorge kann und muss sein, aber mit der Bereitschaft, besseren Einsichten Rechnung zu tragen! Das regierungsseitige konzeptionelle Denken und das operative Dranbleiben an den Entscheidungsprozessen schaffen den Raum, in dem sich die Aufgabenfülle auf dem Weg in die Zukunft wenigstens einigermaßen sachgerecht und korrekturfähig bewältigen lässt.<sup>115</sup>
- b) In Europa nicht sehr verbreitet war die akzentuierte Steuerung der öffentlichen Aktivitäten über das Budget, über die Finanzen, über die wirksame Verwendung der zweckgerichtet eingesetzten öffentlichen Mittel, unter Relativierung des Legalitätsprinzips, das die Steuerung durch den Gesetzgeber mittels gesetzlicher

---

<sup>113</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich 2005

<sup>114</sup> Grundlegend und kritisch zugleich *Ossenbühl Fritz*, Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?, Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag, München 1974. Siehe auch *Lendi Martin/Linder Wolf (Hrsg.)*, Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern 1979. Ausserdem: *Linder Wolf/Hotz Beat/Werder Hans*, Planung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1979.

<sup>115</sup> Das Planen als Auseinandersetzung mit der Zukunft gehört zum Regieren, doch darf es nicht zu einem normativ fixierten, voreingenommenen, machbarkeitsbewussten Voranschreiten verleiten. Positiv hinzugefügt werden muss: Vorausschauen ist sogar unerlässlich und in Teilen verantwortbar, denn politisch relevante Sach- und Zeithorizonte sind greifbarer als man denkt – von den verfügbaren Finanzen bis zur Bevölkerungsentwicklung, bis zum gegebenen Lebensraum und seiner Belastbarkeit.

Erlasse favorisiert. Die prononciert finanzielle Beeinflussung war vor allem in den USA eingesetzt worden, so im Verteidigungsbereich, hat aber weit herum Spuren hinterlassen. Der Konflikt zwischen Steuerung durch Gesetze und durch finanzielle Erwägungen liess sich aber nicht beheben. Knapp vertretbar ist es, über das Zuteilen personeller und finanzieller Mittel gewisse Umsetzungsakzente zu den gesetzlichen Verpflichtungen zu setzen.

- c) Ein neuer Irrweg droht, wo Regierungen als „Expertenkommissionen“ des Sachwissens in Finanz-, Währungs- und Neuordnungsbelangen der öffentlichen Aufgabenbewältigung verstanden werden. Richtig daran: Regierungen müssen sich als sachkompetent erweisen; falsch daran: das Regieren auf begrenzte Themata auszurichten und das Ausholende des Regierens zu marginalisieren. Regierungen müssen in der Lage sein, konkrete, aktuelle Mängel zu beheben, sie müssen aber auch die Verantwortung für die Politikabsteckungen erkennen und darnach handeln können. Ohne Lernprozesse gibt es keine echten Problemlösungen. Regierungsmodelle in der Art der EU-Kommission dürfen nicht verallgemeinert werden.
- d) Die modernen technischen Entwicklungen führen oft in Grenzbereiche hinein. Das traditionelle politische Einordnen, Relativieren und das Bewerten auf Erforderlichkeit, Eignung und Verhältnismässigkeit stiessen und stossen an Grenzen. Die Politik hat diese Phänomene in Technik, Medizin usw. ab dem 2. Weltkrieg zunehmend wahrgenommen und unter den Titeln des Datenschutzes, der Menschenwürde, der Sicherheit/Risikoreduktionen usw. eingegriffen. Die Politik musste aber bald einmal zusätzlich lernen, dass sie in heiklen Grenzbereichen des Humanen nicht zu einer unfehlbaren Instanz – weder im Verbieten noch im Gebieten – entwickeln darf und dass sie deshalb die Begegnung mit und das sorgfältige Herantasten an das Neue unter Wahrung ethischer Grundsätze wagen muss: Rechtsethik und Ethik sind gefordert. Umsicht ist geboten. Differenzierungen müssen möglich bleiben.
- e) Das weitere Phänomen, das umgeht, das ist das „Politische an sich“, für das die Politik und nur die Politik zuständig seien. Erkennbar wird es in politischen Vor- und Endurteilen. Sachliche Debatten erschwert oder verhindert es, zum Beispiel in der „Friedenspolitik“, beim abrupten, einseitig politisch motivierten Atomausstieg, beim Einsatzes der verfügbaren Machtmittel der Polizei und der Armee. Das Politische an sich gibt es eben nicht: Es geht in der Politik immer darum, das Normative und erst recht das normativ Verbindliche auf die Wirklichkeit zu beziehen und es damit menschenadäquat, menschennah zu konfrontieren. Die Rechtsordnung muss sich stets realitätsbetont und vor allem human bewähren – diskursfähig adressiert an Menschen als Teile der offenen Gesellschaft, als politische Öffentlichkeit. Das „Politische an sich“ ersetzt das Recht, vor allem die Gesetzgebung, und die Partizipation der Berührten und Betroffenen nicht – schon gar nicht das ethische und sachliche Bedenken.

Die innerstaatliche, sachdienliche Debatte zwischen Regierung, Parlament, Verwaltung, verselbständigten Anstalten und öffentlichen Unternehmungen bedarf einer besonders subtilen Aufmerksamkeit. Von ihr muss die Regierungslehre handeln. Einerseits darf die Gewaltenteilung – samt den zugeordneten Staatsfunktionen – nicht unterlaufen werden, andererseits darf das so unerlässliche Sachwissen nicht bei einer Instanz unter Berufung



auf die Gewaltenteilung stecken bleiben. Die Mobilisierung, Verbreitung und Nutzung der erforderlichen Kenntnisse und Erkenntnisse, wo immer sie generiert worden sein mögen, darf angesichts der Vielfalt der Verantwortungsträger sowie der Aufgabenfülle und deren Komplexitäten nicht leiden.

#### **4.3. Elemente**

Die derzeitige Regierungslehre findet ihren eigenständigen Mittelpunkt in den politischen Wissenschaften, dann aber auch in den Staatslehren zum demokratischen Rechtsstaates resp. in den Lehren zu internationalen Organisationen inmitten des sich verdichtenden Völkerrechts. Sie kann und darf also bis zu einem gewissen Grad von den allgemeinen Lehren zum Staat sowie zum Staats- und Völkerrecht profitieren. Der Seitenblick zum Verwaltungsrecht kann hilfreich sein. Er erfasst vorweg die Aspekte der Leitung, des Handelns wie auch die Strukturen der Verwaltung sowie der Mobilisierung ihrer Potenziale für das Regieren. Der Rechtsordnung als solcher sollte die Rechtslehre zugetan sein, allein schon deshalb, weil auch die Regierung diese im Auge zu behalten hat – primär übers Ganze und nötigenfalls im Detail. Auch die geschichtlichen Dimensionen hat die Regierungslehre mitzunehmen, genau so wie die Zukunft ihr Anliegen werden muss. Die Welt des Sozialwissenschaftlichen, gerichtet auf das Empirische, rückt insgesamt in den Vordergrund. Selbst Soziologie und Psychologie dürfen sich einreihen. Die Regierungs- und Verwaltungslehre ist also in sich multidisziplinär angelegt, wobei aber der politik- / rechtswissenschaftliche Ansatz in der Regel dominiert.

Nach dem Gesagten ist nun der Versuch einer *Begriffsumschreibung der Regierungslehre* zu wagen, verstanden als Diskussionsgrundlage:

*Die Regierungslehre handelt von der Regierung als politische Impulse setzende und Massstäbe (Freiheit, Gerechtigkeit, Gebotenes, usw.) beachtende Behörde, die auf der politischen Agenda national und international insistiert, die Übersicht über das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehen wahrt, die öffentlichen Interessen verfolgt und die öffentlichen Aufgaben erfüllt, dabei das konzeptionell-strategische Denken und das Management der Entscheidungsprozess pflegt sowie dem geltenden Recht – mit dem Vorbehalt notwendiger Novellierungen – Beachtung schenkt, alles unter Mobilisierung und Einbezug des Gesetzgebers, des Parlaments, der Verwaltung und der internationalen Organisationen sowie unter Information und Einbezug der beteiligten Staatsorgane, der Bürgerinnen und Bürger, der Öffentlichkeit und der Berührten/Betroffenen.*

Verkürzt, bewusst anregend etwas anders akzentuiert und anders formuliert: Die Regierungslehre handelt von der Organisation der Regierung im Verbund mit den staatlichen Gewalten und den internationalen Organisationen sowie vom politisch aktiven, zukunftsorientierten Regieren auf der Basis des rechtsstaatlich-demokratisch verfassten Staates und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, umweltseitigen Wirklichkeit nach den Massstäben der Freiheit und der Gerechtigkeit.

Die Lehre der Regierung könnte sich u. a. durch folgende Themen erfassen lassen:

- Allgemeine Staats-, Regierungs- und Verwaltungslehren – Entsprechende Rechtslehren
- Staatsfunktionen-Regierungsfunktion-Rechtsfunktionen
- Staats- und Regierungsformen

- Der demokratische Rechtsstaat
- Regierungsfunktionen
- Regierungsfunktionen und Gewaltentrennung
- Balance Regierung-Parlament
- Aufgaben der Regierung, insbesondere Regierungspolitik, Initiativrecht gegenüber Parlament, Wahrung der staatlichen Handlungsfreiheit, internationale Interessenwahrung
- Strategiekompetenz, Politikmanagement, Information der Öffentlichkeit
- Bindung an das Recht / Freie Regierungstätigkeit
- Staatsführung in ordentlichen und ausserordentlichen Lagen
- Besondere Anforderungen an das Regieren in der Parlaments- und in der Referendumsdemokratie
- Umgang mit den Medien, Informationsverpflichtungen
- Verhältnis zu den Parteien, zur Zivilgesellschaft und deren Organisationen
- Regierung und öffentliche Aufgabenerfüllung
- Führung der Verwaltung (Aufsicht, Leitung, Delegation von Aufgaben an die Verwaltungen, Verselbständigung von Verwaltungsteilen, Aufsicht über und Beteiligung an öffentliche Unternehmungen usw.)
- Stimulierung des Grundkonsenses
- Mobilisierung der Verwaltung zugunsten der Regierungstätigkeiten
- Führung der Verwaltung resp. von Verwaltungsteilen aufgrund von Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen sowie des New Public Managements
- Ziele der Aussenpolitik, Ziele und Begleitung der Aussenwirtschaftspolitik, Verhältnis zur Entwicklungshilfe
- Kooperation mit internationalen Organisationen
- Hilfsorgane der Regierung (Information, Nachrichtendienste, Frühwarnung usw.)
- Probleme der Mehrheitsbildung, Umgang mit Minderheiten, innerhalb der Regierung, im Parlament, in der Öffentlichkeit
- Herausforderungen an die Staatlichkeit und der Verwaltung durch die Aufgabenfülle, den Komplexitätszuwachs und die Internationalisierung
- Inhalte und Grenzen der Regierungspolitik
- Politikberatung und Lobbyismus gegenüber der Regierung
- Informationsanforderungen an „Regierungen“ auf internationaler und innerhalb der nationalen Ebene
- Verantwortung und Verantwortlichkeiten gegenüber Parlament, Stimmberechtigten und Öffentlichkeit
- Einbezug, Förderung und Kooperation mit der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und den Privaten
- Stärkung der Regierbarkeit rechtstaatlicher Demokratien resp. der demokratischen Rechtsstaaten
- Vergleichende Regierungslehre.

Diese Auflistung ist weder vollständig noch massgebend. Sie will anregend sein. Mehr nicht.<sup>116</sup>

#### **4.4. Neuartige Trends**

---

<sup>116</sup> Die meisten der berührten Punkte sind unter der Ziff. 3 näher beleuchtet. Auf die dortigen Ausführungen sei verwiesen, insbesondere Ziff. 3.4. ff.

Nicht ausweichen kann eine zeitgemässe Regierungslehre den neu aufkommenden Trends hin zu einem Abbau des Hoheitlichen, des Verbindlichen und der Zuwendung zum Informellen. Dabei würde das vertragliche Handeln des Staats und seiner Verwaltung in den Vordergrund treten. Verbunden damit kann auch das Privatisieren öffentlicher Werke, das Verselbständigen öffentlicher Unternehmungen, das weitergehende Auslagern von „Verwaltungstätigkeiten“ sein – zur Erhöhung der „Agilität“ am Markt samt der Möglichkeit des Eingehens finanzieller Beteiligungen im Rahmen von Public Private Partnership (PPP). Die Neigungen, das Verbindliche des Rechts dem Effizienten/Zweckmässigen zu opfern und den „Regeln“ das Spezifische vorzuziehen – dies alles berührt die Regierungen im Rahmen der eigenen nationalen/internationalen Verpflichtungen und in den tradierten Bereichen des Lenkens und Leitens der Verwaltung, ferner die vorherrschende Steuerung der Entwicklung durch Gesetze und Pläne, sodann elementar die Bindung der Verwaltung an das Recht (Legalitätsprinzip) und letztlich auch die mit dem Recht einhergehenden Legitimitätsaspekte.

