

Jubiläumsschrift

Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»

Mélanges

Chancellerie d'Etat: état-major au centre du processus de décision Etat des lieux et perspectives à l'occasion des «100 ans de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat»

Miscellanea

Cancelleria dello Stato: Stato maggiore al centro dei processi decisionali Punto della situazione e prospettive in occasione del giubileo «100 anni della Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato»

Jubiläumsschrift

Staatskanzlei – Stabsstelle im Zentrum der Entscheidungsprozesse Standortbestimmung und Ausblick aus Anlass des Jubiläums «100 Jahre Schweizerische Staatsschreiberkonferenz»

Mélanges

Chancellerie d'Etat: état-major au centre du processus de décision Etat des lieux et perspectives à l'occasion des «100 ans de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat»

Miscellanea

Cancelleria dello Stato: Stato maggiore al centro dei processi decisionali Punto della situazione e prospettive in occasione del giubileo «100 anni della Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato»

August 2000
Auflage: 600 Exemplare
Verlag: Standeskanzlei Graubünden

Inhaltsverzeichnis – Table des matières – Indice

Vorwort des Präsidenten der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz	5
Avant-propos du Président de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat	7
Prefazione del Presidente della Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato	9
I. Staatskanzlei im Wandel	
<i>Hans-Urs Wili</i>	
Der Cancellarius – eine schillernde Figur im Spiegel der Geschichte	11
<i>Claudio Riesen</i>	
Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle	28
<i>Viktor Baumeler</i>	
Politische Planung der Regierung als zentrale Aufgabe der Staatskanzlei	41
<i>Ernst Buschor</i>	
Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management	53
<i>Kurt Nuspliger</i>	
Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament	65
II. Schaltstelle, Kompetenz- und Kommunikationszentrum	
<i>Josef Nigg</i>	
Staatskanzlei als umfassendes Kompetenzzentrum in kleineren Kantonen	84

<i>Giampiero Gianella</i> Collaborazione intercantonale ed internazionale – Cancelleria dello Stato – Centrale di collegamento	94
<i>André Baltensperger</i> Konferenz der Kantonsregierungen – der Koordinations- auftrag der Staatskanzlei	99
<i>Vincent Grandjean</i> Un centre de compétences en matière de communication au service de l'Etat et du public	113
III. Aufgaben im Rechtsbereich	
<i>Georg Müller</i> Die Verantwortung der Staatskanzlei für die Rechtmässig- keit des Handelns kantonaler Organe	124
<i>Hanna Muralt Müller</i> Elektronische Publikation von Rechtserlassen als erster Schritt zum E-Government – neue Herausforderungen für die Bundeskanzlei und die Staatskanzleien	136
IV. Vergleich mit der Privatwirtschaft und Ausblick	
<i>Dominique Freymond</i> Chancellerie et état-major: nouvelles perspectives	152
<i>Robert Hensler</i> Une Chancellerie en 2060 – la réalité du futur	167
<i>Max Egger</i> Humor ist, wenn man trotzdem lacht	175
Die Autoren – Les auteurs – Gli autori	183

René Aebischer

Vorwort des Präsidenten der Schweizerischen Staatschreiberkonferenz

Die «cancelleria» war ein durch Schranken abgetrennter Raum, in dem schriftliche Arbeiten erledigt wurden. Deshalb wurde die Kanzlei in früheren Jahrhunderten auch als «Schreibstube» bezeichnet. Aus diesen Schreibstuben haben sich moderne Dienstleistungszentren entwickelt, in denen Entscheidungsprozesse für die Regierungen und die Parlamente vorbereitet und begleitet werden.

Die Kanzler des Bundes und der Kantone haben bereits früh erkannt, dass sie aufgrund ihrer vergleichbaren Aufgabe die Zusammenarbeit suchen müssen. Diese Zusammenarbeit hat sich in den letzten Jahrzehnten bewährt und zu einer professionelleren Aufgabenerfüllung beigetragen. Die Mitglieder der Staatschreiberkonferenz haben sich auch immer wieder mit ihrer eigenen Rolle befasst. Eine Standortbestimmung aus dem Jahre 1995 trägt den Titel «Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum». In dieser Studie wird festgehalten, dass Staatschreiber in zahlreichen Kantonen nicht nur die Stabschefs der Regierungen sind. Sie haben in der Mehrzahl der Kantone auch Aufgaben für die Parlamente zu übernehmen. Dabei haben sie für eine optimales Arbeits- und Entscheidungsumfeld dieser Behörden zu sorgen. Als privilegierter Informationsempfänger und dank vielfältiger Kontakte muss der Staatschreiber dazu beitragen, dass künftige Probleme frühzeitig erkannt werden. Er muss auch dazu bereit sein, bei der Reform der Institutionen – Parlamente, Regierungen, Verwaltungen – Impulse für Neuerungen zu geben. Im Vordergrund stehen dabei Fragen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Staatskanzler und Staatschreiber sind zahlreichen möglichen Konflikten ausgesetzt, weil sie im Spannungsfeld von Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen und Medien tätig sind. Diesen Konflikten gilt es mit einer sachbezogenen, zurückhaltenden und vermittelnden Art zu begegnen. Staatschreiber sind keine politischen Meinungsmacher. Ihre Arbeit ist durch Neutralität und Zurückhaltung geprägt. Erwünscht sind profunde Sach-

kenntnisse, Vermittlereigenschaften und Loyalität gegenüber dem Staat, die eigene Ambitionen zurückstellt. In dieser Festschrift werden zahlreiche Facetten der Kanzlerfunktion aus verschiedener Perspektive beleuchtet. Die Kanzlerfunktion wird aus der Sicht von zwei Regierungsmitgliedern dargestellt. Hinzu kommen Stimmen aus der Wissenschaft und aus der Privatwirtschaft. Wichtig ist aber, dass vor allem auch Kolleginnen und Kollegen aus dem Bund und aus grösseren und kleineren Kantonen Gelegenheit haben, sich zur gegenwärtigen und zur zukünftigen Rolle der Staatskanzleien und der Staatsschreiber zu äussern. Ich bedanke mich bei allen Autorinnen und Autoren für ihre fundierten Beiträge.

Es ist zu hoffen, dass diese Festschrift zum besseren Verständnis der Kanzlerrolle beiträgt.

René Aebischer

Avant-propos du Président de la Conférence suisse des Chanceliers d'Etat

La «cancellaria» était à l'origine un lieu délimité par des barrières dans lequel on scellait certains actes de l'Etat et exécutait des travaux écrits. Voilà pourquoi la chancellerie, au cours des derniers siècles, a également été appelée «chambre des écritures». C'est de ces «cancellaria» que se sont développés des centres de prestations modernes où se préparent et sont accompagnés les processus de décision pour les gouvernements et les parlements.

Très tôt déjà, les chanceliers de la Confédération et des cantons ont compris que la similitude de leurs tâches devait les amener à collaborer. Cette collaboration a fait ses preuves durant ces dernières décennies et a contribué à une exécution plus professionnelle des tâches. Parallèlement, les membres de la Conférence des chanceliers d'Etat n'ont cessé de réfléchir sur leur propre rôle. Un état des lieux datant de 1995 porte le titre de «Chancellerie d'Etat 2000 – état-major et centre d'innovations». Cette étude montre que dans nombre de cantons les chanceliers d'Etat ne sont pas seulement les chefs d'état-major des gouvernements. En effet, dans la majorité des cantons, ils assument aussi des tâches pour les parlements. A cet égard, il leur incombe de veiller à créer le meilleur climat de travail et de décision pour ces autorités. En sa qualité de récepteur d'informations privilégié et grâce aux multiples contacts dont il bénéficie, il appartient au chancelier de déceler suffisamment tôt les problèmes. Il donnera les impulsions pour favoriser l'esprit d'innovation à l'occasion de la réforme des institutions (parlements, gouvernements, administrations). A ce propos, le souci d'une gestion de l'administration orientée vers les effets est prioritaire. Les chanceliers sont exposés à de nombreux conflits possibles, car ils sont au cœur des tensions entre parlements, gouvernements, administrations et médias. Il s'agit d'y faire face par une attitude objective, retenue et conciliante. Les chanceliers ne sont pas des faiseurs d'opinion politique. Leur travail est tout empreint du devoir de neutralité et de réserve. On attend d'eux des connaissances professionnelles approfondies, qu'ils aient de l'entregent et l'esprit de

loyauté envers l'Etat, reléguant à l'arrière-plan les ambitions personnelles.

Dans la présente publication, les nombreuses facettes de la fonction de chancelier sont mises en lumière sous divers angles. La fonction est analysée par deux membres de gouvernement, mais aussi par des gens du monde scientifique et de l'économie. Il importe cependant que des collègues de la Confédération et des cantons – plus petits ou plus grands – aient aussi l'occasion de s'exprimer sur le rôle actuel et futur des chancelleries d'Etat et des chanceliers. J'exprime ici ma vive gratitude à toutes celles et tous ceux qui ont contribué, par des articles de qualité, à la réalisation de cette publication.

Puisse cette publication vous permettre de mieux comprendre le rôle de chancelier!

René Aebischer

Prefazione del Presidente della Conferenza svizzera dei Cancellieri dello Stato

Un tempo la cancelleria era un locale diviso da transenne, in cui venivano svolti lavori scritti. Per tale motivo nei secoli passati la cancelleria era anche chiamata «stanza dello scrivere». Da questa stanza si sono sviluppati moderni centri di prestazioni servizio, in cui vengono preparati e seguiti processi decisionali per i governi e i parlamenti.

Il cancelliere della Confederazione e i cancellieri dei cantoni si sono resi ben presto conto del fatto che, visto il carattere analogo del loro mandato, dovevano cercare la collaborazione. Tale collaborazione ha dato buoni risultati negli ultimi decenni ed ha contribuito ad un adempimento professionale dei compiti. I membri della Conferenza dei Cancellieri dello Stato si sono occupati permanentemente del loro ruolo. Facendo il punto della situazione, nel 1995 uno studio reca il titolo: «Cancelleria dello Stato 2000 – Stato maggiore e centro innovativo». In questo studio si dichiara che in numerosi cantoni i cancellieri dello Stato non sono solo i capi quadri dei governi. Nella maggior parte dei cantoni essi sono tenuti ad assumere anche compiti per i parlamenti e in questa loro funzione devono provvedere ad un clima di lavoro e decisionale ottimale di queste autorità. Quale destinatario privilegiato d'informazioni e grazie agli svariati contatti il cancelliere deve contribuire all'individuazione precoce dei futuri problemi. Egli deve pure essere disposto a dare impulsi innovativi all'atto di riforme delle istituzioni, del parlamento, del governo, dell'amministrazione ecc. In primo piano vi sono al riguardo le questioni della gestione amministrativa orientata all'efficienza. I cancellieri sono esposti a numerosi potenziali conflitti, poiché operano a contatto con parlamento, governo, amministrazione e media. Si tratta quindi di affrontare in modo oggettivo, discreto e con spirito conciliatore questi conflitti. I cancellieri non sono persone che creano idee politiche. Il loro lavoro è contrassegnato da neutralità e discrezione. A loro si chiede conoscenza profonda delle materie, qualità di conciliatore e lealtà nei confronti dello Stato, aspetti questi che pongono in secondo piano le proprie ambizioni. In questa miscellanea vengono messe in luce sotto diversi

aspetti numerose sfaccettature della funzione di cancelliere, che viene rappresentata dal punto di vista di due membri del governo. Vi si aggiungono contributi della scienza e dell'economia privata. Ciò che importa tuttavia è che soprattutto anche le colleghe e i colleghi della Confederazione e di piccoli e grandi cantoni abbiano l'opportunità di esprimersi in merito al futuro ruolo delle cancellerie dello Stato e dei cancellieri. Ringrazio autrici e autori per i loro validi contributi.

Mi auguro che questa miscellanea aiuti a comprendere meglio il ruolo del cancelliere.

Dr. iur. Hans-Urs Wili

Der Cancellarius – eine schillernde Figur im Spiegel der Geschichte

*Sieh, wie vor den alten Kanzlern und Räten
Die Leute sich bücken, gehorsamst betreten!
Pfui, wie sie den grämlichen Alten hofieren!
Will uns denn niemand respektieren? -
Das Haupt entblösst! Respekt, ihr Leut'!
Wir sind die Kanzler der werdenden Zeit.
THEODOR STORM: Die Jungen¹*

I. Schillernde Figur?

Schillerndes? SCHILLER weiss zum Amt der *grauen* Eminenzen kein geflügelt Wort zu sagen!² Dafür reicht das Mosaik historischer Amtsinhaber von Kapitalverbrechern zu Heiligen. Und andere unter ihnen trachteten wenigstens nach dem Heiligen Stuhl.

Zunächst: Nicht überall duldet das Kanzleramt allein *graue* Eminenzen.

Der Kanzler in der kulturgeschichtlichen Tradition des östlichen *Frankenreiches* (Deutschland und Oesterreich) ist vom zweiten Mann zum *Staatslenker* geworden. Wie die PIPPINSchen Hausmeier die ausgelaugten MEROWINGER Könige, so hat schliesslich der Kanzler die verbrauchten Kaiser Deutschlands und Oesterreichs nach dem I. Weltkrieg beerbt. In Frankreich andererseits ging das Amt bereits im 11. Jahrhundert unter.

In England soll das Amt zumindest nach römisch-katholischer Lesart zuweilen durch Heilige ausgeübt worden sein. Ihre Vorgesetzten,

¹ Vgl. THEODOR STORM: Sämtliche Werke, herausgegeben von BODO VON PETERSDORF. Bd. I: Leben und Schaffen. Gedichte. Augsburg o.J., 155

² Im Fragment Demetrius oder die Bluthochzeit zu Moskau (1805) gesteht FRIEDRICH SCHILLER dem Krongrosskanzler nur gerade zwei nichtssagende Sätze zu. Bände spricht statt dessen der Name des Sekretärs des Präsidenten in Kabale und Liebe (1783/84) und in GIUSEPPE VERDIS entsprechender Oper Luisa Miller (1849)!

die englischen Könige HEINRICH II. PLANTAGENET und HEINRICH VIII. TUDOR ärgerten sich eher über die «Illoyalität» ihrer Exkanzler THOMAS BECKET (1118–1170) und THOMAS MORUS (1478–1535) und liesen sie nunmehr wählen zwischen Tod durch Meuchelmord und Tod durch Hinrichtung.

Freilich waren Licht und Schatten dieses Amtes nicht streng nach Nationalstaaten verteilt. Dies belegt der kühne Denker, kühle Henker und korrupte Lenker FRANCIS BACON (1561–1626)³, 1618–1621 Kanzler des englischen Königs JAKOB I. Er hat die wichtigste Einflussmöglichkeit grauer Eminenzen auf dem Kanzlerstuhl in seinen *Meditationes sacrae* (Nr. 11 *de haeresibus*) auf den Punkt gebracht: «*Nam et ipsa scientia potestas est*» – Wissen an sich ist Macht. In deutschen Landen gab es andererseits neben realpolitischen Machtmechanikern wie OTTO FÜRST VON BISMARCK (1815–1898) oder CLEMENS FÜRST VON METTERNICH (1773–1859) auch Friedensnobelpreisträger: 1926 GUSTAV STRESEMANN (1878–1929) und 1971 WILLY BRANDT (1913–1992).

Einige Kanzler erhielten literarische Denkmäler von Weltruhm, freilich nicht wegen ihrer (ebenfalls verbürgten) beruflichen Fähigkeiten:

- Der altassyrische Weise ACHIKAR⁴, Kanzler SANCHERIBS (705–681 v. Chr.) und ASARHADDONS (681–668 v. Chr.), Opfer des Rufmords seines eigenen Adoptivsohns und Nachfolgers NADIN, wurde später rehabilitiert und dann literarisch vielfach verewigt, unter anderem als angeblich einer der ersten Verfechter der goldenen Regel.

³ Seiner Zeit weit voraus, forderte BACON in seinen Werken wissenschaftliche Empirie. Vom königlichen Spitzelsystem vor die Wahl zwischen Mut und Ehre oder Karriere gestellt, verschaffte er seinem Freund und Förderer ROBERT DEVEREUX, zweitem Earl von Essex (ihm setzte GAETANO DONIZETTI 1837 ein Operndenkmäl) den Londoner Hinrichtungskerker, den Tower und sich selber Zutritt zu power. Am 23. April 1621 musste er eine 23fache Korruptionsanklage des Parlaments anerkennen und zurücktreten. Einzelheiten vgl. bei WILL DURANT/ARIEL DURANT: Kulturgeschichte der Menschheit. Bd. 10: Gegenreformation und elisabethanisches Zeitalter. (Ullstein-Buch, 36110.) München 1982, 348–353 und 483–497

⁴ Jüdische Umformung des Stoffes im Buch Tobit 1,21f; 2,10; 11,19; 14,10; aramäische Fragmente der Geschichte in den Papyri der jüdisch-persischen Militärkolonie des oberägyptischen Elephantine (5. Jh. v. Chr.); dazu F.C. CONYBEARE/J. RENDEL HARRIS/AGNES SMITH LEWIS: The story of Ahikar from the Aramaic, Syriac, Arabic, Armenian, Ethiopic, Old Turkish, Greek and Slavonic Versions. Cambridge 1913; ARIE VAN DEN BORN: Achikar. In: HERBERT HAAG (Hg.): Bibel-Lexikon. Einsiedeln/Zürich/Köln 1968, 20

- THOMAS BECKET⁵ musste nach seiner Ermordung im Dom einige Jahre lang auf religiöse und einige Jahrhunderte lang auf dreifache literarische Kanonisierung warten.
- Ein einziges Denkmal nur, aber dies mit weniger Unannehmlichkeiten, bekam CASPAR SCHLICK (vor 1400–1449): Mit einer Liebesaffäre von 1432 in Siena hat er die obszöne Novelle eines nachmaligen Papstes inspiriert⁶.

