

Eliane Kohlbrenner, Die Rolle der Staatskanzlei in der Staatsleitung, Stämpfli, Bern 2014 (Diss. St.Gallen), 337 S.

Voraussetzung für eine Untersuchung der Rolle der Staatskanzlei ist das Verständnis des politischen Systems der Schweiz und der schweizerischen Konzeption der Staatsleitung im gewaltenteilten Staat. Fast die Hälfte der Dissertation von Eliane Kohlbrenner ist diesen Grundlagen gewidmet; dieser Teil des Werkes bietet zwar keine neuen Erkenntnisse, ist aber eine gut geschriebene, durchaus lesenswerte, knapp gefasste Zusammenfassung der historischen und zeitgenössischen Diskussion über das politische System der Schweiz (insb. über das Kollegialprinzip der Regierungen) sowie über den Begriff, den Inhalt und die verschiedenen Träger der Staatsleitung.

In ihrem Hauptteil beschreibt die Dissertation die Aufgaben und die Organisationsform einer Staatskanzlei. Im Vordergrund steht die Rechtsdogmatik und das geschriebene Recht, das am Beispiel der drei Kantone Appenzell-Ausserrhoden, Bern und Zürich umfassend dargestellt wird. Doch vermag die Staatskanzlei die hier idealtypisch formulierten Anforderungen der Theorie auch in der Praxis zu erfüllen? Wie in mancher juristischen Dissertation, so fehlt auch hier weitgehend eine Rechtstatsachenforschung, welche mit einem interdisziplinären Ansatz vor allem auch politologische Fragestellungen einbeziehen müsste. Die Autorin beschreibt zum Beispiel in der Theorie überzeugend die zentrale Bedeutung der Staatskanzlei als Stabsorgan einer Kollegialregierung, welche der departementsunabhängigen Koordination und Entscheidungsvorbereitung bedarf: «[K]urzum ist es ihr vordringlichstes Anliegen, die Voraussetzungen zur Entfaltung des Kollegialprinzips zu schaffen und so der Departementalisierung entgegenzuwirken» (S. 153). An dieser Stelle vermisst der Leser die kritische Analyse, ob und wie die Staatskanzlei diesen Anspruch in der Wirklichkeit zu erfüllen vermag. Zu dieser Frage fehlt auch der sonst an verschiedenen anderen Stellen vorgenommene interessante Seitenblick auf die Bundeskanzlei, für die sich die analoge Frage auf Bundesebene in akzentuierter Weise auch stellt. Diesen Seitenblick vermisst man übrigens auch bei der mit gutem Grund aufgestellten These, die Parlamentswahl eines Staatsschreibers, der allein die Stabsstelle der Regierung leitet, sei «systemwidrig» (S. 145).

Umstritten und im Hinblick auf die Ausgestaltung der Gewaltenteilung besonders interessant ist die Frage, ob die Staatskanzlei ausschliessliche Stabsstelle der Regierung oder gemeinsame Stabsstelle von Regierung und Parlament sein soll. Die Autorin unterscheidet zwischen drei Modellen, die sie an je einem konkreten Beispiel näher erläutert: das «Trennungsmodell» (Beispiel: Zürich), das