Ganz allgemein spielt das „New Public Management“ (NPM) eine zunehmend grosse Rolle. Dieses nimmt sich letztlich das Setzen von Zielen und Zwecken heraus, die in den einzelnen gesetzlichen Grundlagen nicht vorgezeichnet sind, aber im Interesse der Effektivitäts- und Effizienzsteigerung liegen. Deutlich erkennbar im Abschluss von Leistungsvereinbarungen auf Zeit durch die Regierung mit öffentlichen Verwaltungseinheiten und öffentlichen Unternehmungen. Sogar die Führung der Verwaltung resp. von Verwaltungsteilen über Globalbudgets und Leistungsvereinbarungen kündigt sich an. Das Verhältnis zum Legalitätsprinzip scheint dabei noch nicht geklärt zu sein, auch jenes der Verantwortung der Regierung für das „Verwalten“ (im weitesten Sinn des Wortes, also inkl. der ausgelagerten, verselbständigten Verwaltung) scheint Fragen offen zu lassen. Die Oberaufsicht des Parlaments über die Exekutive muss ebenfalls breiter bedacht werden.

Dazu kommt angesichts der Aufgabenkomplexitäten ein neuartiges Rechtsproblem: Es geht um die sog. koordinierte Rechtsanwendung auf vielseitige Vorhaben, also die abgestimmte (relativierte) Anwendung sektoralen Rechts nach übergeordneten Zielen durch die rechtsanwendenden Behörden. Dies alles zeitigt Rückwirkungen auf das Regieren. Ob positiv oder negativ zu bewerten, ist hier nicht zu klären. Die Regierungslehre muss sich auf alle Fälle dazu äussern: Darf das positive Recht nach zusätzlichen Koordinationszielen dosiert angewandt werden? Was erfordert das Legalitätsprinzip aus sich heraus? Was darf, kann oder muss sich die Regierung bei der Anwendung mehrerer Rechtsgebiete auf einen Problem- oder Aufgabenbereich abverlangen? Kurzum: Darf die Regierung sektoral konzipiertes Recht auf komplexe Probleme „koordiniert“ aufgrund selbstgewählter Ziele anwenden?

Weitere grössere Hypothesen, die auf der Regierungslehre lasten, haben sodann u.a. etwas zu tun mit den bereits angesprochenen Vorbehalten gegenüber der Demokratie und der Verbindlichkeit des Rechts. Sie sind auch mit Blick auf die Verwaltungslehre und jene vom Verwaltungs- wie auch vom Staatsrecht nicht irrelevant. Die Regierungslehre muss sich im Kontext anstehender Probleme mit drei Begleitthemen befassen: Mit der Ausweitung resp. Beschränkung der Demokratisierung, dem Meistern komplexer Aufgaben und ferner mit der Verbindlichkeit des Rechts, beispielsweise anhand folgender Herausforderungen:

- a) Bewältigen umfangreicher Infrastrukturvorhaben im nationalen und internationalen Interesse, sei es unter finanziellen Aspekten, sei es unter solchen des Eingriffs in den Lebensraum, der Finanzierung, des Betriebs, sei es bezogen auf die Legitimierung durch die betroffene Bevölkerung;
- b) Ausweiten und Neustrukturieren der Energiepolitik mit internationalen/nationalen Verflechtungen und mit Marktbelastungen/-privilegierungen in einer derart intensiven Art, dass das Erfüllen der hohen Zielsetzungen nur mit Sonderregelungen – in den marktwirtschaftlichen Grenzbereichen – erreicht werden kann;
- c) Konzipieren und Managen der Sicherheitspolitik aufgrund der Bedrohungen, Abhängigkeiten und Verletzlichkeiten des eigenen Landes unter Begrenzungen durch Finanzen und Einschätzungen der Wahrscheinlichkeiten;
- d) Erreichen von internationalen Umweltzielen durch Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, die als Herausforderungen derart national/international vernetzt, von unterschiedlichen Wirkungsgraden und abhängig von divergierenden wirtschaftlichen Voraussetzungen sind, dass ein Konsens kaum zu erzielen und aufrecht zu erhalten ist – auch hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung;
- e) Einhalten von staatlichen und internationalen Verschuldungsgrenzen.

Selbst mit wenig Aufwand lässt sich anhand dieser Beispiele erahnen, wie schwer es hält, der Demokratie, der Aufgabenkomplexität und der Verbindlichkeit des Rechts integral zu genügen. Das traditionelle Recht bietet zwar gewisse Lösungsansätze an. Sie weiterzuverfolgen drängt sich auf, wäre da nicht die ausholende geschilderte Neigung, den Staaten und ihren Regierungen/Verwaltungen neue Handlungsräume zu eröffnen – jenseits des Legalitätsprinzips, gleichsam unter allgemein gehaltenen Prinzipien sowie generellen Titeln wie: „NPM“, „Globalbudgets-Leistungsvereinbarungen“, „Grundversorgung“, „Daseinsvorsorge“, „Service public“, „Infrastrukturinvestitionen“, „internationale Interessenwahrung“. Aber: Das Legalitätsprinzip rät davon ab. Es schließt eben die Vorteile gesetzlich geordneten staatlichen Handelns und – direkt oder indirekt – auch der demokratischen Legitimierung ein. Generalklauseln schaffen dies nicht. Und doch stellt sich immer wieder die Frage nach limitierten und sorgfältig dosierten Bereichen freien Wirkens der Regierung (und der Verwaltung), allerdings zwingend verbunden mit erhöhter Verantwortung und modifizierter Aufsicht/Oberaufsicht.

Die Debatte zu den Trends ist nicht geschlossen. Die Regierungslehre muss Stellung beziehen, nicht ohne Rücksprache mit der Rechtswissenschaft.

#### **4.5. Erforderliche Doktrinen**

Das voreilige Verknüpfen der Regierungs- mit der Verwaltungslehre, welche die neu definierten Regierungsfunktionen unterschätzt, lässt sich nach dem Gesagten nur noch begrenzt vertreten. Sie berührt zwar eine wichtige Dimension der Regierung, aber eben nur eine und erst noch eine solche, die ihr nachgeordnet unterstellt ist. Diese Besonderheit gilt nicht für das Internationale, das Verhältnis zum Parlament und zum

„Volk“, zur Öffentlichkeit, zur Wirtschaft. Diese sind eigendynamisch aktiv und müssen deshalb durch die Regierung subtil und souverän zugleich angesprochen und beigezogen werden. Ihnen gegenüber ist das Regieren also wesentlich heikler als gegenüber der „unterstellten“ Verwaltung – Weisungen können nicht erteilt werden, die Organisationshoheit entfällt, von einer Hierarchie fehlt jegliche Spur.

Beisteuern kann die Lehre vom Regieren, konzentriert auf die Regierung, Doktrinen als Lehr-/Leitsätze, gegründet auf Erfahrungen und Erprobung, belegt aus empirischen Studien. Sie werden sich anders ausnehmen als jene zur überbetonten Relation Regierung-Verwaltung – breiter, abstrakter, ohne hierarchischen, befehlenden Unterton. Doktrinen für Regierungen sind adressierte, anregende, zu bedenkende Lehraussagen, ohne verbindlich zu sein – sie verknüpfen besondere Erfahrungen mit den Anforderungen optionalen Möglichkeiten des Inspirierens, des Motivierens sowie des Entscheidens und Handelns, auch des Verhandels, der Regierungen. Den Doktrinen nehmen beiläufig auch Bezug auf das Stilsichere, das Gebotene, das Zweckmässige, das Massstäbliche, das Kompetenzgemässe, das Rechtmässige, das politisch Vertretbare usw. als Entscheidungselemente: Hier angedeutet als bunt verfügbares Gemisch, nicht als Rangfolge, nicht mit Vollständigkeitsanspruch, nicht als Vorgaben.

Bei Doktrinen handelt es sich nicht um Rezepte erfolgreichen Regierens. Auch nicht um gutgemeinte Ratschläge. Es sind Leitsätze, die bewusst werden lassen, wie spezifisch sich das Regieren im Umgang mit dem Internationalen, dem Parlament, dem Volk, der Öffentlichkeit und dann auch gegenüber der Verwaltung usw. ausnimmt und darstellen könnte. Gegenüber der Verwaltung ist, wie angetönt, alles viel einfacher. Diese kann in Pflicht genommen werden. Eine der Kerndoktrinen zum Regieren betrifft – im Sinne eines Beispiels – die Bindung an das Recht, vorweg und vor allem an die Verfassung mit ihren Grundsätzen und elementaren rechtsethischen Vorgaben – übrigens interdisziplinär mit der Rechtswissenschaft anzugehen.

Ohne eine sorgfältig bedachte Regierungslehre anregender Art gelingt es nicht, die unerlässlichen Beziehungs-, Gesprächs-, Impuls-, Motivations-, Kritik-, Vorhaltungs-, Wunsch-, Insistierungs-, Ablehnungsfaktoren usw. zu erfassen. Der breite Verhaltensfächer ist nicht nur gefragt sondern – wie gesagt – unterlegt mit Doktrinen abrufbereit zu halten. Die hohe Präsenz, wie sie einer Regierung eigen ist, zu verstehen, zu rechtfertigen und vor allem sach-, zeit- und situationsgerecht einzubringen, mag ebenfalls Doktrinen bewehrt bedacht werden, doch letztlich kommt es darauf an, sie stilsicher geschickt mit Leben zu erfüllen.

Die Regierungslehre wird sich nicht auf Organisatorisches und Verfahrensfragen beschränken können, so wichtig sie sind. Zu zeigen sein wird, wie sich das Regieren materiell anlässt, wie es sachgerecht vorankommt, wie es Akteure gewinnt, wie es Kooperationen eingeht, wie Leistungen eingefordert, wie Mehrheiten gebildet, wie Menschen bewegt werden und wie es Wirkungen erzielt – nachhaltig. Immer differenziert, ob auf dem internationalen Parkett, gegenüber dem Parlament, vor der Öffentlichkeit. An luziden Beispielen darf es nicht fehlen. Empirische Forschungen sind dafür einzusetzen.

Der Lehre vom Regieren obliegt es auch, Strategisches und Prozessesseitiges methodenadäquat zu skizzieren und unter Grenzziehungen handhabbar zu machen.

Nicht verdichtet zu Handlungsvorgaben, wohl aber mit Akzenten hin zum Sachgerechten, ferner zum Wirkungsvollen und verbindend mit dem Verantwortbaren.

Für das Zustandekommen einer zeitgemässen, modernen Regierungslehre scheint die Begegnung von Rechts- und Politikwissenschaft unerlässlich. Von Seiten des Rechts darf zusätzlich das Rechtsgeschichtliche und das Rechtspolitische eingebracht werden, von jenen der Politikwissenschaft darf erwartet werden, dass sie sich für den Hintergrund der allgemeinen Staats- und Staatsrechtslehren offen zeigt sowie Psychologie, Soziologie und Ökonomie einbeziehen. Beide Wissenschaften weisen sich über Kompetenzen aus, die das Regieren komplementär zu verstehen erlauben.<sup>117</sup>

---

<sup>117</sup> **Zum Nachdenken: „Die Regierung schaltet und waltet in einem personell beinahe unerschütterlichen Stand, sammelt Sachkunde, Erfahrung, taktisches Können und erzeugt landesweit Kontinuität, Stabilität, Berechenbarkeit und dies einmal dem Parlament gegenüber, alsdann, und hier besonders wirksam, gegenüber der Verwaltung und schliesslich gegenüber den Parteien, Verbänden und der unorganisierten Gesellschaft.“** So Eichenberger Kurt, Regierungssystem und direkte Demokratie in der Schweiz (1986), in: Müller Georg/Rhinow René/Schmid Gerhard (Hrsg.), Vom schweizerischen Weg zum modernen Staat, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger, Basel 2002, S. 155 f.