Andere Staats- und Ratsschreiber freilich mussten ihre literarischen Spuren in der Weltgeschichte selber erarbeiten, sei es als Utopisten (THOMAS MORUS⁷, FRANCIS BACON⁸), sei es als Humanisten und Schriftsteller (CHRISTOPH MARTIN WIELAND [1733–1813], GOTTFRIED KELLER [1819–1890]), sei es schliesslich als Chronikschreiber und Miniaturenmalers (etwa die Berner KONRAD JUSTINGER [+1438] und DIEBOLD SCHILLING [+1485]). Meistenorts blieb der Kanzlersitz nämlich Schlüsselamt im Hintergrund.

Der eine Ratsschreiber förderte die Reformation (etwa der Frei-

⁵ CONRAD FERDINAND MEYER: Der Heilige. Novelle (1879); THOMAS STEARNS ELIOT: Murder in the Cathedral. Versdrama (1935); JEAN ANOUILH: Becket ou l'honneur de Dieu (1963)

⁶ ENEA SILVIO DE' PICCOLOMINI, 1458–1464 Papst Pius II.: Euryali et Lucretiae Amores. (1444), nachzulesen in: Aeneae Sylvii Piccolomini Pii II. Pontificis Epistulae. Liber I, Basel 1551, 622–644 n. 113s, oder bei RUDOLF WOLKAN: Der Briefwechsel des Enea Silvio Piccolomini. Bd. I. (Fontes rerum austriacarum, 61.) Wien 1909, Nr. 152. Den Schlüssel zur Novelle vgl. im Brief des ENEA vom 3. Juli 1444 an seinen damaligen Vorgesetzten CASPAR SCHLICK (loc.cit., 622 Nr. 112) nach dem Hinweis auf dessen neunmonatigen Aufenthalt mit Kaiser SIGISMUND in Siena anno 1432 sowie auf die ebenda spielende Novelle: «Tu etiam aderas et si verum his auribus hausi, operam amoris dedisti ... Aiunt ... vehementer quod arseris ... Nihil ibi amatorie gestum te inscio putant. Ideo historiam hanc ut legas precor et an vera scripserim videas nec reminisci te pudeat, si quid huiusmodi nonnumquam evenit tibi, homo enim fueras. Qui numquam sensit amoris ignem aut lapis est aut bestia.» Hier zitiert nach ALFRED PENNRICH: Die Urkundenfälschungen des Reichskanzlers Kaspar Schlick nebst Beiträgen zu seinem Leben. Gotha 1901, 18 Fn. 1

⁷ THOMAS MORUS: Utopia. Löwen 1516

⁸ FRANCIS BACON: The New Atlantis. London 1624

burger PETER CYRO [+1564] in Bern)⁹, ein anderer die Gegenreformation (so zB. der Autodidakt und apostolische Protonotar RENNWARD CYSAT [1545-1614]¹⁰ in Luzern).

Daneben stehen als Kanzler unmenschliche und allzu menschliche Kardinäle machttrunken- bis lax-robusten Gewissens wie Grossinquisitor FRANCISCO XIMENES DE CISNEROS (1436–1517) oder JOHN MORTON (1420–1500). Manche erstrebten die Tiara, die einen erfolgreich (so etwa ORLANDO BANDINELLI, ab 1153 kirchlicher Kanzler, 1159–1181 Papst ALEXANDER III.; SINIBALD FIESCHI, ab 1228 päpstlicher Vizekanzler, 1243–1254 Papst INNOZENZ IV., der 1252 die Folter für den Inquisitionsprozess kanonisierte; JACQUES DUËZE, 1308–1310 Kanzler KARLS II. und ROBERTS VON ANJOU, 1316–1334 Papst JOHANNES XXII.; oder RODRIGO DE BORJA, ab 1456 päpstlicher Vizekanzler, 1492–1503 Papst ALEXANDER VI.), andere trotz aller Ränke erfolglos (so 1521 und 1523 Kardinal THOMAS WOLSEY [1474-1530], seit 1514 englischer Kanzler).

Wieder andere vermochten dem Amt sehr viel, seinen Aufgaben sehr viel weniger abzugewinnen: Neben verdienten gab es verdienende Familiendynastien fachlich desinteressierter Amtsinhaber (so 1633–1712 nicht ganz alle Generationen der ZURLAUBEN¹¹ oder zuvor 1614 die Landschreiber Vater und Sohn HANS KNAB in den Freien Aemtern).¹² Anlässlich der scheusslichen Juden-Pogrome von 1348/49 in vielen Städten Europas, deren eigentlicher Grund nicht Pest, sondern die Verschuldung weiter Kreise war, wusste sich etwa in Schaffhausen «der liebe maister Johannes, des hochgeborn fuer-

⁹ Vgl. MATHIAS SULSER: Der Stadtschreiber Peter Cyro und die Bernische Kanzlei zur Zeit der Reformation. Diss. Bern 1922 mit ebd., 235-238 einem Verzeichnis aller Berner Stadtschreiber von 1263 bis 1798

¹⁰ Zu CYSATS gegenreformatorischen Bemühungen vgl. RAINALD FISCHER: Die Anfänge der Kapuzinermission im Wallis. In: Festschrift Oskar Vasella. Freiburg im Ue. 1964, 301-319, bes. 303, 305, 307 und 309

¹¹ Die Rechtsquellen des Kantons Aargau. Zweiter Teil: Die Rechte der Landschaft. Achter Band: Die Freien Aemter I. Die Landvogteiverwaltung bis 1712. Bearbeitet von JEAN JACQUES SIEGRIST. (Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen, II/8.) Aarau 1976, 220 und 225-227 (Nr. 77 mit Fn. 13), 382-410 (Nr. 147), 446, 448f und 455-457 (Nr. 155 Bst. b Ziff. 8, 14, 19, 38 und 40), 511 (Nr. 165), 521-523 (Nr. 170), 598 (Nr. 185 Bst. c), 629-634 (Nr. 204), 668-687 (Nr. 222) sowie 745f.

¹² SIEGRIST (Fn. 11), 145 (Nr. 52), 223f (Nr. 77), 345f (Nr. 134) und 351-364 (Nr. 137f).

sten herzog Albrechten von Oesterrich chanzler» vom Juden VALCHE das Haus samt allem Zubehör am 23. März 1349 unentgeltlich überschreiben zu lassen, bevor der allerchristlichste Herzog ALBRECHT VON OESTERREICH den Schaffhausern gegen saftige Zahlung das restliche Judengut «übermachte» und ihnen alle Schulden bei den Juden «erliess»(!)¹³ Für Finanzhilfe an den deutschen Kaiser hielt sich um 1430 Reichskanzler CASPAR SCHLICK an der Judensteuer der Städte Frankfurt und Nürnberg schadlos.¹⁴

Was macht gerade das Kanzleramt zum Exerzierfeld derart verschiedener Charaktere?¹⁵ Diesmal vor allem von der *ägyptischen* und der *griechischen* Antike¹⁶ ausgehend, will ich das Schillernde anhand einer hinter allen historischen Fakten liegenden *Konstante* herauschälen: Der Kanzler oder Staatsschreiber befasste sich zunächst sowohl mit *Gott* als auch mit der *Welt*; war sozusagen *scriba iuris utriusque*. Die *Säkularisierung* des Amtes setzte an interessanten Bruchstellen ein: Kanzler waren zuweilen *Fälscher*.

¹³ Die Rechtsquellen des Kantons Schaffhausen. Erster Teil: Stadtrechte. Erster Band: Das Stadtrecht von Schaffhausen I. Rechtsquellen 1045-1415. Bearbeitet von KARL MOMMSEN. (Sammlung Schweizerischer Rechtsquellen, XII/1.) Aarau 1989 (=SSRQ Schaffhausen I), Nr. 74, S. 118-122

¹⁴ PENNRICH (Fn. 6), 33; OTTO HUFNAGEL: Caspar Schlick als Kanzler Friedrichs III. In: Mitteilungen des Instituts für Oesterreichische Geschichtsforschung (Innsbruck) Ergänzungsband 8 (1910) 253-460, hier: 256, 264 und 272

¹⁵ Zum historischen Werdegang des Amtes vgl. ELISABETH ADAM: La chancellerie fédérale dans l'histoire: Aperçu sur les origines d'une institution bientôt bicentenaire. In: MICHEL KLAUS (éd.): Quelle chance pour nos institutions? Mélanges offerts à Monsieur François Couchepin, chancelier de la Confédération, à l'occasion de son 60^e anniversaire le 19 janvier 1995. Schlieren 1995, 163 à 203; ELISABETH BÜRKI GYGER: Stellung und Aufgaben der Bundeskanzlei im Bundesstaat von 1848. Analyse der Jahre 1848-1900. Bern 1996; SIMONE ITEN: Die Schweizerische Bundeskanzlei 1848-1925. Lizentiatsarbeit Freiburg i.Ue. 1998; HANS-URS WILLI: Kanzler – Historische Streiflichter zum Werdegang eines Amtes: Antike, Mittelalter und Walliser Zendenrepublik. In: MICHEL KLAUS, op.cit., 137-161

¹⁶ Einen Abriss der Entwicklung des Kanzleramtes in andern Gegenden vgl. bei WILLI (Fn. 15), 138-157

II. Kanzel und Kanzler – mehr als nur sprachliche Nähe

Der Name *Cancellarius* kommt erst im spätantiken Rom für einen subalternen Gerichtsbeamten auf. Er leitete sich ab vom lateinischen *Cancelli* = Schranken, die einerseits den Schalterraum von den Gerichtsräumen, andererseits in der Kirche den erhöhten Chorraum vom Mittelschiff trennten; bei ihnen stand auch das Lesepult für die Predigt des Diakons (vgl. den Ausdruck «*abkanzeln*»!). Diese sprachliche Nähe ist kein Zufall.

Das Staatsschreiberamt verdankt sich der Entwicklung der Schrift. Sie entstand weder gradlinig noch politisch geplant, war zunächst Produkt und Geheimnis *priesterlicher* Kasten, entwickelt wohl zur magischen Kontaktnahme mit den Gottheiten im Totenkult. Dies zeigen die bisher ältesten gefundenen Schriftzeugnisse der Vinča-Kultur (ca. 5300–3500 v. Chr.) im Raum Belgrad–Sofia¹⁷. Der heutige Stand der Forschung¹⁸ zur Funktion der Verschriftung sozialer Normen in altorientalischen Kulturen bestätigt dies:

- a. Die *mesopotamische* Gattung des Rechtsbuches ist bürokratische Wissensliteratur. Sie entstand in der sumerischen Schreibschule, dem 'Tafelhaus' *é.dub.ba*. Dort wurden Keilschrift, Sumerisch und Akkadisch, Briefeschreiben, Wissen um Recht, Umgang mit epischen Texten, mathematisch-geometrische Kenntnisse sowie das Vermögen vermittelt, umfangreiche und oft sehr komplexe Abrechnungen und vertragliche Verhältnisse unter Zuhilfenahme vorhandener Urkundenformulare schriftlich zu fixieren, schliesslich die Fähigkeit, Königsinschriften und kultische Texte zu verfassen, seien es Rituale, seien es Hymnen, Gebete oder andere kulturyrische Texte¹⁹.
- b. Die monumentale Basaltstele mit dem Codex HAMMURAPI (~1750 v. Chr., analog der Codex LIPIT-ISCHTAR [~1930 v. Chr.]) hingegen

¹⁷ Vgl. HARALD HAARMANN: Universalgeschichte der Schrift. Frankfurt-New York 21991, 70-81

¹⁸ Grundlegend: HANS-JOACHIM GEHRKE (Hg.): Rechtskodifizierung und soziale Normen im interkulturellen Vergleich. (Scriptoralia, Reihe A: Altertumswissenschaftliche Reihe, 15.) Tübingen 1994

¹⁹ JOHANNES RENGER: Noch einmal: Was war der 'Kodex' Hammurapi - ein erlassenes Gesetz oder ein Rechtsbuch? In: GEHRKE (Fn. 18), 27-59, hier: 36f Ziff. 3.1

ist nicht Kodex, sondern Denkmal für den König und verewigt seine Gerechtigkeit. Die vielen Fluchformeln im Epilog schützen das *Denkmal*, nicht das Recht. Jeder König setzt sein eigenes Recht.

- c. Die dritte Gattung, das Dekret, das Edikt, die *performative Rechtsinschrift*, dient der Regelung begrenzter Bereiche, vorab zur Sicherung von Stiftungen, die – persönliche Schöpfung ihres Stifters – über den Tod hinaus auch seine Nachfolger binden sollen.
- d. Das Gesetz als *Satzung einer Gemeinschaft* hingegen scheint nur dort verschriftet worden zu sein, wo es *kein* Königtum gab: Im frühen Israel, ähnlich in der archaischen griechischen, kretischen oder unteritalienischen Polis *ersetzt die Inschrift den König*, der in altorientalischen Reichen das Recht verkörperte²⁰.

Einige Beispiele mögen es verdeutlichen. Zuvor ein Blick in des Niltals antiken Alltag:

Für die Schreibkunst kannte das alte Aegypten eine eigene Göttin: SCHECHÄT.²¹ Und ein altägyptisches Grabrelief enthält folgende Inschrift: «Werde Schreiber, denn Deine Glieder sind zart, und Deine Hand ermüdet leicht. Du sollst doch nicht (durch körperliche Arbeit) ausbrennen wie eine Lampe ..., da ja *nicht die Knochen eines Mannes in Dir* sind.»²² Das altägyptische Schreiberamt also ein Amt der *Frauen*?! Der Leser mag Ruhe bewahren, die Leserin Fassung: Das Bild bei der Inschrift verunmöglicht den Schluss. Frauen haben erst am Ausgang (?) der spätsexistischen Nachblüte (20. Jh. n. Chr.) auf

²⁰ Vgl. Deuteronomium 27,2-8; Josua 8,30-35; dazu im Sinne der heute herrschenden Meinung JAN ASSMANN: Zur Verschriftung rechtlicher und sozialer Normen im alten Aegypten. In: GEHRKE (Fn. 18), 61-85, hier: 62-64; RENGER (Fn. 19), 27-60; BURKHART KIENAST: Die Altorientalischen Codices zwischen Mündlichkeit und Schriftlichkeit. In: GEHRKE (Fn. 18), 13-26

²¹ Vgl. EMMA BRUNNER-TRAUT: Die Alten Aegypter. Verborgenes Leben unter den Pharaonen. Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1974, 70 Abb. 19

²² Ausschnitt aus einem Holzrelief des Grabes HESIRÉ's in Sakkâra. (3. Dynastie, kurz vor 2600 v. Chr., Kairo, Aegyptisches Museum), hier zitiert nach E. BRUNNER-TRAUT (Fn. 21), Tafel 23, S. 73 mit Uebersetzung ebd., S. 74 und 264. Zur Vorgesetztenstellung des Schreibers vgl. in gleichem Sinne auch die Lehre des CHETI (um 2100 v. Chr.) VIII,8, hier zitiert nach HELLMUT BRUNNER (Hg.): Die Weisheitsbücher der Aegypter. Lehren für das Leben. Zürich-München 21991, 165 Z. 172f.

dem Kanzlerstuhl Platz genommen. Eher mögen sich Amtsanwärter anhand des erwähnten Grabreliefs das Anforderungsprofil merken: «Du bist hochgeschossen und schwächig. Wenn Du eine Last aufhebst ..., brichst Du zusammen ..., und Dir fehlt die Kraft. Nimm Dir vor, Schreiber zu werden, ein schönes Amt, zu dem Du passt. Da rufst Du einem, und tausend antworten Dir. ... Du stehst an der Spitze von andern. ...» Die Gehaltsklasse muss den Anforderungen entsprochen haben, heisst es doch schon von subalternen Schreibern: «Ein Schreiber auf irgendeinem Posten des Staates, der leidet dort keine Not».²³ Vorbild in der altägyptischen Bilderwelt ist aber jedem Amtsinhaber der *göttliche Schreiber* THOT (Affe oder Ibis), der in der «Halle der beiden MAAT-Göttinnen» (der personifizierten Gerechtigkeit und Weltordnung) das Ergebnis der Seelenwägung auf der Balkenwaage notiert, in der die Seele eines Verstorbenen gegen das Hieroglyphenzeichen der MAAT gewogen wird, und das Ergebnis dem Vorsteher des Totengerichts, dem Auferstehungsgott OSIRIS berichtet. Oefers sind am Rand der Szene 42 Gottheiten abgebildet, die das Richterkollegium bilden²⁴.

Eine *Sinai-Inschrift* aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts v. Chr. beginnt wie folgt: «'n htspswm s / rbn 'bnm wbt snj / srt mlw bsnj msš / ...» = «Ich bin Hatsepsumos, / Verwalter des Erzgesteins und des heiligen Bezirks (von Sinai) / Schreiber der Fronarbeitenden Leute auf Sinai. / ...»²⁵

Für den *frühgriechischen Kulturraum* haben die Beobachtungen etwa von HENRI und MICHELINE VAN EFFENTERRE über die Schriftenordnung auf Stelen und Säulen oder beim Stadtgesetz des kretischen

²³ Schulbuch KEMIT (um 2100 v. Chr.) *in fine*, hier zitiert nach H. BRUNNER (Fn. 22), 369 Z. 23f = wiedererwähnt in der Lehre des CHETI IV,1, hier zitiert nach H. BRUNNER (Fn. 22), 159 Z. 17f.