«integrative Kooperationsmodell» (Beispiel: Appenzell-Ausserrhodod) und das «administrative Kooperationsmodell» (administrative Unterstellung des Ratssekretariates unter die Staatskanzlei und fachliche Unterstellung unter das Parlament; Beispiel: Bern). Diese Modell-Terminologie impliziert die fragwürdige Wertung, dass die Trennung der Stabsstellen zu weniger Kooperation führe. Mit den konkreten Beispielen für die beiden «Kooperationsmodelle» zeigt die Autorin auf, welche ernsthaften Probleme diese Modelle aufwerfen: Für beide Beispiele schildert sie die intensiven Diskussionen über einen Wechsel zum «Trennungsmodell», welche im Falle des Kantons Bern zu einer weitgehenden, allerdings nicht vollständigen Trennung geführt haben (die Autorin spricht von einem «Zwischenmodell aus administrativem Kooperationsmodell und Trennungsmodell», S. 255). Die Autorin beurteilt diese Lösung als verfassungswidrig, weil die Staatskanzlei gemäss Berner Verfassung «Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates» ist (Art. 92 Abs. 2 KV). Sie trägt dabei dem Umstand zu wenig Rechnung, dass der Berner Gesetzgeber wegen dieser Verfassungsbestimmung der Staatskanzlei nach wie vor die Koordinationsfunktion belassen hat. Insbesondere ist es die Staatskanzlei, welche das Sessionsprogramm zuhanden des Grossen Rates vorbereitet. Im Übrigen schliesst die Berner Verfassung nicht aus, dass neben der Staatskanzlei auch andere Stabsorgane des Grossen Rates eingerichtet werden (Christina Bundi Caldelari, Verfassungsrechtliche Aspekte der bernischen Parlamentsrechtsrevision, in: Jusletter vom 19. Mai 2014).

In ihrem Fazit wägt die Autorin Vorteile des «Trennungsmodells» einerseits bzw. der beiden «Kooperationsmodelle» andererseits ab. Während sie die Vorteile des «Trennungsmodells» überzeugend darlegt (Stärkung des Parlaments, Vermeidung von Loyalitätskonflikten, klare Unterstellungsverhältnisse), wären nach Ansicht des Rezensenten zu den von der Autorin geltend gemachten Vorteilen der verschiedenen Kooperationsmodelle Fragezeichen anzubringen. Durch ihre «Scharnierrolle» sei die Staatskanzlei «in der Lage, für einen laufenden Informationsfluss und eine optimale Koordination zwischen Regierung und Parlament zu sorgen» (S. 263). Selbstverständlich bedürfen die Tätigkeiten von Parlament und Regierung in einem System der kooperativen Gewaltenteilung einer gewissen Koordination. Die Autorin sieht diese unerlässliche Koordinationsfunktion bei allen Modellen (auch beim «Trennungsmodell») allein bei der Staatskanzlei. Warum diese Koordination allein *einer* Stelle obliegen soll und warum diese *eine* Stelle die in erster Linie der Regierung unterstellte Staatskanzlei sein soll, wird von der Autorin nicht begründet. Ein Seitenblick auf die Bundesebene hätte gezeigt, dass es auch anders geht: Die Parlamentsdienste (konkret: die Rats- und Kommissionssekretariate) einerseits, die Bundeskanzlei und die Stabsstellen der Departemente andererseits koordinieren das Zusammenwirken zwischen Bun-

desversammlung und Bundesrat als Partner «auf gleicher Augenhöhe». Die Kompetenz zur Koordination zwischen den Staatsgewalten kann nach unserem Verständnis keine Weisungskompetenz beinhalten, sondern nur ein gegenseitiges Bemühen um eine zweckmässige Gestaltung und Planung der Verfahren zwischen den Gewalten. Dann darf es aber nicht sein, dass das mit dieser Aufgabe betraute Stabsorgan des Parlaments dem Stabsorgan der Regierung untergeordnet ist, sei es generell oder nur in administrativer Beziehung. Eine derartige Unterstellung steht im Widerspruch zu einem Verständnis der Gewaltenteilung, welche Parlament und Regierung als gleich gestellte Gewalten sieht, und erst recht zu einem Verständnis des Parlaments als übergeordneter Gewalt. Die Autorin zeigt zwar an einigen konkreten Beispielen die in den «Kooperationsmodellen» zwangsläufig entstehenden Rollen- und Loyalitätskonflikte auf, zieht aber daraus nicht die Konsequenzen, welche die meisten Kantone in den letzten zwanzig Jahren bereits gezogen haben oder mit einiger Wahrscheinlichkeit in den nächsten zwanzig Jahren noch ziehen werden.

*Martin Graf, Sekretär der Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte,
E-Mail: martin.graf@parl.admin.ch*