## 5. Rückblende auf die Schweiz

Nach allem was hier entwickelt worden ist, dürfen einige kritische Gedanken zum schweizerischen Verständnis des Regierens und der Regierung nicht fehlen. Sie betreffen vor allem die Zeit nach der Inkraftsetzung der neuformulierten Bundesverfassung vom 14. April 1999 am 1. Januar 2000. Der politische Prozess der Fortentwicklung der verfassungsrechtlichen Grundlagen – sei es von Seiten der Regierung (z. B. Justizreform), sei es aufgrund von Verfassungsinitiativen seitens der Stimmbürger und/oder Parteien (Zweiwohnungen, Masseneinwanderung) hält an, nicht verwunderlich, da die jüngste Totalrevision nicht als finalisiertes Projekt sondern als offen gegenüber Veränderungen gedacht ist. Die Verfassung als Zentrum der Rechtspolitik deutet – indirekt – Veränderungen der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wirklichkeit an. Dies werden im Rahmen des intensiven Befassens mit der Relation Recht-Wirklichkeit wahrnehmbar – ein notwendiger Akt, allein schon deshalb, weil die Verfassung jederzeit ganz oder teilweise revidiert werden kann.<sup>118</sup>

### 5.1. Neue Wirklichkeit

Vorausgeschickt werden muss, dass die eher formell angedachte Neufassung der Bundesverfassung, verbunden mit einigen (sog. sanften) materiellen Änderungen, auf eine Wirklichkeit gestossen ist, die sich innert relativ kurzer Zeit erheblich verändert hat. Diese betrifft Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und Technik, auch die Lebensräume – nationale und vor allem auch internationale Dimensionen eingeschlossen. Die Novellierung der Verfassung hat übrigens den Fluss der Teilrevisionen seit dem Inkrafttreten auf die Jahrhundert-/Jahrtausendwende nicht gestoppt, vermutlich deshalb, weil sie es im Kern bei einer Neuformulierung bewenden liess. Insbesondere blieben die Prinzipien der Demokratie – ausgenommen das Beachten des zwingenden Völkerrechts durch Initiativen – und des Rechtsstaates weitestgehend unangetastet. Hingegen kam es schon bald zu einer vorgeplanten, ausholenden Justizreform<sup>119</sup> und alsdann zu einigen spektakulären Einzelakzenten aufgrund von Verfassungsinitiativen, angedacht als Partialrevisionen.<sup>120</sup> Diese deuten mindestens stellenweise Ventilfunktionen für punktuell oder unstrukturiertes Unbehagen der Öffentlichkeit an.

---

<sup>118</sup> Art. 192 Abs. 1 BV

<sup>119</sup> Art. 122 BV, Art. 123 BV, Art. 191a/b/c BV und viele weitere Bestimmungen mehr: Siehe dazu *Schweizer Rainer J.*, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zur Justizverfassung, S. 3007 ff. Zur Justizreform als solcher *idem*, a.a.O., S. 3018 ff.

<sup>120</sup> Beispielsweise Art. 72 Abs. 3 BV, Art. 75b BV, Art. 121a BV, Art. 123a BV, Art. 123b BV. Diese Bestimmungen schliessen gewisse Mängel ein, aber in der Form einer verbindlichen Verfassungsvorschrift erlassen müssen sie angewandt und umgesetzt werden, allerdings unter Interpretation des verfassungsrechtlichen Kontextes, in dem sie stehen. Partialrevisionen sind als solche zu verstehen. Sie grenzen sich gegenüber Totalrevisionen deutlich ab. Mühen bereiten insbesondere das Verhältnis a) zum internationalen Recht, b) zu den Grundrechten und c) zum Prinzip der Verhältnismässigkeit sowie d) zu konkurrierenden öffentlichen Interessen der Verfassungsstufe. Gesucht sind völkerrechts- und integriert verfassungskompatible Auslegungen der erlassenen Teiländerungen. Plakative, absolute Aussagen, müssen vom Geist der Verfassung und seinen elementaren Aussagen her relativiert werden. Das Prinzip der Einheit der Materie, das für Verfassungsinitiativen auf Partialrevision G0ültigkeitsvoraussetzung ist, gilt nicht nur zugunsten der Abstimmungsklarheit sondern auch als Abgrenzungskriterium zur Totalrevision resp. zur Begrenzung der Teilrevisionen auf sich selbst (Art. 139 Abs. 3 BV, Art. 194 Abs. 2 BV). Dass Initiativen – laut der zit. Bestimmungen – ausserdem nach der Einheit der Form verlangen und nicht zwingendem Völkerrecht widersprechen dürfen, sei beigefügt.

Die Jahrhundert- und die Jahrtausendwende war nicht nur ein Zahlenereignis sondern gleichzeitig das Einläuten von Entwicklungsschüben, allein schon was den Wissens- und Kommunikationsbereich angeht. Wie rund 50 Jahre vorher der Mobilitätswachstum oder der Energiehungers zu bestimmenden Faktoren geworden waren, so waren es neu die Informations- und Kommunikationstechniken, die prägend wurden, ferner die Internationalisierung und Globalisierung des Weltgeschehens. Sie formen die heranwachsende Gesellschaft von einer neuen Seite her. Die weltweiten, sekundenschnellen Verbreitungs- und Zugriffsmöglichkeiten erreichen „alle Welten“ und mit ihnen neue Verhaltensweisen: Die Wissensgesellschaft mit individualistischen Zügen, gleichzeitig mit neuen Machtgruppierungen, mit Unfrieden, mit Anzeichen zur „Völkerwanderung“ hin in Länder mit besserer Lebensbedingungen. Auch auf die Politik, die Staaten und internationalen Organisationen schlagen diese Erscheinungen durch. Gleichsam vom Örtlichen rund um das Globale bis wieder zum Örtlichen, vom Individuellen über das Allgemeine wieder zurück zum Persönlichen.

Spezifisch für die Schweiz: Sie wird deutlich urbaner. Bei erheblich zunehmender Bevölkerung wachsen die Agglomerationen. Es entstehen sogar interkantonale Metropolitanräume, sei es am Genfersee, sei es in den Raumumrissen von Basel-Aarau - Luzern-Zug-Winterthur-Schaffhausen, vor allem mit Zürich als Brennpunkt mitten drin. Der hohe Anteil ausländischer Bevölkerung und grenzüberschreitender Pendler wie auch von Migranten beeinflusst ferner das nationale Selbstverständnis, teils abwehrend, teils integrierend, teils aufbauend, teils kulturell belastend und dann doch wieder (insgesamt?) bereichernd. Immerhin: Die nationale Kohärenz und die Identitätsstiftung sind laufend neu zu lancieren. Das europäische Umfeld wird vielleicht unbeständiger und hartnäckiger zugleich, doch kann nicht mit einem keimenden Verständniszugewinn für die Schweiz in ihrer historischen Art gerechnet werden. Das weltweite Kräftespiel auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen und politischen Interessenwahrung führt nicht zu erhöhter Friedfertigkeit, im Gegenteil, neue, auch nichtstaatliche Unruhestifter verschaffen sich Machträume und Einflussphären.

Zur neuen Wirklichkeit im Bereich der Politik zählt die Initiativenflut auf Partialrevision der Bundesverfassung. Unter den Aspekten des Regierens fällt dabei ins Gewicht, dass sich die Initiativen aus dem Volk letztlich direkt ans Volk wenden. Sie reduzieren den Einfluss von Regierung und Parlament auf Fragen der rechtlichen Gültigkeit, auf die Möglichkeiten, einen Gegenvorschlag einzubringen oder der Initiative zuzustimmen resp. sie zur Ablehnung zu empfehlen. Dass das Instrument der Initiative für irgendwelche Interessen/politische Akzentsetzungen sogar gebraucht/missbraucht werden kann, gibt zu denken. Fragwürdig ist vor allem, dass sie teilweise nicht hinreichend bedachte Rechtsfragen in sich schliessen, so bezüglich Kompatibilität mit dem Völkerrecht und dem übrigen geltenden Verfassungsrecht.<sup>121</sup> Es bleibt aber dabei, dass Initiativen ernst gemeinte Anliegen in sich vereinigen können, die früher oder später durch die Politik ohnehin angegangen werden müssen.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Modifikationsvorschläge werden u.a. vom Think Tank „Avenir Suisse“ bedacht. Siehe dazu NZZ Nr. 80 vom 8.4. 2015, S. 9: Vorprüfung, Unterschriftenzahl, Gesetzesinitiative usw. Bedacht werden muss insbesondere die Verfassungsmässigkeit aufgrund neu zu evaluierender Gültigkeitsvorschriften und der neu zu diskutierenden Integrationsfähigkeit in die geltende Verfassung bezüglich Umsetzbarkeit. Eine Abschaffung des Instruments, das 1891 in die Verfassung eingefügt worden ist, erscheint kaum möglich.

<sup>122</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Elementare Probleme für Politik und Gesellschaft, in: Zeitschrift für Politikberatung, Berlin 2015, Nr. ...., S. ff.



Sogar die relativ junge Verfassung von 1999 sieht sich also bereits wieder vor eine neue Wirklichkeit gestellt, auch was die Veränderungsgeschwindigkeiten angeht – sogar mit sich anbahnenden Verhaltensänderungen in der Gesellschaft. Die damit verbundenen Lernvorgänge könnten sich stellenweise auf die Werthaltungen und somit auch auf die Ethik und das Recht auswirken. Von einer beruhigenden Konstanz der Wertpositionen kann somit nur begrenzt gesprochen werden. Feststeht auf alle Fälle: Das internationale Recht, die nationale Rechtsordnung und das Beziehungsnetz zum europäischen Umfeld – sie müssen immer wieder neu bedacht und verstanden werden. Dies gilt auch für die Reflexe auf die schweizerische Bundesverfassung. Alles, was hier angedacht wurde, erfährt früher oder später – möglicherweise – eine nuancierte Gewichtung: Von der Relativierung des Stellenwerts der nationalen Verfassung durch das internationale Recht über das Verständnis der freiheitlichen Komponenten der Grundrechte und der Selbstverantwortung bis zur Positionierung und Ausrichtung der Regierung und des Regierens auf das politische Umfeld.

## **5.2. Anpassungsdruck**

Die angedeuteten tatsächlichen Veränderungen berühren direkt und indirekt die rechtsstaatlichen, die liberalen, die demokratischen, föderativen und sozialen Elemente der Staatsidee, sie tangieren auch die Unabhängigkeit und die Sicherheit (samt Bedrohungen/Verletzlichkeiten), die kulturelle Vielfalt, den inneren Zusammenhalt und sie fordern folglich das Regieren und die Regierungen neu heraus. Nicht abrupt, langsam, mit zeitlich und sachlichen unterschiedlichen Evidenzen. Die Politik nimmt die erkennbaren und darunter die eindrucklichsten auf – in einem nicht durchwegs rationalen Prozess. Dieser letztere Ansatz ist nicht unproblematisch. Auch deshalb, weil neben dem Erkennbaren in der Öffentlichkeit Unterschwelliges mitschwingt. Auf alle Fälle müsste über Gewichtungen und Bewertungen seitens der Regierung mit dem Parlament und der Öffentlichkeit gesprochen werden. Zwiespältig bleibt: Hier das rational Erkennbare, dort das kaum ansprechbare emotional Unterschwellige, das sich aber Luft machen könnte.

Seit dem Erlass des neuen Verfassungstextes stehen unter anderem folgende Probleme und virulent werdende Problem-Vorboten an:

- |                        |  |
|------------------------|--|
| a) für den Rechtsstaat | Anwachsende öffentliche Aufgaben nach Menge und Komplexitäten, Normenflut, sinkender Stellenwert des Rechtsverbindlichen, heikle Schnittstellen des nationalen Rechts mit dem Völkerrecht, Ausweitungen des Rechts internationaler Organisationen und dominierender Staaten auf die nationalen Rechtsordnungen;                            |
| b) für die Demokratie  | Zurückbleibendes Engagement für den Grundkonsens, Initiativenflut auf Teilrevisionen der Verfassung bei begrenztem Respekt vor den allgemeinen und besonderen verfassungsrechtlichen Kernanliegen, innenpolitischer Überhang der Politikanliegen inmitten ansteigender Bedeutung des internationalen Rechts für die nationale Verfassungs- |

- und die (einfache) Gesetzgebung, Stärkung des Konkordanzprinzips in der Regierung;
- c) für die Freiheit  
Bedeutungszuwachs der öffentlichen Interessen gegenüber den privaten, Belastungen für Privatwirtschaft und Privatautonomie, höhere Regelungsdichte in freiheitsbeschränkender Art, insbesondere zulasten der Privatsphäre, der Privatautonomie und des Grundsatzes der Wirtschaftsfreiheit;
- d) für den Föderalismus  
Zentralisierende Übertragung kantonaler Aufgaben auf den Bund, Kompetenzzugewinn der Bundesverwaltung, heikle Abstimmung von Sachkompetenzen und Finanzierungsquellen, Nachholbedarf im Bereich der Infrastrukturen, fehlende Abstimmung zwischen politischen Gebieten und funktionalen Räumen, Abwälzen finanziell aufwendiger Aufgaben von den Kantonen auf den Bund;
- e) für die Wirtschaft  
National und international bedrängte Wirtschaftsfreiheit, Regulierungswelle bis nahe an die Grenze der Verrechtlichung, rechtliche Positionierung internationaler Unternehmungen mit Sitz in der Schweiz und globalen Marktauftritten, Steuerbelastungen, Währungsdisparitäten, angespannte Arbeitsmärkte, wachsende Staatsquote, Steuerung sachlich-politisch erwünschter Vorgänge durch Subventionen und Lenkungsabgaben, Marktverfälschungen durch staatliche Präferenzen;
- f) für die Gesellschaft  
Internationale Zuwanderung, zu schnell keimende kulturelle Vielfalt, begrenzte Integrationskraft, nachlassende Kohärenz, Schmälerung des Selbstwertgefühls des Mittelstandes, Verluste an „demokratischer“ Gesellschaftswirklichkeit durch erhebliche Einkommensspannweiten, Veränderungen des Verhaltens und der Werthaltungen aufgrund technischer Fortschritte im Bereich der Informatik und des Internets, neue Lebensformen, Wertewandel mit Auswirkungen auf die Gesellschaft;
- g) für den Sozialstaat  
Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungen, Neufestlegung der Altersgrenzen im Bereich der Altersrenten, belastend Krankenkassenprämien, ungenügende Alterspflegeversicherung, Sozialfürsorge und Nothilfe, Reintegrationen in Arbeit und Gesellschaft;