²⁴ Vgl. CHRISTINE SEEBER: Untersuchungen zur Darstellung des Totengerichts im Alten Ägypten. (Münchner Ägyptologische Studien, 35.) München 1976, zB. 53 und 55-57 Fig. 5-9; DIETRICH WILDUNG: Grabräuber vor Gericht. Rechtsfindung und Rechtsbeugung in Altägypten. In: UWE SCHULTZ (Hg.): Grosse Prozesse. Recht und Gerechtigkeit in der Geschichte. München 1996, 13f und 427 Anm. 4; zu den Verhaltensregeln für Schreiber im Alten Ägypten vgl. H. BRUNNER (Fn. 22), bes. 111, 117, 125f, 138, 146, 159, 165, 204, 227, 241, 248f, 251, 280 und 369; dazu SCHAFIK ALLAM/FRANK FECHNER: Beamtenrecht in Altägypten. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 47 (1999) 301-307

²⁵ HAARMANN (Fn. 17), 277

Gortyn analog magische Vorstellungen plausibel gemacht, die *Götter selber* sprächen im Gesetz (*εφαδε τοις ...* nicht als Verabschiedung menschlichen, sondern Entgegennahme göttlichen Rechts)²⁶.

Zu HOMERS Zeiten (7. Jh. v. Chr.) wird im *ostkretischen Lyttos* ein Vertrag der Bürgerschaft mit einem gewissen SPENSITHIOS verurkundet, dem das alleinige Recht zur entgeltlichen Leitung der Stadtkanzlei eingeräumt wird. Er wird mit seinen Söhnen nicht nur alle weltlichen, sondern auch alle *geistlichen* Verurkundungen vorzunehmen haben²⁷. Interessant in diesem mW. bisher weder in Rechts- noch

²⁶ HENRI VAN EFFENTERRE/MICHELINE VAN EFFENTERRE: *Ecrire sur les murs*. In: GEHRKE (Fn. 18), 87-96. Darauf könnte auch ARISTOTELES (384-322 v. Chr.), *Der Staat der Athener* 54,3 (zit. Fn. 33) gegenüber 7,1f («... αναγραφαντες δε τους νομους εις τους κυρβεις εστησαν εν τη στοα τη βασιλειω και ωμοσαν χρησεσθαι παντες» = «Sie schrieben die Gesetze auf die Pfeiler, stellten sie in der Königshalle auf und schworen alle, sie anzuwenden»; vgl. die Unterscheidung zwischen Stelen und Säulen bereits bei PLATON (428-348 v. Chr.), *Der Staatsmann* 298d in fine!) angespielt haben; ferner vgl. GIORGIO CAMASSA: *Verschreibung und Veränderung der Gesetze*. In: GEHRKE (Fn. 18), 97-111; KARL-JOACHIM HÖLKESKAMP: *Tempel, Agora und Alphabet. Die Entstehungsbedingungen von Gesetzgebung in der archaischen Polis*. In: GEHRKE (Fn. 18), 135-164; STEFAN LINK: *Zur archaischen Gesetzgebung in Katane und im epizephyrischen Lokroi*. In: GEHRKE (Fn. 18), 165-177

²⁷ BM (British Museum) 1969. 4-2.1 (Halbrunde Bronzeplatte ca. 25.2x13 cm, Seite A Zeilen 1-13): «Θιοι εφαδε Δαταλευσι και εσπενσαμες πολις Σπενσιθιω ασπο πυλαν πεντε απεκαστας θροπον τε και ατελειαν παντων αυτων τε και γενια ως και πολι τα δε δαμοσια τα τε θηγια και τανθρωπινα ποινικαζεν τε και μναμονευηην : ποινικαζεν δε [π]ολι και μναμονευηεν τα δαμοσια μητε τα θηγια μητε τανθρωπινα μηδεν'αλον α μη Σπενσιθ[ι]ο]ν αυτον τε και γενιαν τουν, α μη επαροι τε και κελοιτο η αυτος Σπενσιθιος η γενια τουν οσοι δρομησ ειεν των [υ]ιων οι πλιες : μισθον δε δομεν το ενιαυτο ται ποινικ[α]σται πεντηροντα τε προροος κλευκιοσ κηνδου[.]ε[.]ς ... » = *Kadmos* 9 (1970) 124 = Abbildungen 1 und 2 sowie Photographien 1 und 2 auf 4 Einschaltseiten zwischen 154 und 155. = «Götter. Den Datalern wird eröffnet: wir - die Stadt, d.h. von jeder Phyle fünf Vertreter - haben SPENSITHIOS Lebensunterhalt und Freiheit von allen Abgaben für sich und seine Nachkommen versprochen, während er für die Stadt Schreiber und Gedächtnis in öffentlichen Angelegenheiten sowohl geistlicher als auch weltlicher Art ist. Niemand anders wird für die Stadt Schreiber und Gedächtnis in öffentlichen Angelegenheiten weder geistlicher noch weltlicher Art sein können ausser SPENSITHIOS selber und seine Nachkommen, es sei denn, SPENSITHIOS selber oder aber die Mehrheit seiner volljährigen Söhne führten ihn ein und bäten die Stadt darum. Die Stadt wird dem Schreiber als jährlichen Lohn fünfzig Krüge Most geben ...» Dazu LILIAN H. JEFFERY/ANNA MORPURGO-DAVIES: ΠΟΙΝΙΚΑΣΤΑΣ and ΠΟΙΝΙΚΑΖΕΝ: *BM* 1969. 4-2.1, a new archaic inscription from Crete. In: *Kadmos* 9 (1970) 118-154; ANTONY E. RAUBITSCHKE: *The Cretan Inscription BM* 1969. 4-2.1: A supplementary note. In: *Kadmos* 9 (1970) 155f.

Verwaltungs- noch Staatswissenschaften diskutierten Dokument ist die Umschreibung der Funktionen des SPENSITHIOS: Er soll ποιινικαζεν τε και μναμονευφεν = Phoinikazein te kai mnamoneuwein, d.h. «in (phönizischer!) Schrift aufschreiben²⁸ und lesen»; seine Kernaufgaben sind die Sicherung aller Rechtsgeschäfte und ihr Zugänglichmachen über die Zeit hinweg. Er hat neben *Schreiber*- vor allem *Gedächtnisfunktion*. Und diese Kernkompetenzen sind – durch die (noch linkswärts schreibenden) Phönizier – bereits aus dem alten Orient in den griechischen Kulturraum gebracht worden.

Andere Funktionen des Amtes sind deswegen zu dieser Zeit keineswegs unbekannt: Seit den altorientalischen Amtsträgern gehören internationale Korrespondenz, Uebersetzungswesen, Verhandlungen, Rechtsberatungen, Urkundensiegelung, Archiv- und zuweilen Bibliothekswesen, Strafuntersuchungen, Rechtsverkündung und Registerwesen zu den Funktionen des Staatsschreibers²⁹; allenfalls waren einzelne Funktionen (etwa der Herold³⁰ im alten Aegypten oder in Israel) in eigene Aemter ausgegliedert. Hinzutreten konnten andererseits Liturgiedienste und Eidesabnahme.

Für die spätere Verbreitung der Buchstabenschrift als auch für die Ausgestaltung des Kanzleramtes von enormer Bedeutung ist die er-

²⁸ Vgl. HERODOT VON HALIKARNASSOS (484-425 v. Chr.), Historien V,58f: «οι δε Φοινικες ... αλλα τε πολλα οικησαντες ταυτην την χωρην εσηγαγον διδασκαλια ες τους Ελληνας και δη και γραμματα ... περιουκειον δε σφεας τα πολλα των χωρων τουτον τον χρονον Ελληνων Ιωνες · οι παραλαβοντες διδαχη παρα των Φοινικων τα γραμματα ... Φοινικηια κεκλησθαι» = «Die Phönizier ... führten bei den Griechen auch vieles andere Lernenswerte ein, als sie diese Gegend bewohnten, so etwa ... als auch die Buchstaben ... Die Ionier, welche während dieser Zeit viele der griechischen Gegenden bewohnten, übernahmen von den Phöniziern lembegierig die Schrift (die Buchstaben) ... und nannten sie phönizische (Buchstaben).» Vgl. auch P. CORNELIUS TACITUS (55/56-ca. 120 n. Chr.), Annales XI,14: «Primi per figuras animalium Aegyptii sensus mentis effingebant (ea antiquissima monumenta memoriae humanae impressa saxis cernuntur) & 'litterarum semet inventores' perhibent. 'Inde Phoenicas, quia mari praepollebant, intulisse Graeciae, gloriamque adeptos, tamquam repererint, quae acceperant'.»

²⁹ Mannigfache Beispiele und Quellenhinweise bei Wili (Fn. 15), 141-148

³⁰ Dazu vgl. auch PLATON, Der Staatsmann 290 b: «... Ων το κτηρικικον εθνος, οσοι τε περι γραμματα σοφοι γιγνονται πολλακις υπηρετησαντες (...) τι τουτους αυ λεξομεν; (...) υπηρετας, αλλ' ουκ αυτους εν ταις πολεσιν αρχοντας.» = «Die, zu denen das Geschlecht der Herolde gehört, und die sich auf öffentliche Schriften verstehen und uns damit oft Dienste leisten, (...) wie sollen wir die nennen? (...) Diener, nicht selbst Herrscher in den Staaten.»

ste Schriftreform auf europäischem Boden 403 v. Chr.: Auf eine Denkschrift des Politikers ARCHINOS aus Athen zur Gesetzesrevision des Archonten EUKLEIDES hin wurde das 24 Zeichen starke und die Vokale miterfassende ionische Alphabet eingeführt und für die Zwecke der Amtssprache zur griechischen Zeichenschrift erhoben. Es hat jede europäische Schriftform geprägt!

Aus ihrer Mitte bestellte die Boulé zu dieser Zeit den nun meistens jährlich wechselnden³¹ Ratsschreiber (γραμματευς της βουλης).³² Auch der Gleichheitsgrundsatz der athenischen Bürgerdemokratie kam nicht ohne solche Verwaltungsspezialisten zur Protokollführung, Archivierung von Abstimmungsergebnissen oder Beschlusspublikation aus.³³ Seit der Klassik wurde in Athen mit dem Los-

³¹ ARISTOTELES, Der Staat der Athener 31,2: «... την δε βουλην επειδαν καταστη (...) ελεσθαι δεκα ανδρας και γραμματεα τουτοις, τους δε αιρεθεντας αρχειν τον εισοντα ενι αυτον αυτοκρατορας, καν τι δεωνται συμβουλευεσθαι μετα της βουλης» = «... wenn aber der Rat eingesetzt ist, soll er ... zehn Männer und einen Sekretär für sie wählen, und die Gewählten sollen für das kommende Jahr in voller Unabhängigkeit regieren und mit dem Rat beraten, wenn sie es wünschen.»

³² Vgl. LYSIAS (um 450-um 380 v. Chr.), Rede XXX,29: «υπογραμματευσαι μεν ουκ εξεστι δις τον αυτον τη αρχη τη αυτη, περι δε των μεριστων τους αυτους εατε πολυον κυριους ειναι» = «Auch Unterschreiber (Hilfsschreiber) kann man nicht zweimal (= mehr als einmal) bei der gleichen Behörde sein, derweil die gleichen (Personen) während langer Zeit bei den besten (Posten) Herren sein können.» Dazu vgl. auch FRITZ M. HEICHELHEIM: Grammateis. In: KONRAT ZIEGLER/WALTER SONTHEIMER (Hgg.): Der Kleine Pauly. Lexikon der Antike, auf der Grundlage von Pauly's Realencyclopädie der classischen Altertumswissenschaft. (dtv, 5963.) München 1979, Bd. II, Sp. 864f. Die Funktionsbezeichnung vgl. auch in Apostelgeschichte 19,29.31-33.35f.38-40

³³ ARISTOTELES, Der Staat der Athener 54,3-5: «(3) κληρουσι δε και γραμματεα τον κατα πρυτανειαν καλουμενον, ος των γραμματων εστι κυριος και τα ψηφισματα τα γινομενα φυλαττει και ταλλα παντα αντιγραφεται και παρακαθηται τη βουλη. προτερον μεν ουν ουτος ην χειροτονητος, και τους ενδοξοτατους και πιστοτατους εχειροτονουν · και γαρ εν ταις στηλαις προς ταις συμμαχιας και προξενιας και πολιτειας ουτος αναγραφεται · νυν δε γιγνονε κληρωτος. (4) κληρουσι δε και επι τους νομους ετερον ος παρακαθηται τη βουλη, και αντιγραφεται και ουτος παντας. (5) χειροτονει δε και ο δημοσ γραμματεα τον αναγνωσομενον αυτω και τη βουλη, και ουτος ουδενοσ εστι κυριος αλλα του αναγνωσαι.» = «(3) Sie erlosen auch einen Sekretär, der nach der Prytanie benannt wird; er ist für das *Urkundenwesen* zuständig, *bewahrt* die ergangenen *Abstimmungsergebnisse* auf, führt auch über alles andere *Protokoll* und nimmt an den *Ratssitzungen* teil. Früher wurde dieser Beamte *gewählt*, und man wählte nur die Angesehensten und Vertrauenswürdigsten; denn er wird auch auf den Urkundensäulen für die Bündnisse, Freundschaftsverträge und Bürgerrechtsverleihungen aufgeführt. Heute wird auch dieser *ausgelost*. (4) Noch ein weiterer Sekretär für die Gesetze wird ausgelost, der an den Ratssitzungen teilnimmt und über alle Gesetze Protokoll führt. (5) Das

entscheid³⁴ erfolglos experimentiert. Die *Grammateis* in Athen mussten entweder flüssig zu lesen und schreiben imstande oder reich genug sein, um über literarisch geschulte Sklaven, Freigelassene oder Freunde verfügen zu können.³⁵

Das Kanzleramt kann zuweilen von einem *Zugewinn* an Einfluss profitieren (Frankenreich!) – zuweilen erleidet es auch einen *Machtverlust*. Letzteres ist seit dem Alten Testament bekannt³⁶. Auch im Achäischen Städtebund des 3. Jahrhunderts v. Chr. ist ein solcher Abstieg Wirklichkeit geworden³⁷; aber – STRABON zeigt es mit der Er-

Volk wählt aber auch einen Sekretär, der ihm und dem Rat vorlesen muss; dieser ist für sonst nichts zuständig, nur für das *Vorlesen*.

³⁴ ARISTOTELES, Der Staat der Athener 55,1f: «(1) ... νυν δὲ κληρουσιν θεσμοθεταζόμεν ἐξ καὶ γραμματεῶν τοῦτοις ἐπὶ δ' ἀρχόντα καὶ βασιλεῖα καὶ πολεμαρχὸν κατὰ μέρος ἐξ ἑκάστης φυλῆς. (2) δοκιμαζόμενοι δ' οὗτοι πρῶτον μὲν ἐν τῇ βουλῇ τοῖς πλῆνι τοῦ γραμματεῶς, οὗτος δ' ἐν δικαστηρίῳ μόνον ὡσπερ οἱ ἄλλοι ἀρχόντες· πάντες γὰρ καὶ οἱ κληρωτοὶ καὶ οἱ χειροτόνητοι δοκιμασθέντες ἀρχοῦσιν· οἱ δ' ἐννεα ἀρχόντες ἐν τῇ βουλῇ καὶ πάλιν ἐν δικαστηρίῳ» = «(1) ... Jetzt dagegen werden sie (die Archonten) erlost, die sechs Thesmotheten mit ihrem Sekretär und ebenso der eponyme Archont, der König und der Feldherr, der Reihe nach aus jeder Phyle. (2) Diese werden dann zunächst im Rat der Fünfhundert begutachtet, mit Ausnahme des Sekretärs; der wird nur vor dem Gericht begutachtet wie die übrigen Amtsträger - alle ausgelosten und gewählten Beamten werden vor Amtsantritt begutachtet -, die neun Archonten aber vor dem Rat und vor dem Gericht.»

³⁵ Vgl. ARISTOTELES, Politik 1299a,23f: «Und dann gibt es noch hilfeleistende Verwaltungsaufgaben, und zu diesen stellt man, wenn man die Mittel hat, die Sklaven ab.» Dazu vgl. HEICHELHEIM (Fn. 32), 864f: "... war es ... gesellschaftsschädigend, Schreib- und Rechenfehler zu riskieren, die uns noch heute amüsieren?»

³⁶ Jesaja 22,15-22; 36,3; 2. Könige 18,18.37; 19,3 zu SCHEBNA; mit weiteren Hinweisen WILLI (Fn. 15), 143 Fn. 33

³⁷ STRABON (64-nach 23 v. Chr.), Historische Erinnerungen VIII 7,3; POLYBIOS (um 200-nach 120 v. Chr.), Historien II 43,1-2: «Εἰκοσι μὲν οὖν ἐπὶ τὰ πρῶτα καὶ πέντε συνεπολιτεύσαντο μεθ' ἑαυτῶν αἱ προειρημένα πόλεις, γραμματεῶν κοινὸν ἐκ περιόδου προχειρίζομενα καὶ δύο στρατηγούς. Μετὰ δὲ ταῦτα πάλιν ἐδοξεν αὐτοῖς ἐνα καθίστασθαι καὶ τοῦτω πιστεῦναι ὑπὲρ τῶν ὄλων, ...» = «In den ersten 25 Jahren (d.h. von 280/279 bis 255/254 v. Chr.) gestalteten die miteinander verbündeten Städte (des achäischen Städtebundes) die Politik so, dass ein Schreiber und zwei Strategen die gemeinsamen Geschäfte besorgten. Danach genügte ihnen ein einziger Stratege ...» Dazu vgl. BENEDICTUS NIESE: Beiträge zur Geschichte und Chronologie des Hellenismus. In: Hermes. Zeitschrift für classische Philologie [Berlin] 35 [1900] 53-72; ANDRÉ AYMARD: Les Assemblées de la Confédération achaienne. Etude critique d'institutions et d'histoire. Bordeaux 1938, 134s n. 3 und 297 mit n. 4; ANDRÉ AYMARD: Recherches

wählung des Heiligtums *Hamarion* – auch hier noch ist der Ratschreiber zugleich weltlicher wie *geistlicher* Funktionsträger. In Kleinasien gilt dies noch Jahrhunderte.³⁸

Der staatspolitisch gezielt eingesetzte römische Synkretismus – nicht umsonst war der Kaiser der Prinzipatszeit *pontifex maximus* – war weder interessiert noch geeignet, das Staatsschreiber- und Kanzleramt seiner *religiösen* Komponente zu entkleiden³⁹. Als das römische Reich zusammenbrach, übernahm die Kirche – in Westeuropa vorerst einzig verbliebene Ordnungs- und Bildungshilfe – das Amt sukzessive auf den meisten Stufen und *monopolisierte* es bei aller internen Ausdifferenzierung jahrhundertlang unter der *Geistlichkeit*. Durch das Zusammenwirken mit dem deutschen Kaisertum im «Heiligen römischen Reich deutscher Nation» wurde dies auch ausserhalb des kirchlichen Bereichs wirksam: Das Reichskanzleramt wird ab dem 9. Jahrhundert mit dem Erzbischofsamt von Mainz verbunden⁴⁰. Tatsächlich war die päpstliche Kanzlei (nachweisbar seit 370 n. Chr.) das älteste Dikasterium der römischen Kurie. Die Leitung der päpstlichen Kanzlei oblag seit dem Avignoneser Exil (1309–1376) einem Kardinal als Vizekanzler und *primicerius notariorum*, und sie hatte Archiv, Bibliothek (seit 800 n. Chr.), Ausfertigung aller päpstlichen Bullen und Dekrete sowie das gesamte Urkundenwesen zu besorgen. Ab dem 16. Jahrhundert war die Cancellaria Apostolica in Rom im *Palazzo della Cancelleria* untergebracht. Diesen Palast sehen wir uns nun näher an.

sur les secrétaires des Confédérations aitolienne et achaienne. In: Mélanges offerts à M. Nicolas Iorga. Paris 1933, 71 à 108; VICTOR EHRENBERG: Der Staat der Griechen. (Die Bibliothek der Alten Welt). Zürich-Stuttgart 1964, 141

³⁸ Vgl. etwa DAVID MAGIE: Roman Rule in Asia Minor to the end of the third century after Christ. Princeton (New Jersey) 1950, Vol. I 60, 135, 449, 526 und 645, Vol. II 848f n. 32, 852 n. 35, 1007 n. 47, 1026 n. 70, 1030 n. 75, 1297 n. 59f, 1383f n. 37, 1389 n. 54 und 1510f n. 40 mit reichem Quellenmaterial

³⁹ Dazu vgl. KARLHEINZ MESSELKEN: Die Durchsetzung des Christentums in der Spätantike. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 29 (1977) 261-294, hier: 267-271

⁴⁰ Dazu detailliert JOHANNES BÄRMANN: Zur Entstehung des Mainzer Erzkanzleramtes. In: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanistische Abteilung) 75 (1958) 1-92. - Für Beispiele der Verurkundung durch den Mainzer Erzkanzler vgl. etwa SSRQ Schaffhausen I (Fn. 13), Nr. 8 *in fine*, S. 12f, Nr. 12 *in fine*, S. 19-21

III. SCHLICKS Schliche gegen das klerikale Kanzlermonopol

Das Zölibatsgesetz des II. Lateranense von 1139 hatte die Kirche gegen das germanische Eigenkirchenwesen und das Deutsche Reich gegen Vererbung der Vasallengüter immunisiert, zugleich die Kirche aber auch zum *einzigsten Aufstiegsweg für begabte Nichtadelige* werden lassen – Päpste mit Kanzlervergangenheit belegen es. «Kurie und Kurtisane» hiess nun die Formel, welche *carriera* mit *cavalleria* verbinden liess.⁴¹ GIOVANNI BATTISTA CIBÒ alias Papst INNOZENZ VIII. (1484–1492) zB. machte kein Aufhebens um seine illegitimen Kinder. Deren eines, der kriminelle FRANCESCHETTO, behändigte kirchliche Bussgelder und verlor in einer einzigen Nacht am Spieltisch 14'000 Dukaten an Kardinal RAFFAELLO RIARIO. Vater CIBÒ verlangte das Geld vergeblich zurück: RIARIO hatte seinen Gewinn bereits für den Bau des *Palazzo della Cancelleria* ausgegeben! Solchermassen in Geldnöten, erhöhte der Papst die Zahl seiner Kanzleisekretäre auf 26 und jene der offensichtlich noch weit schlimmer «überlasteten» Siegelungsbeamten auf 52. Dies brachte rund 65'000 Dukaten ein. Zwei der zu Amt und Würden gelangten Sekretäre liess er 1489 hinrichten, weil sie 50 päpstliche Dispensen gefälscht hatten, um ihre Auslagen für den Erwerb des Amtes zu kompensieren.⁴² Quod agit INNOCENTIUS non licet impotentibus!

Dass aber auch die unverfrorenste Anerkennung illegitimer Kinder den *Hütern sauberer Verurkundung* zuweilen nicht ersparte, die Wahrheit flexibel weiterzuentwickeln, musste CIBÒs Vizekanzler RODRIGO DE BORJA als Papst ALEXANDER VI. erfahren: Er war sehr wohl zu seiner *illegitimen* Vaterschaft gegenüber den vier Kindern JUAN (1474), CESARE (1476), LUCREZIA (1480) und GIOFRÈ (1481) gestanden, die seiner seit 1466 gepflegten Verbindung mit der (anderweitig

⁴¹ Vgl. etwa MONICA KURZEL-RUNTSCHNEIDER: Töchter der Venus. Die Kurtisanen Roms im 16. Jahrhundert. München 1995, 186f und 311 Fn. 47 mit Quellenbelegen etwa zum öffentlich verurkundeten 2. Testament des Protonotars der päpstlichen Kanzlei ANTONIO GALEAZZO BENTIVOGLIO von 1526 zugunsten seiner natürlichen Söhne einerseits und seiner letzten Geliebten JUSTINA andererseits

⁴² WILL DURANT/ARIEL DURANT: Kulturgeschichte der Menschheit. Bd. 8: Glanz und Zerfall der italienischen Renaissance. (Ullstein-Buch, 36108.) München 1981, 169f.

verheirateten) VANOZZA DE' CATANEI entsprangen. In einer Bulle Papst SIXTUS' IV. vom 16. August 1482 wurde CESARE als Sohn von «RODRIGO, Bischof und Vizekanzler» bestätigt. JUAN sollte Feldherr werden. Er limitierte erfolgreiche Eroberungen strikte auf Frauen. CESARE wurde 1492 vom päpstlichen Vater sofort zum Erzbischof von Valencia gemacht. 1493 sollte er zum Kardinal kreiert werden. Dem stand das kanonische Recht entgegen: Es schloss ausser-eheliche Söhne vom Kardinalat aus. Papst ALEXANDER VI. BORJA blieb nichts anderes übrig, als CESARE mit Bulle vom 19. September 1493 zum ... *legitimen* Sohn VANOZZAS und ihres längst entlaufenen Gatten DOMENICO D'ARIGNANO zu erklären. Wie einem das Schicksal doch übel mitspielen kann: Als JUAN nach einem seines Namens würdigen Abenteuer am 14. Juni 1497 in Rom gelyncht wurde, wünschte CESARE anstelle des gefallenen Bruders die geistliche mit der Condottiere-Laufbahn einzutauschen. Kanonistisch einziger Weg: Das Eingeständnis des Papstes vor dem Kardinalskollegium, CESARE sei doch sein *eigener, illegitimer* Sohn. Am 17. August 1498 mutierte CESARE wieder zum Bastarden und ward seinen Kardinalspurpur los ...⁴³ Die Wahrheit liess sich nicht finden. Aber erfinden.

Dieses Zeitalter der Schurkenpäpste machte auch die Säkularisierung des Kanzleramtes breiteren Kreisen verkraftbar. Die mannigfachen Fälschungen des korrupten CASPAR SCHLICK – er wurde 1433 als *erster bürgerlicher Laie* deutscher Reichskanzler und hatte anständiges Fälschen noch unter seinem geistlichen Vorgänger erlernt – lagen im Zuge der Zeit: Um 1437 die Mésalliance seiner adeligen Gemahlin als ebenbürtige Heirat darzustellen und um sich nach 1440 an die Macht zurückzubringen, musste er die Erhebung in den Reichsgrafenstand nachweisen. SCHLICK wusste sich zu helfen: Der Kalligraph mutierte zum Grafen (*in maiore minus!*) und «belegte» mit selbst fabrizierten Urkunden, dass er mit der Herrschaft Bassano am Oberlauf der Brenta belehnt worden sei. Die Fälschungen waren voll innerer Widersprüche, fehlerhaft rückdatiert und im Regestenbuch nicht oder am falschen Ort eingetragen, kurz – auf der Höhe der Zeit:

⁴³ DURANT (Fn. 42), 172f, 176, 184f und 187

Niemand mochte sie erkennen.⁴⁴ Man ist versucht, in Abwandlung eines Operntitels GIUSEPPE VERDIS von der Macht des SCHLICKS als zu sprechen. Freilich könnten auch die Eidgenossen über den Erfolg der Methode wahre Nationalhymnen dichten lassen!⁴⁵

IV. Kanzler: Verkörperung von Macht und Ohnmacht

SCHLICKS Machttrunkenheit täuscht. Kanzler sein ist kein Zuckerschlecken. Unverdächtiger Zeuge: GOTTFRIED KELLER. Als erster Staatsschreiber hatte er am 8. Juni 1870 eine «langweilige» Regierungsratssitzung zu protokollieren. Dabei schrieb er in einem Brief an LUDMILLA ASSING: «Wie Sie (...) am Papier wahrnehmen können, befinde ich mich (...) immer noch in meinem Amte (...). Die Diskussion (...), welche meine VII Tyrannen soeben fabrizieren, geht nun zu Ende und damit auch die Zeit, welche ich für diese wenigen Zeilen fand (...).»⁴⁶ Die «Schaubare Weisheit» (so der Name des Landschreibers der VII Walliser Zenden) muss der «Schaubaren Grossmächtigkeit» (so der alte Titel ihres Landeshauptmanns) zuweilen *loyal* sagen können: «Nicht schweig' ich da, wo Reden meine Pflicht!»⁴⁷ Welchen Anforderungen allein die *Protokollführung* mitunter genügen sollte, mag die Verbindung zweier Worte STEFAN HEYMS umschreiben: «Diskretion sei Wahrheit gezügelt durch Weisheit.» Und: «'Es gibt eine Schreibweise', sagte JOSAPHAT BEN AHILUD, der Kanzler, 'die keine

⁴⁴ MAX DVORÁK: Die Fälschungen des Reichskanzlers Kaspar Schlick. In: Mitteilungen des Instituts für Oesterreichische Geschichtsforschung 22 (1902) 51-107, bes. 70, 73, 76, 80f und 83; PENNRICH (Fn. 6), passim; HUFNAGEL (Fn. 14), passim

⁴⁵ 1297 liessen sich Schwyz und Uri von König ADOLF, 1308 die 3 Waldstätten von HEINRICH VII. Königsschutz bzw. die «alten Privilegien» bestätigen, welche Uri 1297 und Unterwalden 1308 noch gar nicht besaßen ... Weitere Beispiele bei HAROLD STEINACKER: Staatswerdung und politische Willensbildung im Alpenraum und die Mittelstellung Tirols zwischen westlichen und östlichen Alpenländern. In: Beiträge zur Geschichte und Heimatkunde Tirols. Festschrift zu Ehren Hermann Wopfners. (Schlern-Schriften, 52.) Innsbruck 1947, 271-316, hier: 288 Fn. 46

⁴⁶ GOTTFRIED KELLER: Sämtliche Werke in drei Bänden, herausgegeben von CLEMENS HESSELHAUS, München 1958, Bd. III, 1185-1187

⁴⁷ FRANZ GRILLPARZER: König Ottokars Glück und Ende (1823), 3. Aufzug (*Kanzler zu OTTOKAR*)

Deutungen zulässt.»⁴⁸ Und erst *Planung* und *Koordination*! Das Kanzleramt ist kein Ruheposten⁴⁹, seine Arena indes eher der Weitblick als das Fernsehen.

Allem Schillernden zum Trotz: Nicht die Würde des Amtes adelte die Inhaber, sondern allein seine mannigfachen Bürden. Nur die Meister wussten sie zu tragen. Meiner Wenigkeit gilt dafür GOETHES Wort:

*Ich halt es wenigstens für reichlichen Gewinn,
dass ich nicht Kaiser oder Kanzler bin.*⁵⁰

⁴⁸ STEFAN HEYM: Der König David Bericht. Roman. München 1990, 94 und 272. Historisch war JOSAFAT freilich Herold, nicht Kanzler (vgl. WILI [Fn. 15], 147 Fn. 62). Im übrigen weist vielleicht QUINTUS HORATIUS FLACCUS (Ars poetica 309) den Ausweg: *Scribendi recte sapere est et principium et fons ...*

⁴⁹ «King commands. Chancellor richly rules.» (ELIOT [Fn. 5], 1. Teil, *Versucher zu THOMAS*). Vgl. THOMAS HÜRLIMANN: Das Lied der Heimat. 1. Bild: «Bei den Beamten ist das Sitzen Gesinnung. Hauptsache, es bewegt sich nichts.» (*Ober zu GOTTFRIED KELLER*)

⁵⁰ JOHANN WOLFGANG GOETHE: Faust I (*BRANDNER in Auerbachs Keller in Leipzig*)

Dr. iur. Claudio Riesen

Staatskanzlei – Wandel von der Kanzlei zur Stabsstelle

1. Den Wandel mitgestalten

Schon im 19. Jahrhundert hat der deutsche Philosoph Arthur Schopenhauer festgehalten, dass der Wechsel allein das Beständige sei. Diese Aussage wird heute von Reformern und Führungskräften gerne und oft zum Kredo erhoben. Mit Recht. Eine zunehmende Vielfalt sich rasch ändernder Aufgaben muss von den Entscheidungsträgern in Privatwirtschaft und Staat immer schneller und effizienter bewältigt werden. Die entsprechende Entwicklung stellt auch Stabsorganie vor die Alternative, den Wandel entweder aktiv mitzugestalten oder sich vom Wandel gestalten zu lassen. Die Staatskanzleien haben sich für eine aktive Rolle im Veränderungsprozess entschieden.

2. Standortbestimmung von 1995

Im Dezember 1995 veröffentlichte die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz eine Standortbestimmung, die sich mit der Rolle der Staatskanzlei auseinandersetzte und Zukunftsszenarien entwarf¹. Gestützt auf eine Umfrage bei allen Staatskanzleien, die Befragung von Regierungs- und Parlamentsvertretern sowie von Persönlichkeiten aus den Bereichen Hochschule, Organisationsberatung und Journalismus und die Diskussion in der Konferenz entstanden im Sinne von Mustern ein Aufgabenkatalog für die Staatskanzlei, ein Pflichtenheft für den Staatsschreiber und ein Anforderungsprofil für diesen. Um den unterschiedlichen Verhältnissen in den Kantonen Rechnung zu tragen, wurden eine Standardvariante und eine stabsorientierte Lösung erarbeitet. Die stabsorientierte Lösung sollte dabei erwünschte

¹ Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum. Eine Standortbestimmung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, Bern 1995; vgl. dazu etwa NZZ vom 23. März 1996

und gebotene Entwicklungen von Aufgaben und Funktion für die Zukunft aufzeigen, immer mit dem Ziel, einen substanziellen Beitrag an ein optimales Arbeits- und Entscheidungsumfeld von Regierung und Parlament zu leisten. Vor diesem Hintergrund erachtete die Staatsschreiberkonferenz namentlich folgende Aspekte als wesentlich:

- Die Staatskanzlei soll allgemeine Stabsstelle von Regierung und Parlament sein.
- Als **Verbindungsstelle Regierung – Parlament** nimmt sie Koordinationsaufgaben zur Sicherung der optimalen Zusammenarbeit beider Behörden wahr.
- Sie ist verantwortlich für die Erarbeitung der **politischen Planungen**.
- Die Staatskanzlei stellt **Entscheidungsgrundlagen aus übergeordneter Sicht** der Regierung zur Verfügung.
- An die **Erprobung und Einführung insbesondere neuer Methoden der Verwaltungsführung** (z.B. New Public Management, NPM) leistet sie einen zentralen Beitrag.
- Sie sammelt und bearbeitet aktiv Informationen und leitet diese als **Frühwarnstelle** an die zuständigen Instanzen weiter.
- Ziele interner Reformen sind der **Ausbau der Stabsarbeit für die Regierung und die Intensivierung von Dienstleistungen für das Parlament**.

Das Musterpflichtenheft des Staatsschreibers orientierte sich an den genannten Aufgaben. Allerdings wurde Wert auf die Feststellung gelegt, dass gerade die Aufgabendurchmischung stark von Grösse, Charakter und Struktur der einzelnen Kantone abhängt. Namentlich in kleineren Kantonen kann der Staatsschreiber in einem sehr breiten Spektrum von Stabs-, Linien- und Querschnittsaufgaben tätig sein. Dieser Umstand lässt auch bei Reformen keine Entwicklung zur reinen Stabsstelle zu.