- |                       |   |
|-----------------------|---|
| h) für den Lebensraum | Mobilitätszuwachs, Bevölkerungswachstum bei gleichzeitig erhöhten Ansprüchen an das Wohnen und an das Arbeiten, Bedeutung der Freizeitwelten, Wissensgesellschaft, Agglomerationswachstum, Urbanisierung der Lebensweise, ungenügender Schutz der offenen Landschaft, notwendige Begrenzung der Siedlungsflächen, Abstimmung Verkehr/Siedlung, Schutz vor Lärm und Luftverunreinigungen, Schutz der Fruchtbarkeit der Böden, Artenvielfalt, Klimapolitik, Gewässerschutz; |
| i) für die Sicherheit | belastete innere Kohärenz, Relativeren der öffentlichen Ordnung, neuartige technische und anderweitige Bedrohungen der Sicherheit durch Cyberwar, Terror usw. bei zunehmenden Verletzlichkeiten des eigenen Landes, die Schweiz darf nicht zu einer Plattform fremder Interessen mitten in Europa werden, Notwendigkeiten der Dissuasion und der Bereitschaft zur Abwehr.   |

Der Druck auf die Schweiz kommt nicht allein von den nationalen Sachproblemen her. Das Internationale wirkt ein – bis hin zu Anzeichen einer „Völkerwanderung“. Die Veränderungen haben auf ihre Weise auch andere Staaten erreicht, die sich neu positionieren. Vor allem die in ihrer Machtstellung und Handlungsfreiheit durch Verschuldung belasteten Staaten unternehmen einiges, um sich anderweitig zu stärken, so durch Ausdehnung des Geltungsbereichs ihrer Rechtsauffassungen in andere Staaten hinein – selbst in demokratische Rechtsstaaten. Ohne gehörigen Respekt vor geltenden Rechtsordnungen, die erneuerungsfähig sind. Dass dabei sogar der traditionelle Weg von Verhandlungen, Staatsverträgen und Schiedsgerichten gemieden und direkt intervenierend agiert wird, erstaunt. Und dass nebenbei Rechtsverletzungen in Kauf genommen, zugemutet und spionageähnliche Aktivitäten entfaltet werden, gehört sich keinesfalls. Der Zweck heiligt die Mittel nicht.

Mit dem Kürzel von den Problemkomplexitäten und den hohen Abhängigkeits- und Vernetzungsgraden werden zwar Dimensionen angezeigt, aber keine Probleme gelöst. Der demokratische Rechtsstaat, der gewohnt war (und noch ist?), Probleme nach Dringlichkeiten step for step zu meistern, muss sich neu wagen, die Probleme derart anzugehen, dass sie in ihrer Vieldimensionalität vorausschauend erfasst werden. Dies bedingt möglicherweise auch Modifikationen bis hinein in die Entscheidungsprozesse und die Neuformulierungen der Kompetenzen. Ob die Verfassung von 1999 diesen Hinterfragungen in allen Belangen standhält, darf als Frage aufgeworfen werden.

Diese Problemfelder rufen auf alle Fälle nach der Regierung, sicherlich auch nach dem Parlament, dem Gesetzgeber und der öffentlichen Meinung, sogar nach dem Volk – in erster Linie aber nach der Regierung. Diese trägt die Verantwortung für die allseitige, auch internationale Respektierung der eigenen, geltenden, demokratisch legitimierten Rechtsordnung und die üblichen Pfade der internationalen Differenzbereinigung. Das Bestehen auf dem Recht beweist Rückgrat, selbst wenn die „bessere“ Einsicht

heranwächst, in Zukunft das geltende Recht neuen Anforderungen anzupassen, sogar in Ausrichtung auf internationale Rechtsentwicklungen und werdende Standards.

### **5.3. Kritische Machtausweitung der Regierung**

Eine Regierung, die in der geschilderten Art gefordert ist, verfällt, wenn sie sich nicht konsequent an das Recht hält, bald einmal der beiläufigen Machtanmassung, indem sie sich das „Recht“ herausnimmt, die ihr auferlegten Machtbegrenzungen „sinn-“, resp. zweckgemäss resp. politisch gewichtet zu interpretieren, nötigenfalls bewusst zu übergehen oder sich zusätzliche die „Kompetenz“ herauszunehmen, gleichsam unter Berufung auf eine „neue Wirklichkeit“, auf „internationalen Druck“, auf „höhere Gewalt“ hin oder aus rechtspolitische Gründen wie der Wahrung der Rechtssicherheit durch Rechtsanpassungen.

Die Meinungen, welche Haltung rechtmässig sei oder wäre, werden immer auseinanderdriften. Auch werden sich da und dort rechtfertigende Gründe für das eine oder andere Verhalten einbringen lassen. Bewusst aber muss sein und bleiben: Der reale Problemdruck begünstigt Machtanmassung durch die Regierung – bewusst oder unbewusst. Sie sieht sich oft genug gezwungen, das Fehlen ausreichender Kompetenzen begründen und Hindernisse abbauen zu müssen. Und dies verleitet hin und wieder, Zuständigkeiten zu behaupten. Allerdings nicht in einem transparenten Vorgang, vielmehr in einem schleichenden Prozess oder in voreiligen Schritten, durchaus nicht strategisch angedacht, oft auch ohne Hinterfragen „unbewusst“ initiiert. Die verfügbaren Beispiele glänzen nicht mit hohen Schlüssigkeiten. Sie lassen es bei Andeutungen bewenden, die das Risiko auf sich nehmen, mit vertretbaren Gründen widerlegt zu werden.

Aktuell lassen sich sechs Beispiele beim Namen nennen: a) Die Autobahnvignette als Finanzierungsmittel zusätzlicher Bundesstrassen (Nationalstrassen), Übertragung der Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur an den Bund, b) der Zweitwohnungsartikel in der Bundesverfassung als Grundlage für den Erlass einer bundesrätlichen Verordnung als Vorlauf zu einem Bundesgesetz und c) die wenig konsequente Vertretung der schweizerischen Rechtsordnung in internationalen Auseinandersetzungen, so rund um das Bankgeheimnis und die Besteuerung ausländischer Gelder, die hiesigen Banken anvertraut worden sind. In diesen drei Fällen schimmert der keimende Anspruch des Bundesrates durch, als Regierung in eigener Kompetenz die Rechtsentwicklung zu präjudizieren. Dazu kommen d) die indirekten Massnahmen zur Machtstärkung – so das kontinuierliche Anwachsen der Verwaltung, das bewusste Ausweiten der Aufgabenfelder und ferner das Vorantreiben der Regulierungsmengen. Hinzugefügt seien e) das Beispiel der Verfassungsinitiative gegen Masseneinwanderung, die durchkam, weil sich die Regierung selbstsicher auf einen (vermeintlich) gesicherten, ablehnend Mehrheitsentscheid verlassen hatte, ohne sich für den casus einer Annahme zu wappnen, und f) jenes der „Energiewend“.

a) Rund um die Finanzierung der „Strassen“ hat der Bundesrat als Regierung versucht, aus dem verfassungsrechtlichen Instrument der Autobahnvignette ein solches der Finanzierung für die Erweiterung des Nationalstrassennetzes zu

machen.<sup>123</sup> Diese war ursprünglich mit einem in der Verfassung genannten festen Betrag eingeführt worden, um die Vorteile jener Autofahrer abzugelten, die von diesem Netz profitieren, im Gegensatz zu jenen, die abseits ein Auto fahren.<sup>124</sup> Sodann sollte der Transitverkehr belastet werden, der ohne Treibstoff zu tanken – und also ohne Abgabenbelastungen – die Schweiz durchqueren kann. Der Bundesrat – wie auch das Parlament – verquickte nun nach der erfolgten Übernahme der Nationalstrassen die geplante Netzerweiterung mit der Erhöhung der Vignettengebühr, gleichsam als Vorbote einer Neuordnung der Strassenfinanzierung. Zudem ein „Machtakt“ zugunsten des Bundes im Bereich des Strassenwesens, abseits der Aspekte der Synchronisierung von Kompetenzordnung und Finanzausgleich. Nebenbei: Die Kantone haben der Netzerweiterung der Bundesstrassen wider ihre Strassenhoheit zugestimmt – der finanziellen Entlastung wegen. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung verworfen.

Im Zusammenhang mit der aktuellen verfassungsrechtlichen Neuordnung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur hat der Bund auf Betreiben der Kantone sich zur Übernahme der Hauptlast bekannt. Sie selbst beteiligen sich angemessen. Von einer gemeinsamen Kostentragung ist nicht mehr die Rede. Ihre Verantwortung für den regionalen öffentlichen Verkehr hätte deutlich unterstrichen werden müssen.<sup>125</sup> Was nicht geschehen ist. Der Bund führt über die Finanzen. Dass nunmehr neben dem Fonds für die Eisenbahninfrastruktur auch ein solcher für die Nationalstrassen und für die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen vorgesehen wird, drängt sich ökonomisch auf, allerdings verbunden mit einem stillen Machtzuwachs des Bundes, seiner Verwaltung und schlussendlich seiner Regierung.

b) Die Aufnahme des neuen Artikels über die Zweitwohnungen<sup>126</sup> in die Verfassung (samt Übergangsbestimmung) veranlasste den Bundesrat, mit einer bundesrätlichen Verordnung unter dem Titel der Gewährleistung der Rechtssicherheit für den Gesetzgeber einzuspringen.<sup>127</sup> Der formellen Gesetzgeber wurde gleichsam zeitlich in die zweite Position zurückversetzt. Ihm fiel es in der Folge nicht leicht, eine nuanciert abweichende Sicht zu entwickeln. Üblicherweise ist es am sog. einfachen Gesetzgeber, neue Verfassungsbestimmungen als Ergebnis einer Teilrevision zu würdigen und rechtsetzend tätig zu werden. Mindestens hätte Anlass zu einer sorgfältigen Verfassungsauslegung bestanden: Eigentumsgarantie, Schutz der Privatsphäre, Raumplanung, Landschaftsschutz, Gewässerschutz, Strukturpolitik für das Berggebiet usw. Auch die kantonalen Kompetenzen zum Planungs-, Bau-,

---

<sup>123</sup> Art. 86 Abs. 2 BV

<sup>124</sup> Art. 36quinquies aBV (Verfassung vom 29. Mai 1874, mit seitherigen Teilrevisionen, totalrevidiert 1999). In der zit. Bestimmung ist die Vignettengebühr mit Fr. 40.- fixiert. Die neue BV hat diese Festschreibung fallen lassen.

<sup>125</sup> Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur vom 20. Juni 2013 (FABI) (Art. 81a, 85 Abs. 2, 87a usw. BV): „Der Bund trägt die Hauptlast der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur.“ (Art 87a Abs.1 BV). Immerhin wird vermerkt, die Kantone beteiligen sich angemessen an der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur (Art. 87a Abs. 3 BV).

<sup>126</sup> Art. 75b BV; siehe dazu *Ruch Alexander*, St. Galler Kommentar zu Art. 75b BV

<sup>127</sup> Verordnung über Zweitwohnungen vom 22. August 2012 (SR 702). Diese Verordnung stützt sich auf Art. 182 Abs. 2 BV, eine Bestimmung, die den Vollzugsverordnungen gewidmet ist, aber als Grundlage für eine quasi-selbständige Verordnung benutzt worden ist.