3. Veränderungen seit 1995

a) Anhaltender Reformdruck

Der in der Standortbestimmung von 1995 diagnostizierte Reformdruck hält unverändert an. Realisierte Verfassungsänderungen auf Bundes- und Kantonsebene sowie weitere Projekte (z.B. Staatsleitungsreform im Bund, Ausdehnung der Verwaltungsführung nach NPM, zunehmende Entwicklung konsolidierter Aufgaben und Finanzplanungen, generelle Aufgabenüberprüfungen) weisen Parlament, Regierung und Verwaltung neue Rollen zu. Revisionsvorschläge beschränken sich nicht allein auf eine Neuverteilung der Aufgaben, sondern sie sehen auch institutionelle Änderungen vor. Für den Stabsbereich dokumentiert dies der Vernehmlassungsentwurf zur Staatsleitungsreform des Bundes, der in beiden Varianten eine Stärkung des Bundespräsidiums und neu die Funktion einer Stabschefin oder eines Stabschefs bzw. einen Präsidialstab vorsieht². Aufgaben und Funktion der Bundeskanzlei stehen bei Realisierung eines dieser Vorschläge zur Diskussion. Die definitive Ausgestaltung der Vorlage ist noch offen. Der Bundesrat hat im Herbst 1999 die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zur Kenntnis genommen und für die weitere Arbeit einen Ausschuss eingesetzt³. Gleich wie der Bund sehen sich auch die Kantone mit der Notwendigkeit konfrontiert, die Kompetenzverteilung zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung grundlegend zu überprüfen und das Zusammenspiel neu zu ordnen. Vor diesem Hintergrund sind reformtaugliche Ansätze für eine effiziente Stabsarbeit und Führungsunterstützung mehr denn je gefragt.

b) Konkrete Reformen

Im Herbst 1999 führte die Staatsschreiberkonferenz bei ihren Mitgliedern eine Umfrage durch, die über Veränderungen und Neuerungen bei Stellung und Aufgaben der Staatskanzleien in der Zeit zwi-

² Vgl. Vernehmlassungsvorlage des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zur Staatsleitungsreform vom 11. November 1998, S. 20, 28 ff.

³ Vgl. Regierungs- und Verwaltungsreform 12.1999, herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei, S. 6; Grundlage der Weiterbearbeitung soll die Variante 2 einer zweistufigen Regierung bilden

schen 1995 und 1999 Auskunft geben sollte. Nachstehend werden die wichtigsten Reformen dargestellt.

aa) Stabsstelle Parlament und Verbindungsstelle Regierung – Parlament

1995 waren nur drei Staatskanzleien⁴ nicht allgemeine Stabsstelle des Parlaments. 1999 üben vier weitere Staatskanzleien⁵ und die Bundeskanzlei diese Funktion nicht mehr aus. Vier Kantone⁶ und der Bund verfügen über ein unabhängiges Parlamentssekretariat. In elf Kantonen⁷ ist der Parlamentsdienst in die Staatskanzlei integriert, in acht Kantonen⁸ administrativ der Staatskanzlei angegliedert.

Das im Bericht von 1995 favorisierte Kooperationsmodell (Erfüllung von Stabsaufgaben für Regierung **und** Parlament sowie aktive Rolle als Verbindungsstelle) scheint unter Druck zu geraten. Ob allerdings bereits von einer Tendenz zur Verselbständigung der Parlamentsdienste und zur strikten Trennung von Stabsaufgaben für Regierung und Parlament gesprochen werden kann, ist fraglich. Wie Kurt Nuspliger in seinem Beitrag in dieser Festschrift aufzeigt⁹, ist eine differenzierte Betrachtungsweise angebracht. Es gibt nicht nur Beispiele dafür, wie selbst bei Trennungsmodellen die Rolle der Staatskanzlei als Verbindungsstelle vorgesehen oder zumindest eine sinnvolle Vernetzung von Stabsleistungen angestrebt wird¹⁰. Verschiedene neue Kantonsverfassungen und Verfassungsentwürfe bestätigen überdies die Doppelfunktion der Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle von Regierung **und** Parlament¹¹. Dies ist umso bemerkenswerter, als Stellung und Aufgaben der Staatskanzlei nicht zwingend auf Verfassungsebene geregelt werden müssen. Somit spricht einiges

⁴ BS, SH, VS

⁵ GE, VD, ZG, ZH

⁶ BS, GE, SH, ZH

⁷ AI, AR, BL, FR, GL, GR, NE, OW, SG, TI, UR

⁸ AG, BE, BS, NW, SH, SO, TG, VS

⁹ Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament. Plädoyer für ein Integrationsmodell und Auseinandersetzung mit Alternativen

¹⁰ Vgl. im Beitrag von Kurt Nuspliger die Ausführungen in Ziff. 2 zu SH, in Ziff. 3.2.1 zum Bund und in Ziff. 3.2.2 zu VD

¹¹ Vgl. im Beitrag von Kurt Nuspliger Ziff. 3.2.2; es sind dies BL, SO, TG, BE, AR; SG, GR, SH

dafür, dass das Kooperationsmodell nach wie vor zu überzeugen vermag. Allerdings werden neue differenzierte Formen der Ausgestaltung zu diskutieren sein¹².

bb) Zuständigkeit für politische Planung und wirkungsorientierte Steuerung von Regierungsentscheiden

Wichtige strategische Führungsinstrumente der Regierung sind die politischen Planungen, insbesondere das Regierungsprogramm und damit korrespondierende Jahresplanungen. 1995 kam 16 Staatskanzleien¹³ und der Bundeskanzlei die Federführung für das Regierungsprogramm zu. 1999 üben fünf weitere Staatskanzleien¹⁴ diese Funktion aus. Ein ähnliches Bild zeigen die Jahresplanungen. Auch dort hat eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs der Staatskanzleien stattgefunden.

Aufgaben im Rahmen der wirkungsorientierten Steuerung von Regierungsentscheiden (Planung, Entscheidvorbereitung, Entscheidungsfindung, Vollzug und Erfolgskontrolle) nahmen 1995 sieben Staatskanzleien¹⁵ und die Bundeskanzlei wahr. 1999 sind vier weitere Staatskanzleien¹⁶ in diesem Aufgabengebiet tätig. Von Bedeutung ist die Funktion deshalb, weil sie sich einerseits der Beschaffung von Entscheidungsgrundlagen aus übergeordneter Sicht der Regierung zuordnen lässt und weil sie andererseits das Controlling auf Regierungsebene beschlägt. Beide Aspekte erweisen sich unter dem Gesichtspunkt der effizienten Führung als unverzichtbar.

Das Ergebnis der Umfrage zeigt, dass die Staatskanzleien der wichtigen Aufgabe der Führungsunterstützung der Regierung nachkommen. Gerade im Bereich der politischen Planung sehen sie sich mit einer zunehmend komplexeren Aufgabenstellung konfrontiert. Als solche ist namentlich die Erstellung integrierter Aufgaben- und Finanzplanungen zu erwähnen, wie sie Reformprojekte im Sinne von

¹² Vgl. dazu im Beitrag von Kurt Nuspliger die Ziff. 3.–6.

¹³ AI, AR, BE, BS, FR, GE, GL, LU, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS

¹⁴ AG, BL, GR, VD, ZH

¹⁵ AI, BS, GE, LU, NE, SH, TG

¹⁶ GR, SG, VD, ZH

NPM vorsehen¹⁷. Hohe Anforderungen stellt dabei nicht nur die taugliche Verknüpfung der beiden Planungen als Sachproblem, sondern auch die enge Zusammenarbeit zwischen Staatskanzlei und Finanzdepartement. Klare Kompetenzregelungen, die von der Regierung getroffen werden, verhindern Reibungsverluste.

cc) Beteiligung an NPM und anderen Reformprojekten

Nach dem Bericht von 1995 sollte die Staatskanzlei einen zentralen Beitrag an die Erprobung neuer Modelle der Verwaltungsführung leisten. Solche Reformprojekte gelangen mittlerweile unter der Bezeichnung «New Public Management» oder «Wirkungsorientierte Verwaltungsführung» in den meisten Kantonen zur Ausführung. Projektverantwortung tragen die Staatskanzleien in vier Kantonen¹⁸. In der Projektleitung wirken sie in 13 Kantonen mit¹⁹. Weitere Aufgaben der Staatskanzleien sind die Verknüpfung und Koordination mit anderen Reformprojekten in der Verwaltung, die Durchführung eigener NPM-Projekte in der Staatskanzlei oder die Leitung von Teilprojekten. Vier Staatskanzleien geben an, im Rahmen von NPM für das zentrale Controlling zuständig zu sein²⁰. Mindestens in Graubünden weist diese Funktion heute bescheidene Ausmasse auf, zumal das zentrale Controlling auf Stufe Regierung in einem Versuchsbetrieb mit fünf Pilotdienststellen untergeordnete Bedeutung hat. An der Forderung nach einer prägnanten Rolle der Staatskanzlei als zentrale und generelle Stabsstelle im Rahmen von NPM ist indessen festzuhalten²¹.

Die Staatskanzleien tragen aber nicht nur zur Verwirklichung von NPM-Reformprojekten bei. Sie zeichnen auch verantwortlich für die Totalrevision der Kantonsverfassung²², für Reformen im Rechtset-

¹⁷ Vgl. dazu in dieser Festschrift Viktor Baumeler, Politische Planung der Regierung als zentrale Aufgabe der Staatskanzlei, und Ernst Buschor, Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management, Ziff. 3 und 4

¹⁸ AG, SG, VD und OW teilweise

¹⁹ AG, BE, BL, GL, GR, LU, OW, SG, TG, TI, UR, VD, ZH

²⁰ AG, GR, LU, TG

²¹ Vgl. dazu den Beitrag von Ernst Buschor, Ziff. 3 – 6, sowie Claudio Riesen, Wie fügt sich die Staatskanzlei in das neue Verwaltungsmanagement (NPM) ein?, in Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften, Band 30, Bern 1995, S. 87 ff.

²² AR, NE und teilweise SH

zungsbereich²³ sowie für bedeutende Projekte wie Regierungs-, Verwaltungs- und Parlamentsreformen, für neue Modelle in den Bereichen Öffentlichkeitsarbeit und Information. Der Anteil an Reformvorhaben mit Beteiligung der Staatskanzleien hat dabei seit 1995 zugenommen. Demnach sind die Staatskanzleien offensichtlich gewillt und in der Lage, in zentralen Reformbereichen Initiative zu ergreifen, mitzuwirken und einen substanziellen Beitrag an die Verwirklichung von neuen Ideen zu leisten.

dd) Weiterer Ausbau von Stabsleistungen

Wichtiger Bestandteil der Stabsarbeit für Regierung und Parlament ist die «Frühwarnung». Bei der Staatskanzlei laufen Informationen namentlich aus Parlament, Regierung, Verwaltung, anderen Kantonen und Nachbarregionen im Ausland zusammen. Entscheidende Führungsunterstützung kann sie mit der aktiven und systematischen Sammlung, Bearbeitung und Weiterleitung solcher Informationen geben. Damit die Staatskanzlei diese Funktion effizient ausüben vermag, muss sie für die Koordination sowohl der interkantonalen wie der internationalen Zusammenarbeit zuständig sein²⁴. Während 1995 elf Staatskanzleien Koordinationsaufgaben im interkantonalen Bereich wahrnahmen²⁵, sind es 1999 fünf weitere²⁶. Eine ähnliche Entwicklung zeigt die Koordination internationaler Zusammenarbeit mit der Verantwortung von zehn Staatskanzleien 1995²⁷ und von 15 Staatskanzleien 1999²⁸. Der «Frühwarnfunktion» zurechnen lässt sich sodann die Leitung der Generalsekretärenkonferenz. Dieses Gremium kann – richtig eingesetzt – die Effizienz der Führungsunterstützung massgeblich erhöhen. Zwischen 1995 und 1999 hat sich der Anteil der

²³ AR, SO, SZ, TG, UR, BE, GR, NE, OW

²⁴ Mit Fragen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit setzen sich Regierung und Parlament auseinander. Zunehmend werden auch interparlamentarische Strukturen gefordert. Im Rahmen des Kooperationsmodells kann die Staatskanzlei hier einen sinnvollen Unterstützungs- und Koordinationsbeitrag leisten

²⁵ AI, BL, BS, GE, GL, GR, OW, SG, TG, TI, UR

²⁶ BE, ZG, VS, ZH und teilweise SH

²⁷ AI, AR, BS, GE, GL, GR, OW, SG, TG, TI

²⁸ Zusätzlich BE, BL, UR sowie SH und ZH teilweise

Staatskanzleien, welche für die Leitung der Generalsekretärenkonferenz zuständig sind, von 18 auf 22 erhöht.

Zu den weiteren Stabsleistungen, die ausgebaut werden müssen, gehören schliesslich die Information und Kommunikation. Es reicht nicht aus, Entwicklungen aufzuzeigen, Massnahmen zu planen, fundierte Entscheide zu ermöglichen und dann die Umsetzung zu kontrollieren. Gerade schwierige politische Probleme und Entscheide müssen intensiv und mit modernen Mitteln kommuniziert werden. Die Förderung dieser Kommunikation und die Bereitstellung geeigneter Strukturen sind wichtige Aufgaben der Staatskanzlei.

Das Bemühen, stabsorientierte Aufgaben stärker zu gewichten, zeigt sich auch in der Umorganisation oder gar Abtretung «traditioneller Kanzleibereiche»²⁹. Umgekehrt werden solche stabsorientierten Aufgaben zusätzlich übernommen³⁰. Allerdings wäre es verfehlt, diesbezüglich von einer eindeutigen Entwicklung zu sprechen. Vor allem hinsichtlich der Übernahme bzw. Abtretung von Querschnittsleistungen und Ressourcenbereichen herrscht bunte Vielfalt. Während die einen Telefonie und Drucksachen abtreten, übernehmen die andern den Bereich Telekommunikation oder die Schulmaterialzentrale neu.

c) Gesamtbilanz

Die Staatskanzleien spielen bei den laufenden Veränderungen eine aktive Rolle. In wichtigen Reformbereichen hat seit der Standortbestimmung von 1995 nicht nur eine Mitwirkung am Reformprozess, sondern auch eine Erweiterung des eigenen Aufgabenbereichs stattgefunden. Wesentliche Aufgabenverlagerungen erfolgen dabei in die im Bericht von 1995 als «stabsorientiert» bezeichneten Felder. Dazu gehören die Zuständigkeiten für die Vorbereitung der politischen Planungen, die wirkungsorientierte Steuerung von Regierungsentscheiden und die Koordination der Aussenbeziehungen der Kantone sowie die Mitverantwortung für die Initiierung und erfolgreiche Einführung von Reformmodellen wie die Verwaltungsführung nach NPM. Gerade

²⁹ Z.B. Staatsarchiv, Drucksachen- und Materialzentrale, Legalisationen, Passbüro

³⁰ Neben den in lit. b aa – dd, erster Absatz, erwähnten z.B. der Internet-Auftritt des Kantons oder die Ausarbeitung von Leitbildern

der letztere Bereich zeigt eine Reformdynamik, welche weit über die Verwaltungsführung im engeren Sinn hinausgeht. Die Reformbemühungen nach NPM entwickeln sich mit ihren vielfältigen Auswirkungen auf Verwaltung, Regierung und Parlament immer mehr zur eigentlichen Staatsleitungsreform. Dass sich die Staatskanzleien hier sowohl in den Reformprojekten wie auch für die spätere Übernahme zentraler Stabsleistungen stark engagieren, ist besonders wichtig. In diesen Reformprojekten wird auch weitgehend ihre Zukunft gestaltet. Keine eindeutige Entwicklung zeigt sich bei der Aufgabenstellung für das Parlament. Nach wie vor im Vordergrund steht das Kooperationsmodell, das grosses Gewicht auf die konstruktive Zusammenarbeit von Parlament und Regierung legt und je nach Ausgestaltung teilautonome Parlamentsdienste vorsehen kann.

Der Umbau von der Kanzlei zur Stabsstelle ist demnach voll im Gange. Zahlreiche Staatskanzleien weisen schon heute das zukunftsweisende Profil einer modernen Stabsstelle und eines Innovationszentrums auf, die Regierung und Parlament bei der Erfüllung ihrer vielfältigen und rasch ändernden Aufgaben wirkungsvoll unterstützen. Auch an dieser Stelle muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die aufgezeigten Veränderungen insbesondere in den Staatskanzleien kleinerer Kantone anders verlaufen können. Diese versehen ihre Aufgaben zum Teil immer noch als umfassendes Dienstleistungszentrum mit einer geringeren Fokussierung auf die reine Stabstätigkeit³¹. Wichtiger Grund für die Erbringung umfassender Dienstleistungen ist die in überschaubaren Verhältnissen oftmals grössere Bürgernähe der Behörden und damit auch ihrer Stabsstelle.

4. Herausforderungen bleiben bestehen

a) Kein Grund zur Selbstzufriedenheit

Angesichts des doch beachtlichen Grades an Wandlungsfähigkeit der Staatskanzleien könnte die Versuchung bestehen, sich mit den bisherigen Ergebnissen der Reformbemühungen zufrieden zu geben.