Strassen- und Erschliessungsrecht hätten einbezogen werden müssen. Die explizite Berechtigung, vorausseilend eine Verordnung zu erlassen, war mindestens fraglich. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung, eine Verordnung zu erlassen, lag nur für den Fall der nicht zeitgerechten formellen Gesetzgebung vor. Das dem Gesetzgeber zustehende Dringlichkeitsrecht wurde übergangen. Kurzum, der Bundesrat hat sich den Erlass einer den Gesetzgeber faktisch präjudizierenden Verordnung herausgenommen. Das Parlament wagte dann doch eine etwas breitere Sicht. Dennoch: Die vorausseilende bundesrätliche Verordnung signalisierte Regierungs-“macht“ und stärkte zudem die Ansprüche der Bundesverwaltung im Bereich der Raumplanung.

c) Das „Bankgeheimnis“ war seit Jahrzehnten ein fester Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung.<sup>128</sup> Korrespondierend lag die Verantwortung für das Entrichten der Steuern beim Steuerzahler resp. beim Bankkunden und nicht bei der Bank. Diese war gehalten, ihrem Kunden die Erfüllung der Steuerpflicht zu ermöglichen, u.a. durch Übergabe der notwendigen Auszüge. Dass das Bankgeheimnis seitens gewisser Banken unglücklicherweise mit peinlichen Folgen bewirtschaftet wurde, sei nicht bestritten, doch bleibt es dabei, dass das Bankgeheimnis Teil der schweizerischen Rechtsordnung ist resp. war. Insofern hatte der Bundesrat kaum die rechtliche Möglichkeit, die Banken anzuhalten, Kundendaten preiszugeben. Auch die sich anbahnende internationale Politik- und Rechtsentwicklung, das Institut des Bankgeheimnisses zu relativieren oder gar fallen zu lassen, hätte ihm nicht gestattet, vorausseilende Lockerungen vorzunehmen. Im Gegenteil, er hätte auf die Unumgänglichkeit einer Gesetzesrevision verweisen müssen, allenfalls verbunden mit rechtlichen Vorgaben an die Banken, ihre Kunden zur Erfüllung der Steuerpflichten intensiv anzuhalten. Weitere Begehren hätten auf den Weg von Staatsvertragsverhandlungen verwiesen werden müssen, was teilweise geschehen ist. Es bleibt aber beim Eindruck, der Bundesrat habe für sich als Regierung Kompetenzen beansprucht, die ihm möglicherweise nicht zustanden. Sinnvoll wäre eine begleitende nationalrechtliche, gesetzlich Neuordnung gewesen – mit dem Nebenziel einer demokratischen Legitimierung.

d) Und nun zu Beispielen der indirekten Steigerung der Regierungsmacht. An erster Stelle steht das Phänomen der Parlamente, sich in das Regieren einzumischen, was die Regierung veranlasst, sich mit ihren Kompetenzen zu behaupten. Das Wachstum der Verwaltung gemäss absoluten Zahlen und erst noch wider die kostspieligen Rationalisierungen (Computerleistungen usw.), die erheblichen „Produktivitätsgewinne“ eingeschlossen, spiegelt vorweg die anschwellende Aufgabenfülle, die Komplexitätszuwächse wie auch die Internationalisierung. Zusätzlich eingeschlossen ist ein gehöriger „Anteil Aufgabenausweitung“, die nebenbei auch Machtelemente repräsentieren. Diese unterstreichen auf alle Fälle die Bedeutung des Staatlichen. Nicht zu übersehen sodann die immensen Kredite für externe Politikberatungen, teils zugunsten des Vollzugs durch die Verwaltung, teils zugunsten des Regierens, aber auch zur Mehrung des Prestiges und als Alibi. Dass die Regierung ihre Position zudem

---

<sup>128</sup> Das Bankgeheimnis folgt aus dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Persönlichkeitsschutz, aus den zivilrechtlichen Grundlagen dazu, vertraglichen Vereinbarungen und ausserdem vorausgesetzt durch Art. 47 Bankengesetz (Bundesgesetz über Banken und Sparkassen vom 8. November 1934, SR 952.0), der als Strafnorm die Verletzung des Bankgeheimnisses unter Strafe stellt.

dadurch festigt, dass sie ihr Initiativrecht gegenüber dem Parlament/dem Gesetzgeber unter Aktivierung der Verwaltung forciert, versteht sich. Die Folge der Normenflut hat ihren Hauptgrund sicherlich in der Aufgabenvermehrung, aber immer auch in der Selbstbestätigung der Regierung und der Verwaltung – unter dem Titel der Wahrung der öffentlichen Interessen, unterlegt mit einer gewissen Skepsis gegenüber der Wirtschaft. Der kritische Part des Abbaus der Regelungsmenge/-dichte und der Verwesentlichung der Gesetzgebung kommt in der Verfassung sowie bei der Regierung und in der Verwaltung zu kurz. Tragisch nur, dass die Verfassung von 1999 keine Dämme gegen die Verrechtlichung des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens errichtet hat. Nicht zuletzt: Neuere Bestrebungen im Bundesstaat vermeiden die pointierte Trennung von Bundes- und kantonalen Aufgaben – sie zielen von Seiten der Kantone auf eine Vernetzung, mit dem Ergebnis, dass der Bundesregierung neue Leitungs-, Koordinations- und Finanzierungsverpflichtungen anfallen, die den Einfluss der Regierungen von Bund und Kantonen stärken, so im Bildungs-, Gesundheits-, Verkehrs- und Energiewesen, neuerdings angedacht auch für die Sozialfürsorge.<sup>129</sup>

e) Ein völlig anderes Beispiel. Der Bundesrat als Regierung vertraut selbstsicher (zu selbstsicher?) auf seine politische Beurteilungskompetenz. Überraschend für ihn hat dann das Schweizer Volk am 9. Februar 2014 mit der Mehrheit nach Stimmenden und der Stände (Kantone), die von einer einzelnen Partei (SVP) lancierte und getragene Verfassungsinitiative „Gegen Masseneinwanderung“, angenommen. Der vorgeschlagene und nun geltende Verfassungstext zielt auf die selbständige Steuerung der Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern.<sup>130</sup> Damit tangiert die Verfassung die mit der EU bilateral gepflegte Personenfreizügigkeit. Der Bundesrat hatte sich – wenn auch bei hohem eigenen Engagement – auf die positive Grundhaltung der Öffentlichkeit zugunsten der bilateralen Verträge mit der EU und zusätzlich auf die Tatsache verlassen, dass die andern Parteien, die führenden Verbände, die herausragenden Medien usw. die Nein-Parole vertraten. Er hatte sich derart sicher gefühlt, dass er von vornherein auf einen Gegenvorschlag verzichtete. Da seine früheren, eigenen Prognosen zu den Folgen der Personenfreizügigkeit durch die Wirklichkeit extrem überrundet worden sind, wäre für ihn Vorsicht angezeigt gewesen. Auch hätte ihm das unterschwellige Unbehagen aus früheren Abstimmungen zu verwandten Anliegen bewusst sein müssen.

f) Die Energiewende, weg von Atomkraftwerken, weg von der Abhängigkeit von nicht erneuerbaren Ressourcen, hin zu erneuerbaren der Sonnen-, Wind- Wasserenergie und der Erdwärme veranlasst den Bundesrat als Regierung, die Frage nach der Steuerung neu zu stellen. Für ihn stehen Subventionen und Lenkungsabgaben im Vordergrund.<sup>131</sup> Sie erlauben ihm, mittels finanzieller

---

<sup>129</sup> Siehe dazu vor allem die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 61a ff. BV).

<sup>130</sup> Siehe dazu *Schweizer Rainer J./Ehrenzeller Bernhard./Hettich Peter*, St. Galler Kommentar zu Art. 121a BV.

<sup>131</sup> Am 13. März 2015 hat der schweizerische Bundesrat den Vorschlag des Erlasses eines Verfassungsartikels in die Vernehmlassung geschickt, der das Erheben von Lenkungsabgaben vorsieht. Subventionen an Solaranlagen usw. sind bereits eingeführt. Kritische Fragen betreffen die sachliche-zeitliche-politische Opportunität der Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit, mit dem Volk, andere die Höhe der Abgaben und die Rückerstattung an die Bevölkerung sowie die begleitenden Marktverfälschungen bis und mit der Benachteiligung der Wasserkraft. Ich verschweige nicht, dass

Anreize (Subventionen) und Strategien überhoher Abgaben Änderungen des Verhaltens anzupeilen, die seiner Zielsetzung entsprechen. Offen sind die Fragen nach den beiden Instrumenten in ihrer konkreten Ausgestaltung bezüglich Höhe und Bedingungen der Subventionen und bei den Abgaben hinsichtlich der allfälligen neutralen Rückerstattung der Einnahmen an die Bevölkerung. Auch zeitliche Begrenzungen wären zu diskutieren. So oder so bewirken Subventionen und Lenkungsabgaben Marktverzerrungen, anders formuliert, sie greifen ins Marktgeschehen ein und sind deshalb nur dann einzusetzen, wenn sie sachlich und gesetzlich angezeigt sind. Interessant ist nun, dass der Bundesrat die Energiewende am Volk vorbei propagiert hat und nun erst im Zusammenhang mit den besonderen Instrumenten nach den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen der Zielerreichung fragt. War dies der angemessene politische Weg für den Machtgebrauch? Der Bundesrat konnten sich zwar auf seine Kompetenz zur Regierungspolitik berufen, er durfte aber nicht im Wissen, dass eine brisante Politikfrage im Raume steht, über längere Zeit mit einer Vorlage mit Referendumscharakter zuwarten. Ob damit eine kritische Rechtsfrage einhergeht, lasse ich hier offen. Demokratie und legitimationsrelevant ist sie allemal. Das Fragezeichen weist in Richtung einer möglichen Machtanmassung über längere Zeit.

Die hier angesprochenen Beispiele sind zahlenmässig nicht repräsentativ, aber im Verbund mit der belastenden Wirklichkeit, die auf die Regierung einwirkt und morgen einwirken könnte, weitet sich der Eindruck: Die Regierung traut sich eher zu viel denn zu wenig zu. Das Beispiel der spektakulär beschlossenen „Energiewende“, u.a. durch den Ausstieg aus der Atomenergie, belegt das betonte Selbstvertrauen in die Regierungsmacht. Die gewählten Wege tragen in der Summe zum Eindruck einer Machterweiterung bei, ohne diese gesetzlich ausreichend zu unterlegen, ohne kritische Rückbindungen an politische, rechtliche, sogar verfassungsrechtliche Vorgaben. Zudem müssten das Parlament und der Gesetzgeber sensibler reagieren. Das Ziel wäre vierfacher Art, nämlich

- a) eine dosierte Staatsquote,
- b) eine übersichtliche Gesetzgebung, die strukturiert, ermächtigt und begrenzt,
- c) eine Regierung, die ihre Funktionen auf einen leistungsfähigen Staat richtet und sich gleichzeitig Rechenschaft gibt, was dieser an öffentlichen Aufgaben zu erfüllen hat und was er nicht angehen sollte, sodann ob er
- d) fähig ist und bleibt, die Verwaltung nicht einer Eigendynamik zu überlassen und sich selbst dem Recht anzuvertrauen.

Dass sich eine Regierung des Handlungsdrucks nicht zu entledigen versucht und die mitlaufende „Machterweiterung“ akzeptiert, ist bis zu einem gewissen Grad verständlich: Sie lässt sich eben nicht gerne Untätigkeit vorwerfen. Dennoch: Die kursierende Machterweiterung ist und bleibt fragwürdig.

---

Subventionen und Lenkungsabgaben allein schon wegen der Markteingriffe, in der Konzentration auf ein eminent politisches Ziel, fragwürdig sind, mindestens politisch. Auch berührt die Überbewertung des Finanziellen, der finanziellen „Verführung“ als Ersatz für politisch-sachliche Überzeugungen, die staatspolitische Dimension des Bedenkens. Zu den Lenkungsabgaben siehe *Kappeler Thomas*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, Zürich 2000, und die dort zusammengestellte Literatur mit den Autoren Blumenstein, Böckli, Höhn, Vallender usw.



#### 5.4. Regierung – direkte Demokratie

Die jüngere Geschichte der schweizerischen Demokratie, vor allem in der Phase seit dem Inkrafttreten Bundesverfassung von 1999, illustriert den Zusammenhang zwischen dem Regieren und der direkten Demokratie. Er ist politikbedeutsam – erheblich. Regierung und Volk begegnen sich vor allem bei Sachabstimmungen recht intensiv. Auf alle Fälle prononcierter als bei Wahlen. Bei diesen wirken vordergründig primär die Parteien mit, im Zentrum aber stehen die einzelnen Kandidaten und die individuellen Wählenden. Sehr direkt kommen sich Regierung und Volk bei Referendumsabstimmungen nahe, auch bei Initiativen. Wohl ist das Parlament rechtlich massgebend eingeschaltet, doch es ist interessanterweise die Regierung, die neben den Parteien kraftvoll das Ja oder Nein vor der Öffentlichkeit vertritt. Das Parlament und die Parlamentarier halten sich erfahrungsgemäss eher zurück.

Ob und in welcher Art die Instrumente der direkten Demokratie (Referenden/ Initiativen) im enger werden Verhältnis zur EU nach wie vor spielen könnten, wird zwar diskutiert, aber nicht zu Ende bedacht. Selbst die aktuelle Regierung und das Parlament weichen dieser Thematik eher aus. Zu bedenken wäre, dass allein schon eine (EU-kompatible?) Politikverlagerung „weg vom Volk, hin zum Parlament und zur Regierung“ das schweizerische Staatsverständnis relativ stark berührte. Volksabstimmungen unter dem Vorbehalt der Übereinstimmung mit dem EU-Recht würden deren politische Relevanz erheblich mindern.

Unverkennbar als ausgeprägter Faktor der Demokratie ist derzeit die politische Relevanz des in der öffentlichen Meinung mitschwingenden unterschwelligen Unbehagens, so in Fragen des sprunghaften Anwachsens der Bevölkerung durch Zuwanderungen samt Folgeerscheinungen (wie Verstädterung, Zersiedlung, Infrastrukturmängel), der nachhinkenden Integrationskraft gegenüber den kulturellen Diversitäten, der Sorge um die Sozialversicherungen, der Gestaltung des Lohnniveaus, der Elastizität des Arbeitsmarktes für jede Altersstufe usw. Alles Sachverhalte, die sich in Volksabstimmungen zu Verfassungsinitiativen irgendwie Luft gemacht haben. Die Initiativen – insbesondere – übernehmen begleitend politisch befreiende „Ventilfunktionen“. Ebenso nicht übersehbar: Parlament und Regierung haben nicht frühzeitig auf das unterschwellige Unbehagen reagiert. Der Vorwurf, sie hätten etwas abgehoben die politische Traktandenliste im Griff geglaubt, lässt sich nicht widerlegen. Auch überschätzte die Regierung zu oft ihr Gegenargument der Verletzung von Völkerrecht und elementaren Prinzipien des Rechtsstaates – mehrmals. Das Volk überlegt eben primär innenpolitisch und zielorientiert. Es empfindet ohnehin zu pointierte rechtliche Vorbehalte als „Bevormundung“. Und so kommt es bisweilen bei Volksabstimmungen zu „überraschenden“ Ergebnissen.

Eine weitere Ursache der Belastung des Demokratieprinzips ist in der parlaments- und regierungsseitigen Neigung auszumachen, das korrespondierende Konkordanzprinzip, welches die politischen Kräfte nach ihrem Gewicht mit dem Ziel der Konsensfindung in die Regierung einbindet, wenig positiv zu gewichten. Faktisch ist es seit geraumer Zeit zu Mehrheitsakzentuierungen gekommen. Und so fehlt es aktuell der Regierung am subtilen Antizipieren möglich werdender Parlaments- und Volksentscheide. Das offene „Ja“ oder „Nein“ in Volksabstimmungen bedingt zwar ein gewisses „Darüberstehen“ der Regierung, damit sie beim einen oder andern Ausgang national und international handlungssouverän bleibt. Ein Überengagement der Regierung in einem

Abstimmungskampf kann sich für sie nachteilig auswirken, auch wenn sie auf der andern Seite gehalten ist, das Verantwortbare zu betonen, ja sogar im Interesse des Voranschreitens des Staates (und der Demokratie!) klärend und wegweisend zu wirken.

Zwei extreme (widersprüchliche) Neigungen sind in der politischen Landschaft festzustellen, die in konkreten Begegnung weniger hart tönen:

- a) Die unkritische Bejahung der direkten Demokratie mit Akzenten zu deren verabsolutierenden Ausweitung,
- b) jene zur Zurücknahme der direkten Demokratie zugunsten des Parlaments und der Regierung.

Eine gewisse Ungeduld gegenüber der Demokratie als Referendums- und Initiativdemokratie ist tatsächlich auszumachen, genau so wie das insistierende Handhaben dieser Instrumente. Keine Partei der Bundesebene wagt eine kritische Diskussion zu diesem Thema. Und die Mehrheit in der Bevölkerung dürfte es – aufgrund aktueller Abschätzungen – jedenfalls bei der geltenden Mischung von obligatorischen/fakultativen Referenden und Verfassungsinitiativen bewenden lassen. Korrekturen können hingegen nicht ausgeschlossen werden. Das Gesetzesreferendum geht auf die Verfassung von 1874 zurück, während die Verfassungsinitiative auf der Basis einer Teilrevision von 1891 eingeführt worden ist. In dreifacher Hinsicht könnte oder müsste mindestens das letztere der beiden Instrument der neuen gesellschaftlich-politischen Wirklichkeit angepasst werden: a) Erhöhung der Zahl der Unterschriften, b) richterliche Überprüfung der Initiativbegehren auf Teilrevision der Verfassung auf stufengerechten (verfassungsadäquaten) Inhalt und c) richterliche Überprüfung des Inhalts auf das Verhältnis zu grundlegenden (rechtsstaatlichen) Verfassungsprinzipien und zum für die Schweiz geltenden und nur erschwert änderbaren Völkerrecht.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> Zum Nachdenken: „Inzwischen aber spielt man Regierung, in einem Staat, der als verwalteter und nicht regierter Staat gedacht war und der glücklicherweise und unglücklicherweise durch die direkte Demokratie als Institution unveränderbar bleiben wird – regieren in einer Institution, die nicht dafür gebaut ist“, so Bichsel Peter, Über das Wetter reden, Frankfurt am Main 2015, S. 10 (in einem Kolumne von 2012).

## 6. Grunderkenntnisse

Zur Regierung und zum Regieren kann unendlich viel ausgeführt werden. Es bleibt aber dabei: Die Regierung begrifflich zu erfassen und sie inmitten der Staatsorganisation und der politischen-rechtlichen Entscheidungsprozesse präzise zu verorten, stösst an Grenzen, auch an solche überkommener Vorstellungen und der sprachlichen Möglichkeiten des Beschreibens.

Selbst aufgeschlüsselte Fragen nach dem Regieren, nach dem Erfassen der Regierungsfunktion und dem Stellenwert der Regierung im Rechts- und Politiksystem sind nur schwer zu beantworten, weil sich unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten elementar die Lehre von der Gewaltenteilung „einmischt“. Sie handelt nicht explizit von der Regierung als solcher. Ihr Kernanliegen ist die Machtbegründung und -begrenzung durch das Recht, vorweg durch die Verfassung, sowie das Ausgleichen der drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) durch Checks und Balances, ebenfalls auf der Basis des Rechts.

Diese Grundidee der kontrollierten Machtschöpfung und -erfassung sowie der Machtteilung/-trennung ist unverzichtbar. Vor allem auch von bleibender Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat, der neben dem Recht die Legitimierung des Rechts und damit auch der Macht mit sich bringt. Die Lehre vom demokratischen Rechtsstaat hat zu realisieren, wie sehr in der jüngeren Zeit das Regieren und damit die Regierungen neu hervortreten – ohne den demokratischen Rechtsstaat in Frage zu stellen. Die Regierung kann unter der „Gewalt“ der „Exekutive“ erfasst bleiben, ohne sie einseitig/exklusiv mit der Verwaltung zu verkoppeln. Ihre offenen Seiten zum Volk als Staatsorgan, zum Parlament, zum Gesetzgeber, zur Öffentlichkeit, zur Wirtschaft, zur Zivilgesellschaft und vor allem auch zum breit gefächerten Internationalen sind nicht minder wichtig,

Der hier gewählte methodische Ansatz der Fokussierung der Analyse auf die vor einem starken Jahrzehnt neu formulierte Verfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 schliesst den Vorteil der Konzentration auf einen ausgeprägt liberalen, demokratischen, föderativen und erst noch sozialen Rechtsstaat ein, der sich der laufenden Entwicklung in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Technik und Umwelt, auch hin zum Sozialen, immer wieder gestellt hat. An ihm ist sichtbar geworden, wie sich die Stellung der Regierung inmitten des Politiksystems und auf dessen vieldimensionalen Aussenseiten verändert hat. Die Regierung ist also missverstanden, wenn sie exklusiv als Spitze des Exekutiven verstanden wird. Auf dieser Basis gelang es, allgemeine Aussagen zur Regierung und zum Regieren für die heutige Zeit und für morgen zu gewinnen.

Integriert in die rechtswissenschaftlichen Lehren vom Regieren ergibt sich, dass die Regierung für den demokratischen Rechtsstaat weder als unselbständige Exekutivfunktion noch als verselbständigte Herrschaftsgewalt verstanden werden kann. Sie ist vielmehr als spezifisches „*Teilorgan*“ (der Staatsleitung)<sup>133</sup> – zusammen vorweg mit dem Parlament und der Verwaltung – zu verstehen, besonders ausgezeichnet durch

---

<sup>133</sup> Der hier vorgelegte Begriff der Regierung ist weder rein theoriengeschichtlich, rein positivrechtlich noch rein soziologisch angedacht. Er folgt einer breiten Sicht, vermeidet es aber, das Regieren zu „verabsolutieren“ und zu einer besonderen Herrschaftsgewalt und also zu einer besonderen Gewalt zu erklären. Insofern könnte von einer multiplen Sicht gesprochen werden, doch hat der Verfasser nicht

- a) die national/internationale Ansprechbarkeit,
- b) Scharnieraufgaben zwischen dem Nationalen und dem Internationalen,
- c) die Proklamation der Regierungspolitik
- d) die Strategie- und Managementkompetenzen zum Politikgeschehen,
- e) das Initiativrecht gegenüber Parlament resp. dem Gesetzgeber
- f) das Involvieren der Öffentlichkeit mit dem Ziel des Festigens des Grundkonsenses
- g) das Würdigen und positive Ansprechen der freien Wirtschaft und der offenen Gesellschaft
- h) die Leitungsfunktionen gegenüber der Verwaltung.

Daraus ergibt sich ein funktionaler Regierungsbegriff, rechtlich unterlegt und wirklichkeitsbezogen erhellt.

Folgende Erkenntnisse drängen sich auf:

- 1.- „Regierungen“ bilden einen festen Teil der Organisation von Nationalstaaten. Im Falle föderativer Staaten verfügen auch Gliedstaaten und Gemeinden über „Regierungen“ resp. über entsprechende Organe. Ansätze zu „Governance-Strukturen“ erfordern auch internationale Organisationen und sog. funktionale Räume wie Metropolitanräume, Agglomerationen und Regionen.
- 2.- Die Regierung, die im Sinne der Lehre von der Gewaltenteilung zusammen mit der Verwaltung als Exekutive verstanden wurde, gewinnt seit rund 150 Jahren im demokratischen Rechtsstaat sukzessive an leitenden Funktionen erheblich hinzu – neben den vollziehenden. Die einseitige Verknüpfung mit der Verwaltung wird zu knapp, auch wenn die Verwaltung der Regierung zuzudienen hat.
- 3.- Die Regierung hebt sich – parallel – von der Verwaltung und vom Parlament ab, jedoch ohne zu einer eigenen „Gewalt“ zu werden und ohne den Kontakt zu diesen zu verlieren, weder unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung noch unter jenem des gegenseitigen Diskurses und des „staatsleitenden“ Zusammenwirkens – sei es in der Ausübung des Initiativrechts gegenüber dem Parlament resp. dem Gesetzgeber, sei es durch das Leiten der Verwaltung.
- 4.- Die Regierung wendet sich über das politische System hinaus – unter Respektierung ihrer Freiheit – an die Wirtschaft und an die Gesellschaft resp. an deren Exponenten, soweit sie ins politische Geschehen involviert oder von ihm betroffen werden. Sie informiert die Öffentlichkeit über die politische Entwicklung und motiviert sie zum kritischen Mitdenken.
- 5.- Die Regierung hat sich gleichzeitig zum permanent national/international präsenten und repräsentierenden, positionsbestimmenden und meinungsbildenden, prozessauslösenden, handlungsfähigen Staatsorgan entwickelt, das weder dem

---

diesen Zutritt gewährt sondern jenen über die Auswertung einer zeitgemässen Verfassung, konkret jener der Schweiz von 1999. Zu diesen Bemerkungen vgl. die grundlegende Abhandlung von *Badura Peter*, Regierung, in: Evangelisches Staatslexikon, 2. A., Stuttgart 1966, S. 2163 ff. Ob die dort zitierte sog. soziologische Definition von Rudolf Smend (unter Verweis auf Werke der Jahre 1922, 1928) zum Regieren als vorteilhaft bewertet werden darf, scheint mir zweifelhaft. Sie schliesst eine Verabsolutierung der Regierung nicht deutlich genug aus.

Parlament noch der Verwaltung wie auch der Justiz deren Grundfunktionen streitig macht.

6.- Die Regierung wird seit geraumer Zeit von der Öffentlichkeit und den Parteien, innerstaatlichen Gebietskörperschaften, NGO, Verbänden und Medien, von der Wirtschaft, der Gesellschaft, aber auch von den andern Staaten und den internationalen Organisationen faktisch intensiver wahrgenommen als die andern Staatsorgane.

7.- In einem erweiterten Sinn ist die Regierung ein Glied der Staatsleitung, in die Parlament, Regierung und Verwaltung, allenfalls auch Gebietskörperschaften, differenziert einbezogen sind. Dies ändert aber nichts daran, dass die Regierung sukzessive stärker hervortritt. Gleichzeitig wendet sie sich, wenn auch in anderer Art, an die freie Wirtschaft und an die offene Gesellschaft und bezieht diese in das Bedenken der allgemeinen Wohlfahrt und der politischen Mitverantwortung ein.