³¹ Vgl. dazu in dieser Festschrift, Josef Nigg, Staatskanzlei als umfassendes Kompetenzzentrum in kleineren Kantonen

Diese Einstellung wäre geradezu verhängnisvoll. Zum einen übersieht sie, dass die Positionierung der Staatskanzlei in einem reformfreudigen Umfeld nicht abgeschlossen ist, sondern erst begonnen hat. Zum andern vermögen klare Zielvorstellungen, schlagende Argumente und persönlicher Einsatz der Verantwortlichen zwar viel zur Gestaltung des Wandels beizutragen. Sie sind aber nicht die allein massgeblichen Faktoren. Entscheide darüber, welche Funktionen die Staatskanzlei dereinst ausüben wird, fallen auf der primär Parlament und Regierung betreffenden Reformebene. Ihre Stellung und Bedürfnisse sowie ihr gegenseitiges Verhältnis werden das Aufgabenprofil der Staatskanzlei massgeblich mitbestimmen. Dieser Umstand zwingt die Staatskanzlei dazu, ihr Stabs- und Dienstleistungsangebot auf unterschiedliche Reformszenarien auszurichten. Entscheidend wird sein, ob die angebotene Führungsunterstützung sinnvoller Teil einer ganzheitlichen Lösung sein kann.

b) Klare Positionierung

Notwendig ist somit nach wie vor eine klare Positionierung der Staatskanzlei in der Reformdiskussion. Diese Positionierung darf auch vor heiklen Fragen nicht Halt machen. Solche sind beispielsweise:

aa) Stärkung Regierungspräsidium und Bildung Präsidialdepartement

Die im Bund im Rahmen der Staatsleitungsreform geführte Diskussion ist auch in verschiedenen Kantonen aktuell. Ob die Staatskanzleien damit rechnen können, ihre stark auf das Kollegium ausgerichteten Dienstleistungen auch für den Präsidenten oder die Präsidentin zu erbringen und ob die allfällige Bildung von Präsidialdepartementen oder Präsidialstäben aus Sicht der Staatskanzleien reine Umwandlungsakte sein werden, ist zumindest offen. Der Nachweis, dass notwendige und effiziente Stabsleistungen nach wie vor von der Staatskanzlei zu erbringen sind, muss für den Fall der Stärkung des Präsidiums gelingen. Die Chancen hierfür stehen gut. Insbesondere einem mit Leitungs- und Richtlinienfunktion ausgestatteten Präsidium kann das Stabs- und Innovationszentrum Staatskanzlei wirkungsvolle Unterstützung bieten.

bb) Stabsstelle für das Parlament und Verbindungsstelle zur Regierung

Reformdiskussionen sind häufig von Effizienz- und Sparüberlegungen geprägt. Vor diesem Hintergrund erscheint es problematisch, dem Kooperationsmodell vor allem mit dem Hinweis auf die Gewaltenteilung und die Suprematie des Parlaments eine Absage erteilen zu wollen. Das Kooperationsmodell erfüllt die eingangs erwähnten Reformkriterien. Es steht auch mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung im Einklang. Die Ausgestaltung der Staatskanzlei als Stabsstelle von Regierung und Parlament mit allenfalls teilautonomen Parlamentsdiensten ermöglicht Synergien, trägt zu einem ungehinderten Informationsfluss bei, nutzt vorhandene Ressourcen und kann bei gleichwertiger Aufgabenerfüllung für Parlament und Regierung vertrauensbildend wirken.

cc) Unmissverständliche Auftragslage

Stabsstellen ist es eigen, dass sie ausserhalb der Linie und damit auch der Befehls- und Anordnungswege angesiedelt sind. Ihnen fehlen Entscheidungskompetenzen und Weisungsbefugnisse. Umso wichtiger erscheint es, dass bei der Erfüllung verschiedener Aufgaben der Staatskanzleien eine klare Auftragslage besteht. Die Durchführung von Reformprojekten, politische Planungen und die wirkungsorientierte Steuerung von Regierungsgeschäften erfordern ein straffes Aufgaben- und Zeitmanagement. Der Staatskanzlei darf in diesen Prozessen nicht die Rolle der Bittstellerin zukommen, die froh sein muss, dass Departemente und Dienststellen ihre Aufträge neben der übrigen Arbeit noch erledigen. Die erwähnten Aufgaben sind prioritär und werden für die Regierung erledigt. Diese gibt die Ziele vor und legt die wichtigsten Verfahren fest. Ihre Mitglieder kommunizieren die Bedeutung und Dringlichkeit der Aufgaben in den Departementen.

dd) Staatsschreiber als Integrationsfigur

Es gehört zum Profil des Staatsschreibers, sich in einem oftmals konfliktgeladenen Umfeld zu bewähren. Ergebnisse lassen sich häufig nur durch Motivation, Verhandlungsgeschick und Kompromissbereitschaft erzielen. Sowohl bei der interdepartementalen Vorbereitung von Regierungsentscheiden wie auch bei der Diskussion und Verab-

schiedung im Kollegium ist eine integrierende Haltung gefragt. Gerade das Bemühen um Integration lässt den Staatsschreiber oftmals Differenzen mit am Lösungsprozess Beteiligten austragen. Latente und offene Konflikte ergeben sich gerne mit Ansprechpartnern in der Verwaltung, die sich von einer Stabsstelle – auch wenn sie unmittelbar bei der Regierung angesiedelt ist – nichts sagen lassen wollen. Zusätzlich zu einer klaren Auftragslage sind deshalb die «weichen Faktoren» der Zusammenarbeit besonders wichtig. Diesen hat der Staatsschreiber durch regelmässiges kritisches Hinterfragen der eigenen Position und durch offene Kommunikation bei Meinungsverschiedenheiten besondere Beachtung zu schenken. Management per E-Mail und Diskussionsverweigerung sind schlechte, jederzeitige Gesprächsbereitschaft und intensive Pflege des Beziehungsnetzes inner- und ausserhalb der Verwaltung sind gute Rezepte für die tägliche Arbeit.

ee) Katalysatorfunktion der Konferenz

Die Staatsschreiberkonferenz hat verschiedentlich mögliche Schwerpunkte ihrer Tätigkeit diskutiert. Dabei reicht die Spanne der Aktivitäten durchaus im Einklang mit dem geltenden Organisationsstatut aus dem Jahre 1979 von der Beschäftigung mit Stabsaufgaben über Gesetzgebungs- und Informationsfragen bis hin zum Protokoll. Ein Thema muss in einem reformfreundigen Umfeld dominieren: Die Auseinandersetzung mit sich selber. Dabei ist keine egozentrische Nabelschau gefragt. Aufgabe der Konferenz ist es, Grundlagenarbeit für ihre in der Reformdiskussion engagierten Mitglieder zu leisten. Diese Grundlagenarbeit soll helfen, die Stabsarbeit für Regierung und Parlament neu auszurichten und den Umbau zu beschleunigen. Ein Partner ist in diesem Prozess auch die Privatwirtschaft. Sie bringt einerseits einen Teil der Kundensicht ein und hat andererseits Erfahrung mit der Organisation komplexer Vorgänge. An beiden Aspekten muss die Stabsstelle Staatskanzlei interessiert sein.

5. Bereitstellung funktionierender Prozesse und Strukturen

Den vielfältigen Herausforderungen für die Staatskanzlei und den Staatsschreiber ist mit der Bereitschaft zu begegnen, Verantwortung zu tragen. Diese Verantwortung erstreckt sich im Zentrum der Entscheidungsprozesse nicht primär auf die politischen Inhalte, sondern auf die Verfahren und Strukturen, die fundierte und sinnvolle politische Entscheide ermöglichen sollen. Es ist immer noch die wichtigste Aufgabe der Staatskanzlei, Regierung und Parlament ein optimales Entscheidungsumfeld zu bieten. Diese Zielsetzung bestimmt denn auch den Um- und Ausbau der Stabsstelle Staatskanzlei.

Wie bereits eingangs erwähnt, wird dabei der Wandel zur Selbstverständlichkeit. Flexibilität ist einer der bestimmenden Faktoren für die Zukunft der Staatskanzlei. Flexibel muss die Arbeitsweise der Staatskanzlei ausgelegt sein, flexibel müssen aber auch die bereitstellenden Lösungsstrukturen sein. An Stelle institutionalisierter Abläufe treten bereichsübergreifende Prozesse, die interdisziplinäre Zusammenarbeit erfordern. Die Staatskanzlei plant, koordiniert und begleitet in massgeblicher Weise diese Prozesse. Sie sorgt für die sinnvolle Vernetzung der beteiligten Stellen und Institutionen. Mit der aktiven Wahrnehmung der entsprechenden Verantwortung erfüllt sie ihre Kernaufgabe.

Dr. iur. Viktor Baumeler

Politische Planung der Regierung als zentrale Aufgabe der Staatskanzlei

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen sollen keine wissenschaftliche Abhandlung sein, sondern persönliche Erfahrungen und Eindrücke zum Thema politische Planung und zur Rolle, die die Staatskanzlei dabei spielt, aus der Sicht des Staatsschreibers eines grösseren Kantons, nämlich des Kantons Luzern, wiedergeben.

Das Regierungsprogramm als zentrales Instrument der politischen Planung

Zentrales Instrument einer systematischen politischen Planung ist das Regierungsprogramm. Es zeigt die wichtigsten Vorhaben auf, die die Regierung innerhalb eines bestimmten Zeitraums, meist einer Amtsdauer, verwirklichen will. In der Schweiz entstanden die ersten Regierungsprogramme oder Regierungsrichtlinien Ende der Sechziger-, Anfang der Siebzigerjahre. Einen guten Überblick über Form und Inhalt damaliger Regierungsprogramme gibt die von meinem Amtsvorgänger Franz Schwegler im Auftrag der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz verfasste Broschüre «Anhaltspunkte für die Ausarbeitung von kantonalen Regierungsprogrammen» (Luzern 1978). Im Kanton Luzern entstand das erste Regierungsprogramm, damals noch «Richtlinien für die Regierungspolitik» genannt, für die Amtsdauer 1972–1975.

Mit dem Entstehen von Regierungsprogrammen ging eine Aufwertung der Staatskanzleien einher; denn jemand musste die erforderlichen Vorarbeiten in den Departementen und Ämtern koordinieren, und für diese Aufgabe drängte sich die Staatskanzlei als direkt bei der Regierung angesiedelte Verwaltungseinheit geradezu auf. Der Staatsschreiber wurde, um im militärischen Jargon zu sprechen,

vom Adjutanten zum Stabschef befördert. Die Staatskanzlei erhielt damit mindestens einen Teil ihrer Funktion als zentrale Drehscheibe zurück, welche sie im 19. Jahrhundert im Zuge der Einführung des Departementalsystems verloren hatte.

Der Planungsprozess

Die ersten Regierungsprogramme wurden alle von unten nach oben erarbeitet (Bottom-up-Ansatz). In der erwähnten Broschüre von Franz Schwegler aus dem Jahr 1978 heisst es (S. 19): «In der Phase der Materialsammlung sollte auf möglichst ‚breiter Front‘ vorgegangen werden. Jedenfalls müssen alle Verwaltungsstellen begrüsst und in das Verfahren einbezogen werden.» Der Bottom-up-Ansatz hat jedoch gravierende Nachteile. Er ist zu defensiv und auf vorzeitigen Interessenausgleich angelegt. Die grossen Linien eines Programms sind nur schwer zu finden. Interessengegensätze werden nicht ausgetragen, sondern verwischt. Auch greift der Ansatz zu kurz: Die Erfahrung zeigt, dass die meisten Programmpunkte bereits in der Mitte der Legislatur erfüllt sind. Es ist nicht verwunderlich, dass das Erarbeiten von Regierungsprogrammen so mit der Zeit zu einer Pflichtübung verkam.

Ansatzweise bereits mit dem Regierungsprogramm 1991–1995 und konsequent dann mit dem Regierungsprogramm 1999–2003 beschritt deshalb die Luzerner Regierung einen neuen Weg. Sie entschied sich dafür, das Regierungsprogramm nicht mehr von unten nach oben, sondern von oben nach unten (Top-down-Ansatz) zu erarbeiten. Konkret lief dies für das Regierungsprogramm 1999–2003 wie folgt ab:

Die Staatskanzlei forderte Anfang 1999 die Mitglieder der Regierung auf, die aus ihrer persönlichen Sicht wichtigsten politischen Absichten für die nächsten vier Jahre zu formulieren. Die Staatskanzlei stellte die Eingaben der Regierungsmitglieder zu einem Diskussionspapier zusammen. Dieses Papier wurde in der Regierung in mehreren Runden besprochen und zu einem weniger als zehn «politische Absichten» umfassenden provisorischen Programm komprimiert.

Anschliessend ging dieses provisorische Programm an die Departemente mit der Aufforderung, die politischen Absichten aus ihrer Optik in operative Ziele aufzugliedern und die für die Verwirklichung dieser Ziele erforderlichen Massnahmen zu formulieren. Aus den Eingaben der Departemente stellte die Staatskanzlei einen Entwurf zuhanden der Regierung zusammen, den diese in mehreren Sitzungen beriet. Dazwischen fanden immer wieder Bereinigungen mit den Departementen statt. Mitte Jahr, mit Beginn der neuen Amtsdauer, wurden auch die beiden neu gewählten Regierungsmitglieder in den Prozess einbezogen. Im November diskutierte die Regierung den zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Programmentwurf mit ihren obersten Beamtinnen und Beamten an einer eigens diesem Thema gewidmeten Kadertagung. Dies war sehr wichtig, weil der Top-down-Ansatz die Gefahr in sich birgt, dass die Kaderleute, die für die Umsetzung des Regierungsprogramms entscheidend sind, sich darin nicht «wiedererkennen». Im Dezember 1999 wurde das Regierungsprogramm schliesslich zuhanden des Parlaments verabschiedet.

Der Top-down-Ansatz ist in der Anwendung sehr aufwendig. Die Erarbeitung des Regierungsprogramms hat auf diese Art rund ein Jahr beansprucht und die Staatskanzlei stark gefordert. Bis zur Endfassung wurden elf Textversionen erarbeitet. Der Aufwand hat sich jedoch gelohnt. Der Identifikationsgehalt und die Integrationskraft des Dokuments sind hoch. Die grossen Linien der Regierungspolitik sind erkennbar. Das Departementsdenken ist in den Hintergrund getreten. Interessengegensätze wurden ausgetragen und nicht verwischt.

Es hat sich zudem bestätigt, dass der Zeitpunkt der Erarbeitung des Regierungsprogramms zu Beginn einer neuen Legislatur richtig ist. Eine «neue» Regierung und ein «neues» Parlament werden sich nicht auf ein «altes» Regierungsprogramm verpflichten lassen. Im Übrigen hat sich die Regel bewährt, dass das Regierungsprogramm dem Parlament erst ein halbes Jahr nach Beginn der Legislatur zugeleitet werden muss. Dieses «Interregnum» ist in Kauf zu nehmen. Es gibt neuen Regierungsmitgliedern genügend Zeit, ihre Ideen einzubringen.

Andere Ansätze der politischen Planung

Gute Ideen entstehen nicht nur zu Beginn einer Amtsdauer. Auch während der Amtsdauer, das heisst ausserhalb des Regierungsprogramms, sollen grundlegend neue Weichenstellungen möglich sein. Dazu zwei konkrete Beispiele:

1993/94 lancierte die Luzerner Regierung als eine der ersten Kantonsregierungen unter der Bezeichnung «Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV)» ein Projekt zur versuchsweisen Einführung von New Public Management (NPM). Anstoss dazu gab eine regierungsrätliche Klausurtagung zum Thema «Neue Formen der Verwaltungsführung». Im damals geltenden Regierungsprogramm 1991–1995 ist das Projekt WOV mit keinem Wort erwähnt.

Zu Beginn des Jahres 1997 präsentierte die Luzerner Regierung unter der Bezeichnung «Luzern '99» ein Massnahmenpaket für eine grundlegende Strukturreform im Kanton Luzern (Parlaments-, Regierungs-, Gerichts-, Verwaltungs- und Gemeindereform). Das Massnahmenpaket basierte auf den Vorschlägen einer von der Regierung eingesetzten elfköpfigen Kommission, bestehend aus dem Finanzdirektor (Vorsitz), dem Staatsschreiber, dem Finanzverwalter sowie acht Parlamentsmitgliedern. Im Regierungsprogramm 1995–1999 sucht man das Stichwort «Luzern '99» vergeblich.

Dass die Lancierung grosser Projekte ausserhalb des Regierungsprogramms möglich ist, spricht nicht gegen das Instrument Regierungsprogramm. Eine periodische Standortbestimmung zu Beginn einer neuen Amtsdauer bleibt wichtig. Sie wird sogar noch wichtiger werden, wenn es gelingt, das Parlament – und allenfalls sogar Gemeindebehörden und Bevölkerung – stärker einzubeziehen. Zu überlegen ist auch, ob es sinnvoll wäre, das Regierungsprogramm einer jährlichen Justierung zu unterziehen.

Zur Form der Planungsdokumente

Der Bottom-up-Ansatz hat früher dazu geführt, dass der Umfang der Regierungsprogramme stetig zunahm. Hatte das erste Regierungsprogramm (Amtsdauer 1972–1975) noch 39 Seiten, wies das nach-

folgende bereits 56 Seiten auf. Die Entwicklung kulminierte im Regierungsprogramm 1987–1991 mit 157 Seiten. Die Wende trat mit dem sukzessiven Wechsel zum Top-down-Ansatz ein: Das Regierungsprogramm 1991–1995 hatte noch 38 Seiten, das nachfolgende (1995–1999) noch 19 Seiten. Das neueste (1999–2003) umfasst nun noch ganze 11 Seiten. Diese Zusammenstellung zeigt, wie sehr der Top-down-Ansatz der Konzentration auf das Wesentliche förderlich ist.