8.- Die Regierung ist heute verbreitet ermächtigt, eine eigene „Politik“ als sog. Regierungspolitik zu formulieren und zu vertreten, in den Auswirkungen nahe dem Parlament, sowohl als Vorgabe für die Verwaltung als auch als Grundlage der Auseinandersetzungen mit dem Parlament in Budget- und Gesetzgebungsbelangen, dann auch mit allfälligen Gliedstaaten, der Öffentlichkeit, der Wirtschaft/Gesellschaft und den internationalen Organisationen wie auch den andern Staaten.

9.- Die Regierung zeichnet für das Gewährleisten der unabdingbaren, integral vorausgesetzten Freiheit der Bürgerinnen und Bürger – eine Kernaufgabe des Staates – mitverantwortlich. Sie hat die Selbstverantwortung, die Grundrechte, die freiheitlichen Grundsätze der Wirtschaftsordnung wie auch die Privatautonomie und die Privatsphäre inmitten der Summe öffentlicher Aufgaben zu beachten und zu stützen. Ihr Präsenzvorteil darf sie nicht verleiten, sich über ihre Zuständigkeiten hinaus verbindlich zu äussern.

10.- Das Regieren schliesst öffentliche, anregende, geistige Auseinandersetzungen mit politisch aktuellen und aufkommenden Problemen ein. Die Regierung pflegt Kontakte zur Öffentlichkeit sowie zu nationalen und internationalen Gesprächspartnern und Organträgern. Die Regierung trägt die Verantwortung für das Entwickeln von Strategien des Handelns und für den Fluss der Entscheidungsprozesse. Sie kann Initiativen gegenüber dem Parlament und weisungsstarke Vorgabe gegenüber Verwaltung – lenkend und leitend – einbringen.

11.- Der Regierung kommen eine nicht unerhebliche Autorität und eine gewisse Macht im Rahmen des Staates und der staatlichen Gewalten zu. In ausserordentlichen Lagen können ihr ex constitutione besondere Kompetenzen zuerkannt werden, die sie von sich aus an die ordentlich zuständigen Organe zurückgeben muss, wenn die rechtlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind. Insofern ist sie in die grundsätzlichen Fragen demokratisch legitimer und rechtlich begründeter Machtzuweisungen und Machtbeschränkungen einbezogen.

12.- Neben der formellen Macht, die begrenzt ist, kommt der Regierung die kreative, geistige „Macht“ der innovativen Impulssetzung zu, die, gekonnt und breit eingebracht, politische Prozesse auszulösen und in das Entscheiden zu führen vermag. Sie darf auch das Politikbewusstsein stärken und der Zivilgesellschaft den Rücken stärken. Aber:

Diese so wichtige Komponente des anregenden Engagements darf nicht zu einer selbsttätigen Macht werden. Sie mündet in der Regel in einen offenen Diskurs – und in die ordentlichen Verfahren.

13.- Die Regierung ist ungeachtet der starken politischen Stellung im demokratischen Rechtsstaat an das Recht gebunden und auf die rechtsstaatliche Gewaltenteilung verpflichtet. Sie steht dem Parlament, den Bürgerinnen und Bürgern wie auch der Öffentlichkeit gegenüber bleibend in Verantwortung. Der relativ offene Bereich des freien Ermessens – u.a. in Belangen der Aussenpolitik – darf nicht in Beliebigkeit umschlagen

14.- Je grösser das Leistungsangebot des Staates an die Wirtschaft, an die Gesellschaft, an die einzelnen Menschen und an die internationalen Bestrebungen wird, um so sorgfältiger hat sich die Regierung mit den Grenzen des Staates auseinanderzusetzen und sich des Missbrauchs seiner Leistungen zu erwehren. Auf der andern Seite erfordert die stellenweise reale Vernetzung des Staatlichen mit der Wirtschaft und der Gesellschaft eine ausholend ganzheitliche Sicht des Wohlergehens der Bevölkerung (ohne an Verstaatlichungen zu denken, ohne die Freiheit der Menschen und den Grundsatz der freiheitlichen Wirtschaftsordnung zu verletzen).

15.- Gelingendes, menschnahes, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger bedenkendes Regieren setzt den demokratischen Rechtsstaat als Gefäss voraus, weil er das Regieren und damit die Regierung vor Selbstüberschätzung und Fehlentwicklungen bewahren hilft. Neigungen der Regierung, ihre politische „Macht-Stellung“ auszuweiten, können nie ausgeschlossen werden. Sie sind deshalb stets kritisch im Auge zu behalten.

16.- Eine der vornehmsten Pflichten jeder Regierungen besteht in der Stärkung des Grundkonsenses, der den demokratischen Rechtsstaat dadurch zusammenhält, dass sich alle Beteiligten samt dem Volk (Wahl- und Stimmberechtigte) immer wieder neu besinnen, was konstitutiv für Politik und Gesellschaft ist: Wahrung der Freiheit und der Grundrechte, Rechtssicherheit, individuelle und kollektive Sicherheit, Wohlfahrt, demokratische Mitbestimmung, das Akzeptieren getroffener Entscheidungen.

17.- Die Regierung kann und darf klare Positionsbestimmungen einbringen, sie soll sogar das politische Voranschreiten suchen, sie darf aber nicht in dem Sinne „führen“, dass sie insistierend die Wahrheit für sich beansprucht.

18.- Die erste und letzte magistrale Verantwortung der Regierung besteht darin, die Politik in Bewegung zu halten, auch dann, wenn sie glaubt, durch negative Entscheide des Parlaments und/oder gar des Volks behindert zu werden. Sie ist den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Aufträgen gegenüber verpflichtet und gehalten, davon ausgehend notwendig werdende (neue) Erstinitiativen und gesetzgeberische Novellierungen zu ergreifen.

19.- Die Regierung pflegt neben dem Prozessmanagement die Strategiekompetenz. An ihr ist es, das Taktische in Grenzen zu halten, das Operative zu forcieren, vor allem aber die Übersicht, auch als Problemübersicht, mit Umsicht in den Vordergrund zu rücken und dabei die zentralen und längerfristigen Ziele im Auge zu behalten, auch als geistigen Vorrat für rasches Handeln in ausserordentlichen Lagen wie Katastrophen und Krisen. Die Strategiekompetenz ist insbesondere auch gegenüber dem Internationalen von

Bedeutung. Das aussenpolitische und das aussenwirtschaftliche Verhalten werden durch das (strategische) Positionieren des demokratischen Rechtsstaates berechenbar. Das Androhen von Machtmitteln sollte sich allseits relativieren oder sogar erübrigen.

20.- Die Anforderungen an Regierungsmitglieder sind höher als gemeinhin angenommen wird. Die nationalen und internationalen Dimensionen erfordern Übersicht und Weitsicht zu politikrelevanten – aktuellen und potenziellen – Problemfeldern, sodann fachlich-menschliche Kompetenzen und Kommunikationsfähigkeiten nach allen Seiten, auch zur Öffentlichkeit. Grundsätzliche Klärungen zum Geschehen und zu den politischen Prozessen sind wichtiger als Anhäufungen von Ad hoc-Statements.

21.- Mit Blick auf den lang anadauernden Prozess des Werdens einer „rechtsstaatlichen“ Weltordnung haben die nationalen Regierungen und die „Regierungen“ zwischenstaatlichen und supranationalen Organisationen eine hohe Rechtskultur samt weiser Toleranz gegenüber dem Werdenden zu enzwickeln, gleichzeitig aber die Werte der Freiheit, der Gerechtigkeit, der Ehrfurcht vor dem Leben, der Verantwortung gegenüber kommenden Generationen usw. zu stärken und in ihren Ansprüchen auf Einflussphären Mass haltend den Frieden zu mehren. Das Internationale darf nicht zu einem rechtsfreien Agieren verkommen. Im Gegenteil: Die Globalisierung setzt die Herrschaft des Rechts voraus.

22.- Die Regierung hat stets darauf zu achten, dass das Parlament und mit ihm auch der Gesetzgeber nicht zurückversetzt werden. Zudem hat sie die Verwaltung nicht nur zu leiten und zum Bewältigen der öffentlichen Aufgaben anzuhalten sondern sogar für das Regieren und die Gesetzgebung zu mobilisieren.

23.- Die Regierungslehre darf die Regierung und das Regieren nicht überhöht darstellen. Vielmehr ist es ihre Grundaufgabe, die Regierung ins Politiksystem der Machtbegründung und Machtbeschränkung/-kontrolle funktionsadäquat einzuordnen. Sie darf die Herausforderungen, kreativ und inspirierend zu wirken, unterstreichen und die Präsenzverpflichtung der Regierung mitten im nationalen/internationalen Geschehen hervorheben.

24.- Zu klären ist durch die Regierungslehre, in welcher Art und in welcher Intensität die Regierungen auf ihre nationalen/internationalen Präsenz-, Impuls-, Initiativ-, Leitungs-, Lenkungenfunktionen (inkl. Ordnungs-, Leistungs- und Interventionsfunktionen) verpflichtet sind und wie sich die rechtlichen Vorgaben auf das Regieren und dessen politisches und sachliches Umfeld auswirken. Die Regierungslehre widmet sich sodann den Institutionen, Verfahren, den öffentlichen Aufgaben und differenziert dem Verhältnis zur Wirtschaft und Gesellschaft wie auch zu den Exponenten der Zivilgesellschaft. Sie kann Doktrinen, Theorien, Methoden und Praxishinweise beisteuern.

25.- Nicht angesprochen, wenn auch tangiert, sind in dieser Abhandlung die Probleme des Regierens und der Regierungen in andern als demokratischen Rechtsstaaten. Aufgrund der Perspektiven, die sich für die Regierungen unter dieser Staatsform eröffnen, dürfte aber vorstellbar oder sogar sichtbar geworden sein, wie sich Machtanmassungen in einseitig regierungsbetonten Staaten entwickeln könnten. Bedrohlich sicher für die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger als Rechtsadressaten.

Zudem fallen Korrekturkräfte, Kritikmöglichkeiten und Hemmungsfaktoren wider Machtanhäufungen, Machtintrigen, Gewalt und Krieg weg, was sich allemal als bedrohlich erweisen kann, auch für Drittstaaten, sogar auf den Frieden in dieser Welt.

An diesen letzten Punkt und in der Summe der Aussagen schliessen sich fünf Erkenntnisse von grundsätzlicher Bedeutung an:

Offen bleibt die *weitere Entwicklung in der Begegnung von nationalen und internationalen Veränderungen*. Berührt wird – neben der Stellung der Regierungen, die faktisch noch mehr hervortreten könnten – negativ die Funktion der Parlamente auf nationaler Ebene, da die Gesetzgebung durch globale und weltregionale Organisationen zunehmen und zusätzlich durch die Ausdehnungen des räumlichen Geltungsbereichs des Rechts der Grossmächte auf mittlere und kleinere Staaten erheblich belastet werden könnte. Nicht minder kritisch wären, bei solchen Trends, die föderalen Strukturen zu verfolgen. Auch sie könnten leiden.

Das *kritische Befassen mit dem Regieren ist eine anhaltende Herausforderung* für Wissenschaft und Politik. Die Regierungen sind in ihren Potenzen und in ihren Grenzen zu sehen, als Realität nach Stärken und Schwächen zu würdigen und letztlich nach ihren rechtlichen, politischen und tatsächlich wahrgenommenen Grundfunktionen zu verstehen. Sie sind nicht die oberste Gewalt im Staat. Auch nicht einer internationalen Organisation, eines Pakts, eines Bündnisses. Sie sind ungeachtet ihrer vielfältigen Funktionen nicht allmächtig. Auch der Staat nicht, dem sie dienen. Sie genügen auf der andern Seite vielen und vor allem hohen Anforderungen, wenn sie sich in den Dienst von „*Freiheit, Recht, Gerechtigkeit sowie Frieden*“ stellen. Die kurze Aussage: „*iustitia et pax osculatae sunt*“ meint das Selbe.<sup>134</sup> Das „Justieren“ der Entscheidungen und des Handelns – das besonnene Erwägen, das Bedenken der grundlegenden Werte und das sorgfältige Begründen auf der Basis des Rechts – sie werden zur Zierde des Regierens.<sup>135</sup>

Die häufig beschworenen *Tugenden* der Weisheit, der Gerechtigkeit, der Tapferkeit und der Besonnenheit reichen jeder Regierung zur Ehre. Voraussetzung ist deren Zusammenwirken. Tapferkeit ohne Weisheit, ohne Gerechtigkeit und Besonnenheit ist nichts anderes als „blinder Mut“, nahe der Mutwilligkeit. Wahre Tapferkeit weiss um das Gerechte, das sorgfältig Bedachte und das weise Verhalten inmitten der Dimensionen der eigenen Stärken/Schwächen und Verletzlichkeiten. Und so ist es mit allen vier Kardinaltugenden: Sie bereichern sich gegenseitig, verhindern Einseitigkeiten, begünstigen das Mass-Halten. Aber: Erst das Kernelement der Herausforderung der Freiheit mit dem Recht und dem Frieden im Gefolge markieren inhaltliche Substanz. Losgelöste, verselbständigte, gar angemassete Regierungsmacht rechtfertigt das Regieren nicht. Es lebt vom inneren Gehalt der rechtsstaatlichen-demokratischen Vorgaben.

*Die Gesellschaft selbst muss sich bewegen*: durch die einzelnen Menschen, durch Gruppierungen. Sie haben sich ihrer *Erstverantwortung* für Rechtsstaat und Demokratie jederzeit bewusst zu sein. Kritisch, voranschreitend und gleichzeitig in der Gewissheit, dass Freiheit, Recht, Gerechtigkeit und Frieden von der Besonnenheit mehr zehren als

---

<sup>134</sup> Psalm 85,11

<sup>135</sup> Besonders eindrücklich wird der Zusammenhang von Weisheit und Gerechtigkeit im Buch der Sprüche (2, 1-10) beleuchtet: Weisheit, Herz, Verstand und das Forschen nach Schätzen führen zum Verstehen der Gottesfurcht und zur Gotteserkenntnis, „...alsdann wirst du verstehen Gerechtigkeit und Recht“.



von Machtansprüchen. Das nackte Ausspielen von Macht zeugt nicht von geistigem und geistreichem Überlegen, das innere Überlegenheit bewirkt, die ihrerseits Bescheidenheit als Basis der Glaubwürdigkeit voraussetzt. Sie ist jeder Gesellschaft, der Politik und den Regierungen zu wünschen.<sup>136</sup>

Der moderne, säkularisierte Staat meidet in der Regel die Anrufung Gottes, resp. des Allmächtigen. Es bleibt aber sinnvoll, jeder Regierung immer wieder klar zu machen, dass weder sie noch der Staat die oberste Instanz sind. Selbst das Volk als (demokratischer) Souverän ist nicht unfehlbar. Sie sind und bleiben menschliche Einrichtungen, die mit eben diesen menschlichen Zulänglichkeiten und Unzulänglichkeiten behaftet sind. Jedem Versuch der Überhöhung des Staates oder eines Staatsorgans gilt es kritisch zu begegnen.<sup>137</sup> Selbst die mit dem Recht und durch das Recht involvierte „Gerechtigkeit“ darf nicht verabsolutiert als ein für allemal inhaltlich definiert vorgegeben erachtet werden. Sie ist und bleibt aber - neben der vorausgesetzten Freiheit – das zentrale Postulat des Rechts, dem sich die Gesetzgeber, die Gerichte, die Parlamente, die Regierungen und die Verwaltungen – strebend – zu stellen haben. Die Spannweite zwischen „Liebe“ und „Gerechtigkeit“ signalisiert, dass sich selbst das Ringen um Gerechtigkeit als kritische Herausforderung des Rechts in den „Vorhöfen“ des Menschlichen bewegt. Dies kann man anders sehen, indem die Gerechtigkeit als „Vorgab“ an das Recht „aus der Vernunft, aus der Natur oder aus einem vorausgesetzten Naturrecht“ hergeleitet wird, doch bleibt es dabei, dass um die Gerechtigkeit zwischen Menschen gerungen wird und gerungen werden soll.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Das nachstehende Pauluswort aus dem zweiten Brief an Timotheus, 1. Kapitel Vers 7, gilt für jede Regierung (und für jede Bürgerin und jeden Bürger): „Denn Gott hat uns nicht einen Geist der Verzagtheit gegeben sondern der Kraft und der Liebe und der Besonnenheit.“ (Der Begriff der „Besonnenheit“ wurde auch schon mit „Selbstbeherrschung“ übersetzt. Diese Wortwahl macht ihrerseits Sinn, gerade auch für eine Regierung. Dass das Regieren der „Liebe“ Raum zu gewähren hat, wurde verdeutlicht, es ist aber auch sinnbewehrt erfüllt, wenn sich das Regieren „menschnah“ und „menschlich“ einbringt.

<sup>137</sup> Selbst die Präambel der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 wirkt in ihrer verpflichtenden Art etwas aufgesetzt. Sie wird aber gerade durch die vorangehend Anrufung „Im Namen Gottes des Allmächtigen!“ letztlich relativiert, da das Göttliche Gott vorbehalten bleibt. Eine Regierung ist folglich nicht per se christlich oder unchristlich, sondern subtil differenziert nach der Haltung ihrer Mitglieder. Der Staat sollte sich selbst nicht als christlich deklarieren, auch wenn er dazu stehen darf, dass Elemente des Staates und der Politik dem christlichen Kultur- und dem Menschen-Verständnis nahe sind: Zur Freiheit und zur Nächstenliebe sind Christen berufen. So vor allem Paulus im Römer-(13, 8) und 1. Korintherbrief (9, 19). Siehe dazu auch *Luther Martin*, Von der Freiheit eines Christenmenschen (1520), Ausgewählte Schriften (hrsg. von Bornkamm Karin/Ebeling Gerhard), Bd. 1., S. 238 ff. Frankfurt am Main 1982

<sup>138</sup> **Zum Nachdenken: „Das Recht, als wichtigster Faktor sozialer Ordnung, ist nicht am meisten durch Gewalt bedroht; der Missbrauch des Rechtes, die Tarnung der Gewalt und der Ungerechtigkeit in der Gestalt des Rechts bedroht dieses in seinen tiefsten Grundlagen.“**, so Huber Max, Zeit und Geschichte, in: idem, Glaube und Kirche, Gesammelte Aufsätze, Bd. 2, Zürich 1948, S. 363. Sodann: **Gerechtigkeit erhöht ein Volk**“ (Sprüche 14.34)

## **Anhang 1:        *Übersicht über die Strukturen***

### **1. Internationale Ebene**

Staaten (vertreten durch <i>Regierungen</i> )	Internationale Organisationen „Regierung“: Generalsekretäre, Kommissare etc. Präsenz nationaler <i>Regierungen</i>
--	--

### **2. Nationale Ebene**

Volk	Parlament	<i>Regierung</i>	Verwaltung	Gerichte
Legislative		Exekutive	Judikative	

### **3. Gliedstaatliche Ebene** (Länder/Kantone/Departemente/Staaten usw.)

Volk	Parlament	<i>Regierung</i>	Verwaltung	Gerichte
Legislative		Exekutive	Judikative	

### **4. Kommunale Ebene** (Gemeinden, Städte)

Volk, Parlament	Präsident/Bürgermeister	Verwaltung
-----------------	-------------------------	------------

### **5. Funktionale Räume** (Regionen, Agglomerationen, Metropolitanräume)

Singuläre , funktionsadäquat gewählte Governance-Strukturen

Diese Darstellung will lediglich klar machen, in welchen Kontexten von der Regierung gehandelt wird. Auf kommunaler Ebene ist die Regierung häufig mit dem Bürgermeister/Gemeinderat identisch. Die Stellung des Monarchen in der konstitutionellen Demokratie ist eine besondere. Dies gilt auch für Bundespräsidenten. Deren Regierungsfunktionen sind auf alle Fälle limitiert. Der Begriff des Volkes repräsentiert die Wahl- und/oder Abstimmungsberechtigten.

## **Anhang 2:        *Übersicht über die Funktionen***

*Staaten*

*Internationale Organisationen*

**Interessenwahrung und Verhandlungskompetenz**

**Strategiekompetenz   *R e g i e r u n g*   Politikmanagementkompetenz**

**Initiativ-, Vollzugs-, Wirkungskontroll-, Kommunikationskompetenz**

*Volk    Parlament    Verwaltung    Öffentliche Unternehmungen  
Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsträger, Medien*

*Gliedstaaten (inkl. Gemeinden)*

*Funktionsräume (Agglomerationen, Regionen)*

*Öffentlichkeit*

Diese Übersicht vereinfacht und schematisiert. Sie will aber klar machen, dass sich das Regieren nicht auf den Vollzug erlassener Gesetze im Sinne des Wortes der „Exekutive“ beschränkt und dass in der Mitte der Fülle der Funktionen die Strategie- und Politikmanagementfunktion steht. Im Sinne eines voranschreitenden und engagierenden Prozesses, gerichtet auf Innovationen, verbunden mit Novellierungen des Rechts. Dass die Regierung zwar an das geltende Recht gebunden ist, dass sie aber gleichzeitig (wenn auch nicht exklusiv) Motor des Werdenden ist. Der begriff des Volkes steht für die Wahl- und/oder Abstimmungsberechtigten.

## **Anhang 3:       Übersicht zur Schweiz**

### **1. Bund**

#### **Parlament**

*Nationalrat/Ständerat  
Vereinigte Bundesversammlung*

#### **Bundesrat (Regierung)**

*Bundesverwaltung*

#### **Bundesgericht**

*Bundessverwaltungsgericht  
Bundesstraßgericht*

**Volk/ Stände (Kantone)** (*Obligatorisches Referendum, Verfassungsinitiative*)

**Volk** (*fakultatives Gesetzesreferendum*)

### **2. Kantone (26)**

#### **Parlament**

#### **Regierung**

#### **Kantonsgericht**

*Kantonsverwaltung*

*Verwaltungsgericht*

**Volk** (*Obligatorisches/fakultatives Referendum/Initiativen/Landsgemeinden in den Kantonen AI und GL*)

### **3. Gemeinden (rund 2000)**

*Parlament/Bürgerversammlung*

*Gemeinderat  
Gemeindeverwaltung*

Diese Übersicht signalisiert, dass die Schweiz ein demokratischer, föderativer Bundesstaat ist. Die Staatsidee ist ausserdem gleichgewichtig geprägt durch die liberale und die soziale Komponente. Zu bedenken sind sodann: Das Kollegialitäts-, das Departements- und das Konkordanzprinzip für die Regierungsstruktur und materiell für die Aussen- und Sicherheitspolitik die Neutralität. Im Hintergrund schwingt das Milizprinzip mit, das sich u.a. gegen ein Berufsparlament wendet, aber sukzessive gefährdet ist. Alles in allem versteht sich die Schweiz als demokratischer Rechtsstaat mit einem besonderen Akzent auf der direkten Demokratie.

*Zum Autor:*

*Martin Lendi*, Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Rechtsanwalt, (em.) o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich, Küsnacht/Zürich

Der Autor war von 1961 bis 1969 Generalsekretär (früher Departementssekretär genannt) des Baudepartements des Kantons St. Gallen (u.a. Mitglied und Präsident der Int. Rheinregulierung, der Gewässerschutzkommission Bodensee, der schweizerischen Delegation zum Staatsvertrag „Wasserentnahmen aus dem Bodensee“, Sekretär Erdölkonzordat, usw.) und von 1969 bis 1998 Professor für Rechtswissenschaft der ETH Zürich (ab 1976 als o. Prof.) mit Lehr- und Forschungstätigkeiten in den Bereichen des Raumplanungs-, des Umweltschutz-, des Verkehrs-, des Rechts der Sicherheitspolitik usw. sowie des Staats- und Verwaltungsrechts im Allgemeinen). An der ETH Zürich wirkte er u.a. als Mitglied der Leitung und als Vorsteher des damaligen ORL-Instituts (Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung), als Vorsteher der Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften sowie während 2 Amtsdauern als Vorsteher des Departementes für Recht und Ökonomie.

Als Professor gehörte zahlreichen Experten- und ständigen Kommissionen des Bundes an (Gesamtverkehrskonzeption, Raumplanungsgesetze, Bundesgesetz Investitionshilfe Berggebiete, Wasserwirtschaft, Nachrichtendienste, NFP Sicherheitspolitik usw., ferner Mitglied: Beratende Kommission Raumplanung, Rat der Nachhaltigkeit usw.) und pflegte interdisziplinäre Kontakte – u.a. zu den Politikwissenschaften, zu Geographie, zum Bau- und Kulturingenieurwesen, zur Ökonomie usw. Am ORL-Institut betreute er u.a. von 1970 bis 1987 die Zeitschrift DISP, die er zu einer wissenschaftlichen entwickelte. Ausserdem zählte er während vieler Jahre zur Herausgeberschaft der Zeitschrift UPR (Umwelt- und Planungsrecht, München), derzeit zu jener für „Politikberatung“ (Berlin).

Die Universität für Bodenkultur in Wien verlieh ihm das Ehrendoktorat. Die Donau-Universität in Krems ehrte ihn mit einem Tit.-Professor. Er ist Träger des Camillo Sitte-Preises der TU Wien und der Republik Österreich. Ferner ist er (o.) Mitglied der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Hannover). Für diese befasste er sich vor allem mit Fragen der Ethik in der Raumplanung. Auch äusserte er sich zur Theorie der Raumplanung und zu deren Stellenwert in der Politik. Der Autor ist Ehrenmitglied der Europäischen Bodenfakultät, der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) sowie der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz.

Im Militär oblagen ihm Funktionen eines Generalstabsoffiziers – während Jahren als Mitglieder der Operationssektion der Armee und dann als Chef-Stv. der „Sachgruppe Strategie“ des Armeestabs, an deren Entstehung (Mitglied Expertenkommission Staatsführung in a. o. Lagen) er mitbeteiligt war.