Die ersten Regierungsprogramme waren nach Politikbereichen gegliedert. Dabei wurde Wert darauf gelegt, dass sämtliche Politikbereiche berücksichtigt wurden. Ab 1983 wurde dem Regierungsprogramm ein Rechtsetzungsprogramm beziehungsweise eine Liste von Vorhaben – zum Teil verbunden mit Prioritäten – angefügt. Das Regierungsprogramm 1995–1999 war nach Departementen gegliedert. Im aktuellen Regierungsprogramm wird nun bewusst auf eine vollständige Erwähnung der Politikbereiche oder der Departemente verzichtet. Die Regierung hat auf drei Seiten sieben zentrale politische Absichten (nicht identisch mit der Departementgliederung) formuliert. Auf weiteren sechs Seiten werden diesen politischen Absichten insgesamt 22 Ziele zugeordnet und diesen Zielen wiederum insgesamt 58 Massnahmen. Die Massnahmen sind mit Terminen versehen. Anhand der politischen Absicht «gesunde Staatsfinanzen» sei dies kurz veranschaulicht:

3 Gesunde Staatsfinanzen

Ziel 3.1	Stabiler Finanzhaushalt	
Massnahmen	Termine	
<ul style="list-style-type: none"> Das Ziel «Stabiler Finanzhaushalt» wird in der Staatsverfassung verankert 	2000	
<ul style="list-style-type: none"> Ausgeglichene Staatsrechnung: Ein allfälliges Defizit darf höchstens 4 Prozent einer Steuereinheit betragen (entspricht 1999 ca. 16 Mio. Franken) und wird dem Budget des übernächsten Jahres belastet (Abweichungen sind nur bei schlechter konjunktureller Entwicklung erlaubt) 	ab 1999	
<ul style="list-style-type: none"> Die 1991 bis 1997 aufgelaufenen Defizite der Laufenden Rechnung von 175 Mio. Franken werden bis 2004 abgetragen 	bis 2004	
<ul style="list-style-type: none"> Der Nettozinsaufwand wird auf 9 Prozent, der gesamte Schuldendienst (Nettozinsaufwand und Abschreibungen) auf 23 Prozent des Nettostaatssteuerertrages begrenzt 	ab 1999	
<ul style="list-style-type: none"> Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss mindestens 80 Prozent betragen 	ab 1999	
<ul style="list-style-type: none"> Reduktion der absoluten Verschuldung (anzustreben: Selbstfinanzierungsgrad von 100 Prozent) 	bis 2003	
<ul style="list-style-type: none"> Stabilisierung und Steuerung der Investitionen durch Plafonierung und Globalbudgetvorgaben 	1999–2003	
<ul style="list-style-type: none"> Steuerung der Staatsbeiträge durch Erfolgskontrolle 	ab 2002	
<ul style="list-style-type: none"> Verbesserung der Finanzaufsicht: Neues Gesetz über die Finanzkontrolle 	bis 2003	

Ziel 3.2	Steuerentlastung und kundenfreundliche Anwendung der Steuergesetze	
Massnahmen	Termine	
<ul style="list-style-type: none"> Entlastung bei der Einkommenssteuer für Verheiratete, für Familien mit Kindern und generell für einkommensschwache Personen 	ab 2001	
<ul style="list-style-type: none"> Allgemeine Entlastung bei der Vermögenssteuer 	ab 2001	
<ul style="list-style-type: none"> Anpassung des Steuergesetzes an die neuen Entwicklungen von Bundesrecht und Gesellschaftsentwicklung (Familienbesteuerung) 		
<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung des neuen bundesstaatlichen Finanzausgleichs (NFA) mit dem Ziel, die zusätzlichen Mittel zur Reduktion der Staatsschulden und zur Annäherung des Steuerfusses des Kantons Luzern an diejenigen der Nachbarkantone zu verwenden 	1999–2003	
<ul style="list-style-type: none"> Beschleunigung des Steuerveranlagungsverfahrens (besonders im Hinblick auf die einjährige Veranlagung) 	2000	

Anzumerken bleibt, dass sich die kurze, konzentrierte Form auch für andere grundlegende Planungsdokumente empfiehlt. Das bereits erwähnte Massnahmenpaket «Luzern '99» beispielsweise umfasst ganze elf Seiten, obwohl damit so einschneidende Projekte wie die Verkleinerung des Parlaments von 170 auf 100 Mitglieder, die Reduktion der Zahl der Regierungsräte von 7 auf 5, die Zusammenlegung von Obergericht und Verwaltungsgericht, die systematische Vereinigung von Gemeinden, die Teilprivatisierung der Kantonbank etc. vorgeschlagen werden.

Die Crux mit den Finanzen

In der parlamentarischen Beratung von Regierungsprogrammen wird wohl kein Vorwurf derart häufig geäussert wie derjenige, dass der Bezug zu den Finanzen nur rudimentär hergestellt sei beziehungsweise

ganz fehle. In der Tat äusserten sich die ersten Regierungsprogramme kaum zu den finanziellen Auswirkungen der einzelnen Programmpunkte. Man versuchte den Mangel zu beheben, indem die Verabschiedung des Regierungsprogramms in der Regierung auf Mitte Jahr vorverlegt wurde. Sie erfolgte somit praktisch gleichzeitig mit dem Beschluss über den Budgetentwurf und den Finanzplan. Dies ging allerdings auf Kosten des Einbezugs der Mitte Jahr neu in die Regierung eintretenden Regierungsmitglieder – ein unbefriedigender Zustand, der mit dem neuesten Regierungsprogramm wieder rückgängig gemacht wurde. Der Bezug zu den Finanzen wird nun durch die gleichzeitige Vorlage eines «überarbeiteten Finanzplans» hergestellt, der die durch das Regierungsprogramm bedingten finanziellen Veränderungen gegenüber dem ein halbes Jahr zuvor erschienenen ordentlichen Finanzplan aufzeigt.

Programmatische politische Absichtserklärungen weisen immer eine gewisse Unschärfe auf. Die finanziellen Auswirkungen ihrer Umsetzung werden sich daher nie auf Franken und Rappen genau berechnen lassen. Der überarbeitete Finanzplan des Kantons Luzern zum neuesten Regierungsprogramm umfasst denn auch nur zwei Seiten. Eine summarische Auflistung der finanziellen Auswirkungen ist auch deshalb vertretbar, weil in den öffentlichen Haushalten die Kosten von geplanten Neuerungen – so umfangreich sie auch sein mögen – im Verhältnis zum Aufwand für die Finanzierung des «Courant normal» immer relativ bescheiden sein werden.

Die Rechenschaftsablage

Planung ist nur vollständig, wenn über das Erreichen oder Nichterreichen der gesteckten Ziele Rechenschaft abgelegt wird. Im Anschluss an ihr erstes Regierungsprogramm legte die Luzerner Regierung einen separaten Rechenschaftsbericht vor. Die Rechenschaftsberichte zu den folgenden Regierungsprogrammen wurden in den alle zwei Jahre erscheinenden Staatsverwaltungsbericht integriert. Dieses Vorgehen hat sich bewährt.

Auch bei der Erarbeitung des Staatsverwaltungsberichts liegt die Federführung bei der Staatskanzlei. Der Bericht ist nach Departementen und Ämtern gegliedert. Der dem Regierungsprogramm gewidmete Abschnitt ist dem jeweiligen Departementskapitel vorangestellt.

menten und Ämtern gegliedert. Der dem Regierungsprogramm gewidmete Abschnitt ist dem jeweiligen Departementskapitel vorangestellt.

Verbesserungsmöglichkeiten

Nach dem geltenden Modus wird der Planungsprozess alle vier Jahre neu gestartet, was jeweils mit einigen Anlaufschwierigkeiten verbunden ist. Eine jährliche «Feinjustierung» würde den Prozess verstetigen und eine bessere Abstimmung auf die Finanzplanung ermöglichen. Parallel dazu wäre die jährliche Rechenschaftsablage einzuführen, koordiniert mit der Staatsrechnung.

Im Rahmen des Projekts «Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV)» wird zurzeit ein neues Planungsinstrument, der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan (IFAP), entwickelt. Der IFAP soll dem Parlament zusammen mit dem Budget unterbreitet werden. Der heutige Finanzplan wird darin integriert sein. Daneben wird er – unter Bezugnahme auf das Regierungsprogramm und in dessen Weiterentwicklung – eine eigentliche Aufgabenplanung enthalten. Die endgültige Form steht allerdings noch nicht fest. Mit dem IFAP würde die erwähnte «Feinjustierung» möglich. Parallel dazu soll – zusammen mit der Staatsrechnung – ein jährlicher Rechenschaftsbericht vorgelegt werden. Dieser wird wesentlich kürzer sein als der heutige Staatsverwaltungsbericht. Damit das heute im Staatsverwaltungsbericht enthaltene reiche Informationsmaterial nicht verloren geht, ist die Herausgabe eines statistischen Jahrbuchs geplant.

Die Kombination von Aufgabenplanung und Finanzplan beziehungsweise von Rechenschaftsablage und Staatsrechnung wird eine sehr enge Kooperation von Staatskanzlei und Finanzdepartement bedingen.

Die Rolle des Parlaments

Gemäss geltendem Recht nimmt das Parlament Planungsberichte, also das Regierungsprogramm, den Finanzplan oder besondere Pla-

nungsberichte, zur Kenntnis. Es kann dies in zustimmendem Sinn, in ablehnendem Sinn oder ohne Stellungnahme tun. Überdies kann es die Absichten des Regierungsrates bekräftigen oder ein abweichendes Vorgehen empfehlen. Das Instrument dazu sind die so genannten «Bemerkungen». Diese Bemerkungen werden jedoch nicht Teil des Planungsdokuments. Über die Art ihrer Erledigung muss die Regierung dem Parlament nicht einmal Bericht erstatten.

Die Vorberatung des Regierungsprogramms obliegt einer eigens dafür gewählten Kommission. Der Finanzplan hingegen wird – wie Budget und Staatsrechnung – von der Finanzkommission vorberaten. Die Vorberatung des Staatsverwaltungsberichts wiederum ist Aufgabe der Geschäftsprüfungskommission.

Im Rahmen des Projekts «Wirkungsorientierte Verwaltung (WOV)» entstand die Idee – Beschlüsse sind allerdings noch keine gefasst –, das Parlament stärker in die politische Planung einzubinden. Zu diesem Zweck soll das Regierungsprogramm zu einem Legislaturprogramm umgestaltet werden, das heisst zu einem Planungsdokument, aus dem nicht nur die Absichten der Regierung, sondern auch die Zielvorstellungen des Parlaments ersichtlich sein sollen. Das Parlament könnte seine von der Regierung abweichenden Vorstellungen weiterhin in Bemerkungen formulieren. Diese würden aber – im Unterschied zu heute – Bestandteil des Legislaturprogramms. Geprüft wurde auch die Frage, ob das Parlament am Programm der Regierung direkt Änderungen vornehmen können soll. Dies ist nicht zu empfehlen, weil dadurch die Kompetenzen verwischt und die Transparenz beeinträchtigt würden. Ergänzt würde das Legislaturprogramm durch den jährlich erscheinenden Integrierten Finanz- und Aufgabenplan (IFAP), auf den oben bereits hingewiesen wurde.

Häufig wird die Frage nach der Verbindlichkeit des Legislaturprogramms gestellt. Selbstverständlich müssen bei veränderten Verhältnissen – wie bei jeder Planung – Abweichungen möglich sein. Diese sind jedoch zu begründen.

Im Interesse einer möglichst kohärenten Planungsarbeit des Parlaments sollten neu Legislaturprogramm, Budget, IFAP, Staatsverwaltungsbericht und Staatsrechnung von der gleichen Kommission vorberaten werden. Zu diesem Zweck könnte die Finanzkommission

in eine Finanz- und Planungskommission umgestaltet werden. Die Geschäftsprüfungskommission, die bis heute den Staatsverwaltungsbericht vorberät, hätte demnach keine vorberatende Funktion mehr, sondern würde als Organ der parlamentarischen Oberaufsicht zu einer reinen «Inspektionskommission».

Der Dialog mit den Gemeindebehörden und mit der Bevölkerung

«Man beurteilt eine Regierung mehr nach ihrer Kür als nach ihrer Pflicht.» Trifft Edgar Faures Behauptung zu, rechtfertigt sich eine aufwendige Gestaltung und eine gezielte Vermittlung des Regierungsprogramms über den engeren Adressatenkreis hinaus. Neben dem Parlament sollen auch Gemeindebehörden, Parteien, Verbände, Organisationen und vor allem die Öffentlichkeit angesprochen und in die Diskussion miteinbezogen werden.

Jedes neue Regierungsprogramm markiert einen Aufbruch mit neuen Vorgaben und Zielen. Dieser programmatische Schub sollte auch in der Form der Vermittlung gegenüber der Öffentlichkeit zur Geltung kommen. Neben bewährten Kanälen wie Medienkonferenzen oder Interviews mit dem Regierungspräsidenten haben deshalb ungewohnte oder gar spektakuläre Formen der Öffentlichkeitsarbeit ihre Berechtigung.

Zwei Beispiele: 1991 hat der Regierungsrat sein Programm im Rahmen einer halbtägigen Medienfahrt an Orte mit einem direkten Bezug zu einzelnen Programmpunkten (Spital, Fachhochschule, Kehrlichtverbrennungsanlage etc.) vorgestellt. Die Erläuterungen der einzelnen Ratsmitglieder wurden auf Video aufgenommen. Die kantonale Medienberatungsstelle hat daraus ein kommentiertes Unterrichtsvideo hergestellt, das den Schulen der Orientierungsstufe für den Staatskundeunterricht zur Verfügung gestellt wurde.

Im Jahr 2000 wirbt ein in grosser Auflage produzierter Flyer um Zustimmung für die Ziele des Regierungsprogramms in der Öffentlichkeit. Zudem geht der Regierungsrat in den Monaten Mai und Juni mit dem Regierungsprogramm «auf Tournee». In fünf Regionalzentren (nicht aber in Luzern am Regierungssitz) werden halbtägige Veran-

staltungen für Gemeindebehörden und Bevölkerung durchgeführt, die neben dem Regierungsprogramm auch den grossen kantonalen Reformvorhaben sowie aktuellen Themen gewidmet sind.

Es hat sich in den vergangenen Jahren gezeigt, dass eine aufwendige, professionelle Vermittlung von übergeordneten Regierungszielen (Regierungsprogramm, grosse Reformen etc.) die politische Diskussion wesentlich beeinflussen kann. Im Gegensatz zu Themen des politischen Alltags steht die Regierung dabei weniger unter dem Druck, ein bestimmtes, konkretes Ziel innerhalb eines vorgegebenen, meist kurzen Zeitraums erreichen zu müssen. Die Vermittlung des Regierungsprogramms ist daher nicht als «Pflicht», sondern als «Kür» zu betrachten. Sie bietet die Chance, den oft beschworenen Dialog mit der Öffentlichkeit – zumindest für einen befristeten Zeitraum – auch tatsächlich zu führen.

Prof. Dr. Ernst Buschor

Die Rolle der Staatskanzlei im Rahmen des New Public Management

1. Unzulänglichkeiten des «klassischen» Systems

Der öffentliche Sektor bewegt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts im schwierigen Umfeld verschärfter Standortkonkurrenz. Dies verlangt von Politik und Verwaltung vermehrt ein integriertes, ganzheitliches und rasches Handeln auf die vielfältigen Anforderungen. Andernfalls droht die Abwanderung von Arbeitsplätzen und Steuerzahlern. Die traditionelle Verwaltungsbürokratie muss durch neue Organisationsformen abgelöst werden, welche eine höhere Anpassungsfähigkeit und Dynamik aufweisen. Mit der pragmatischen Entwicklung von New Public Management (NPM), welches zur Bewältigung der Folgen der Globalisierung und der Finanzkrisen der öffentlichen Hand entwickelt worden ist, entsteht gleichzeitig ein neues Staatsverständnis, das sich auch auf die Arbeit der politischen Exekutive und ihrer obersten Stabsstelle, der Staatskanzlei, auswirkt.

In Politik und Verwaltung ist heute ein tiefgreifender Wandel im Gange. Auch das Selbstverständnis der Verwaltungsmitarbeitenden verändert sich¹. Sie verlangen mehr Autonomie und möchten mehr gestalten in einem Umfeld, in dem Parlament, Öffentlichkeit und Medien zunehmend Einfluss auf das Verwaltungsgeschehen zu nehmen suchen. Erschwerend kommt die stark wachsende Verrechtlichung des Verwaltungsgeschehens hinzu. Die traditionelle Gesetzgebung vermag aber den Anforderungen an eine zeitgemässe staatliche Steuerung immer weniger gerecht zu werden, da die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu stark eingeschränkt wird². Einerseits stel-

¹ Vgl. E. Buschor und P. Grünenfelder, Politikentmachtung durch Verwaltungsentwicklung oder zeitgemässe Kompetenzstrukturen für Politik und Verwaltung? S. 131 In: R. Klimecki und W.R. Müller (Hrsg.), Verwaltung im Aufbruch – Modernisierung als Lernprozess, Zürich 1999, S. 131 - 140

² Vgl. Der Regierungsrat des Kantons Zürich, Controlling-Konzept, Zürich 1998, S. 7 f.

len wir – vor allem auf Bundesstufe – eine eigentliche Tendenz zu «Delegationsgesetzen» fest, andererseits beschränkt die bundesgerichtliche Rechtssprechung den Delegationsspielraum der Kantone. Die Folge ist, dass die traditionellen Strukturen, Führungsmittel und Ablaufprozesse immer weniger den Ansprüchen gerecht werden, die an ein modernes Staatswesen gestellt werden. Die Diskussion über neue Steuerungsmodelle für den öffentlichen Bereich muss vermehrt zu einem Thema im politischen, administrativen, rechtlichen und medialen Diskurs werden.

Bereits zu Beginn der 90er Jahre hat der Zukunftsforscher John Naisbitt auf der Basis seiner wegweisenden Megatrends die steigenden Anforderungen und den notwendigen Paradigmawechsel erkannt, welcher sich für die politische Exekutive und die ihr unterstellten Verwaltungseinheiten ergeben³:

- Von der Regierungsgewalt zur Eigeninitiative;
- Von Sozialwohnungen zum Wohneigentum;
- Von der staatlichen Krankenversicherung zur privaten Absicherung;
- Von staatlichen Markteingriffen zu freien Märkten;
- Von der Sozialhilfe zur Förderung der Eigeninitiative;
- Vom Kollektivismus zum Individualismus;
- Vom staatlichen Monopol zum Wettbewerb;
- Vom staatlichen zum privaten Unternehmen;
- Vom Staatsunternehmen zu Firmen mit Mitarbeiterbeteiligung;
- Von der staatlichen Sozialversicherung zu privaten Versicherungen;
- Von der Steuerlast zu Steuerentlastungen.

Aufgrund der Vielzahl von Akteuren ist die Kritik am Handeln der Politik und Verwaltung massiv gestiegen. Nicht nur die Führungskompetenz der Politikerinnen und Politiker wird allgemein in Frage gestellt, sondern ebenso Organisationsformen und Strukturen der staatlichen Systeme. Die Politik und die oberste Verwaltungsführung wer-

³ J. Naisbitt, Megatrends 2000 – Zehn Perspektiven für den Weg ins nächste Jahrtausend, 4. Auflage, Düsseldorf 1990

den für einen ungenügend effizienten Staat verantwortlich gemacht, der Wirtschaft und Gesellschaft übermässig belastet. Zugleich schwindet das Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der staatlichen Institutionen und deren Entscheidungsträger. Fehlende Wirtschafts- und Bürgerorientierung, ungenügende Umsetzung politischer Ziele, fehlende Fähigkeit und mangelnder Wille zur Lösung gesellschaftlicher Probleme sowie geringe Ausrichtung des Denkens und Handelns auf langfristig wirksame Reformen sind Hauptkritikpunkte⁴.

2. Neues Verständnis der politischen Führung im Rahmen von New Public Management

Die Einführung von New Public Management oder wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist aus dem Bestreben motiviert, den öffentlichen Sektor vermehrt auf dieses Umfeld auszurichten und ein vermehrt wettbewerbsorientiertes Verhalten bei den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung zu erzielen. Aus der betriebswirtschaftlichen Organisationslehre wurde die personelle und organisatorische Trennung zwischen strategischer und operativer Führung übernommen. Aus der Managementlehre wurde ergänzend der Einsatz des Controllings mit mehrjährigen Leistungsaufträgen, Globalbudgets sowie Leistungs- und Kostenrechnungen adaptiert⁵.

NPM strebt eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der politischen (strategischen) Führung und der Verwaltungsführung an. Politik soll sich auf strategische Rahmenbedingungen und deren Überwachung konzentrieren und gleichzeitig auf Detaileingriffe ins operative (Verwaltungs-)Geschäft verzichten⁶. Die politische Führung

⁴ Vgl. P. Grünenfelder, Die Rolle der politischen Führung im New Public Management, Bern et al. 1997, S. 21 f.

⁵ E. Buschor, Neue politische Führung im Rahmen des New Public Management, S. 63 f. In: H. Neisser und G. Hammerschmid (Hrsg.), Die innovative Verwaltung – Perspektiven des New Public Management in Österreich, Wien 1998, S. 57 – 77

⁶ Chr. Reichard, Die «New Public Management»-Debatte im internationalen Kontext, S. 251 f. In: Chr. Reichard und H. Wollmann (Hrsg.), Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel et al. 1996, S. 241 - 274

ist damit in ihrer operativen Kompetenz gegenüber der Verwaltung auf die Festlegung von Zielen und auf die Bewertung der Zielerreichung durch die ihr unterstellten Verwaltungseinheiten konzentriert. Die operative Aufgabenerbringung bzw. Leistungserstellung der öffentlichen Güter fällt in den Aufgabenbereich der jeweiligen Verwaltungsführung. Die Grundsätze des politischen Führungsprinzips orientieren sich im New Public Management konsequent an folgenden Grundsätzen:

- Trennung von strategischer und operativer Führung;
- Führung der Verwaltungseinheiten mit Zielsetzungen und – wenn möglich – durch Wettbewerb;
- Dazu ergänzend: Verwaltungssteuerung über motivationale Anreize;
- Abkehr von der Input- hin zur Leistungs- und Wirkungsorientierung;
- Quantitative und qualitative Leistungsmessung mit Indikatoren;
- Weitgehende Delegation von Aufgaben und Kompetenzen im Rahmen von klaren, messbaren Zielvorgaben;
- Schaffung von Organisationsidentität bei den ausführenden Stellen (Ämter, Betriebe usw.) und mit den Kunden (Bevölkerung).

Bedingung zur Realisierbarkeit eines solchen politisch-strategischen Führungsverständnisses ist die Erarbeitung eines transparenten Zielvorgabesystems durch die politische Führung, über die das Verwaltungshandeln gesteuert wird. In diesem Bereich kommt den obersten Stabsstellen der politischen Exekutive entscheidende Bedeutung zu.

3. Neues Rollenverständnis der Staatskanzlei im Rahmen von New Public Management

Herkömmlich führt die Staatskanzlei unter der Leitung des jährlich wechselnden Regierungspräsidiums die zentrale Administration des Regierungsrates. Als oberstes Stabsorgan der Kantonsregierung sind ihre wesentlichen Aufgaben die Koordination der Tätigkeiten der Regierung und ihrer Departemente, die Vorbereitung der Regierungssit-

zungen, die Protokollführung für den Regierungsrat und die Organisation von Anlässen des Regierungsrates⁷. Die bedeutende Stellung in der traditionellen Verwaltungsstruktur erhält die Staatskanzlei bzw. der Staatsschreiber durch seine Rolle als oberstes Rechtsberatungsorgan der Regierung und seine Mitwirkung bei der Rechtssetzung. Die Staatsschreiberfunktion ist daher bis heute primär eine Profession für Personen mit juristischer Ausbildung.

Mit den neuen Führungsprinzipien des New Public Management geht eine Anpassung der Rolle der Staatskanzlei und des Staatsschreibers einher. Die traditionell auf Rechtsfragen konzentrierte Tätigkeit ist zu ergänzen durch die Ausgestaltung der Staatskanzlei als oberste Planungsstabsstelle des Regierungsrates. Bei weitreichenden Delegationen von Aufgaben und Kompetenzen durch die Regierung an die Verwaltungsstellen besteht das Risiko einer «Departementalisierung» der Tätigkeiten. Weder die Sicherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushalts, eine ausgewogene Prioritätensetzung bei den Staatsaufgaben noch die notwendigen Staats- und Verwaltungsreformen können ohne zentrale Führung und Steuerung durch die politische Exekutive verwirklicht werden. Je grösser die Anforderungen des Umfelds an die Staatsführung sind, um so wichtiger ist es, dass eine strategische Planung wirksam und ganzheitlich ausgestaltet wird. Dabei sind die mittel- und langfristige Perspektiven zu berücksichtigen.

Der Aufbau eines neuen Planungssystems hat im Rahmen des Controllings zu erfolgen. Es soll periodisch die Entwicklung der Kosten und Leistungen darstellen, Vergleiche mit Planannahmen und Entwicklungen anderer Gemeinwesen anstellen und Korrekturmassnahmen aufzeigen. Im Bereich der Finanzen ist hierfür eine enge Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung erforderlich. Dem jährlich wechselnden Regierungspräsidium wird bei der Planung die Leitungsrolle zufallen. Um die Kontinuität der Planung sicherzustellen, muss das Regierungspräsidium durch die Staatskanzlei in den zentralen politischen Steuerungs- und Koordinationsaufgaben unterstützt

⁷ Vgl. Gesetz betreffend die Organisation und Geschäftsordnung des [Zürcher] Regierungsrates und seiner Direktionen; aber auch: U. Häfelin und W. Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, S. 272

werden. Die Aufgabe des Staatsschreibers als Stabschef der Regierung sollte stärker betont werden als seine bisherige, traditionell auf die Rechtsberatung konzentrierte Tätigkeit. Damit verändert sich das Profil des Staatsschreibers grundsätzlich vom obersten Verwaltungsjuristen mit Führungsaufgaben zum obersten Verwaltungsjuristen mit juristischer Kompetenz. Der anachronistische Titel «Staatsschreiber» ist dabei abzulösen durch eine adäquate Funktionsbezeichnung.

Das Aufgabenspektrum der Staatskanzlei erweitert sich demnach bei der Einführung von New Public Management um folgende Aufgabenbereiche:

- Die Staatskanzlei koordiniert die politisch-strategische Planung des Regierungsrates;
- Sie erarbeitet in Zusammenarbeit mit den Departementen realistische Vorgaben für den Umsetzungsrahmen der Planung;
- Die Staatskanzlei sorgt für ein leistungsfähiges Berichtswesen von der Planung bis zum Rechenschaftsbericht und stärkt die proaktive Führungskompetenz des Regierungsrates;
- Die Staatskanzlei stellt eine Information im Dialogprinzip sicher, welche stufengerecht, rasch und kurz die wesentlichen Informationen weiterleitet;
- Die Staatskanzlei sorgt für eine gute Vernetzung zwischen den strategischen Ebenen Regierung – Departemente;
- Die Staatskanzlei stellt die zentrale Stelle der Vernetzung zwischen der internen und externen Kommunikation dar;
- Die Staatskanzlei unterstützt die Neuorientierung der Gesetzgebung hin zur finalen Steuerung in der Leistungsverwaltung.

4. Politisch-strategische Planung am Beispiel des Kantons Zürich

Die Planung und Steuerung der staatlichen Tätigkeiten berücksichtigt im New Public Management zusätzlich zu den rechtsstaatlichen Prinzipien auch betriebswirtschaftliche Kriterien. Ein wirksames Controlling trägt dazu bei, Regierung und Parlament als politische Führungs-



organe des Staates insgesamt zu stärken. Als Orientierungsrahmen für die Planung und Steuerung dient im Kanton Zürich das 5-Ebenen-Konzept. Es ermöglicht die entscheidungsorientierte Beurteilung der einzelnen Aspekte der staatlichen Leistungserstellung wie Versorgungsform, Effektivität, Effizienz, Finanzierbarkeit und Wirtschaftlichkeit. Es ermöglicht der Regierung und der Staatskanzlei, Führungsverantwortungen klar zuzuordnen und zeitgemässe Kompetenzstrukturen für Politik und Verwaltung zu schaffen.

Die Leistungen und Aufgaben der öffentlichen Hand werden dabei anhand von fünf Fragestellungen geprüft⁸:

1. Ebene der Steuerungsform: Sind es die kantonalen Stellen, welche die Leistungen und Aufgaben am besten und kostengünstigsten erfüllen können oder sind andere Träger dafür besser geeignet?

⁸ Der Regierungsrat des Kantons Zürich, Controlling-Konzept, Zürich 1998, S. 11

net (z.B. selbständige Anstalt, andere öffentliche Körperschaften oder auch Private)?

2. Ebene der Effektivität: Welche Wirkung soll mit der Leistungserstellung erreicht werden (z.B. öffentliche Sicherheit, saubere Umwelt etc.)? Welche Bedarfsziele sollen mit den öffentlichen Aufgaben und Leistungen aus Sicht der Bürgerschaft erzielt werden? Wird der von der Bürgerschaft gewünschte Bedarf auch wirksam durch die heutigen kantonalen Leistungen erfüllt?
3. Ebene der Effizienz: Sind die Menge und die Qualität der heutigen kantonalen Leistungen im Verhältnis zu den vorgegebenen Zielen auch tatsächlich angemessen, um das Bedarfsziel der Bevölkerung zu decken?
4. Ebene der Wirtschaftlichkeit: Ist der Prozess der Leistungserstellung selber wirtschaftlich? Werden die Leistungen mit den geringsten Kosten erstellt?
5. Ebene der Finanzierbarkeit: Kann der Bedarf mit den verfügbaren Mitteln überhaupt finanziert werden? Stimmen die Leistungen in finanzieller Hinsicht mit den Rahmenbedingungen des Finanzhaushalts überein (Plafonds, Vorgaben)?

Der Frageraster des 5-Ebenen-Konzepts wird im Kanton Zürich bei den politischen Entscheidungsträgern und in den Verwaltungsstellen geschult und im Rahmen des Controllings angewendet. Die Steuerung betrifft sowohl den verwaltungsinternen Planungsprozess als auch die Vorlagen, die der Legislative zugestellt werden. Auch der Rechenschaftsbericht der Regierung an das Parlament, der unter Federführung der Staatskanzlei erstellt wird, ist Teil dieser Konzeption. Damit die Führungskräfte in Politik und Verwaltung ihre Managementaufgaben optimal wahrnehmen können, sind die Führungsinstrumente stufengerecht für Parlament, Regierung, Departemente und Ämter auszugestalten. Die Staatskanzlei hat unter Mithilfe der Departemente die stufengerechte Vernetzung und Koordination sicherzustellen. Das Controlling jeder Führungsstufe muss mit der jeweils

vor- und nachgelagerten Führungsstufe abgestimmt sein, um so die Umsetzung der vorgegebenen Ziele sicherzustellen. Dazu bedarf es eines adäquaten, zeitlich abgestuften Instrumentenmixes.

Zur Stärkung seiner strategischen Führungstätigkeit erstellt die Zürcher Regierung jährlich einen Strategieplan («Konsolidierter Entwicklungs- und Finanzplan»), der die Mengen, Qualität, Kosten, und die zu erbringenden Leistungen im Planungszeitraum von vier Jahren umschreibt. Teil des Plans sind die Legislatorschwerpunkte, welche von der Staatskanzlei zuhanden der Regierung aufbereitet werden. Der Plan wird vom Kantonsparlament zur Kenntnis genommen, nicht aber als rechtsverbindliche Richtlinie beschlossen. Im Rahmen der Zürcher Ausgestaltung des New Public Management ist es die Regierung, welche mit Unterstützung der zentralen Planstellen der Verwaltung (Staatskanzlei und Generalsekretariate der Departemente) die primäre Verantwortung für die strategische Führung des Gemeinwesens bzw. für die Vorbereitung von strategischen Entscheiden (Budget, Gesetz) trägt. Der Staatsschreiber soll Departementgeschäfte nach strategischen Fragestellungen zuhanden des Regierungsrates strukturieren. Die konsequente Wahrnehmung dieser Aufgabe wirkt sich auf die Anzahl der zu behandelnden Regierungsgeschäfte aus. New Public Management führt zu einer Verwesentlichung der politischen Diskussion: So erledigte im Kanton Zürich die Regierung im Jahr 1980 5032 Geschäfte, 1999 noch 2323 Geschäfte⁹. Diese Statistik ist Ausdruck der angestrebten Entwicklung, wonach sich die Regierung vorab auf strategische Fragen zu konzentrieren hat. Ein weiterer Schritt zur Verwesentlichung erfolgte durch die Trennung in sog. A-Geschäfte (Geschäfte mit Kenntnisnahme ohne Diskussion) und B-Geschäfte (Geschäfte, welche im Kollegium diskutiert werden), wobei die A-Geschäfte umfangmässig klar dominieren.

Das Steuerungsinstrument des Parlaments ist das Globalbudget, mit dem der Verwaltung die Mittel für die Aufgabenerfüllung zugewiesen werden. Ergänzend werden die Ziele für die Gesamtheit der Leistungen einer Amtsstelle festgelegt. Die Quantität und Qualität der von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen werden mit Indika-

⁹ Quelle: Staatskanzlei des Kantons Zürich und Geschäftsbericht des Regierungsrates des Kantons Zürich 1999

toren umschrieben, die eine Beurteilung der Zielerreichung ermöglichen. Das vom Parlament bewilligte Globalbudget ist ein wirksames Führungsinstrument zur Umsetzung der politischen Vorgaben auf jährlicher Basis. Globalbudget wie der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan der Zürcher Regierung sind am 5-Ebenen-Raster ausgerichtet, um das Verwaltungshandeln transparent darstellen zu können. Eingebettet in dieses umfassende Planungs- und Berichterstattungskonzept ist der jährlich von der Staatskanzlei erstellte Geschäftsbericht der Regierung. Er ist wesentliches Glied in einem umfassenden und kohärenten Gesamtkonzept der Planung, Steuerung, Kontrolle und Berichterstattung.

5. Koordination der neuen Gesetzgebung

Mit Bezug auf die vom New Public Management angestrebte verstärkte Wirkungsorientierung der staatlichen Tätigkeiten hat sich auch die Ausgestaltung der Gesetzgebung anzupassen. Neben der Aufwertung der Staatskanzlei als Plan- und Reportingstelle der Regierung muss sie die Neuorientierung der Gesetzgebung koordinieren. Ähnlich wie beim Bund soll im Kanton Zürich die Staatskanzlei bei der Rechtsetzung durch die Justizdirektion unterstützt werden. Wesentlich ist, dass die Gesetzgebung auf ihre Übereinstimmung mit den Grundsätzen des New Public Management geprüft und angepasst wird. In ihrer gesetzlichen Koordinationstätigkeit hat die Staatskanzlei zusammen mit der Justizdirektion namentlich folgende Grundsätze zu berücksichtigen¹⁰:

- Gesetze haben sich stärker darauf zu konzentrieren, übergreifende Ziele vorzugeben, Rahmenbedingungen für die Zielorientierung zu setzen, Grundkonsense anzusteuern, zu koordinieren und zu integrieren.
- Auf unnötige Details ist im Sinne einer wohlverstandenen Deregulierung zu verzichten.

¹⁰ E. Buschor und P. Grünenfelder, (zit. Anm. 1) S. 133 f.

- Regelungen, für welche sich das Gesetzgebungsverfahren nicht eignet, sollen vermehrt der Regierung überlassen werden. Sind aufgrund der Bedeutung der Normen gesetzliche Festlegungen notwendig, sollen mit Delegationsnormen die erforderlichen Rechtsetzungsspielräume für die Regierung geschaffen werden.
- Vom Dogma der unbegrenzten gesetzlichen Regelungen ist Abschied zu nehmen: Anzustreben ist eine gesunde Mischung zwischen Stabilität und Flexibilität. Dabei kann auch vermehrt vom befristeten Recht Gebrauch gemacht werden (Sunset Legislation).
- Konditionalrecht ist – wenn immer möglich – durch Finalrecht zu ersetzen, d.h. die Gesetze sind vermehrt als Leistungsaufträge zu formulieren anstelle von Verhaltensregeln nach dem «Wenn-Dann»-Schema; es ist konsequent zu prüfen, inwieweit Gebote und Verbote durch andere staatliche Instrumente (Anreize, direkte Leistungen) abgelöst werden können. Es ist mehr mit offenen Zielvorgaben, denn mit konkreten Verhältnispflichten zu arbeiten.
- Die Evaluation der Gesetzgebung ist auszubauen und aufzuwerten. Parlament und Regierung benötigen mehr Kenntnisse über Umsetzung und Effektivität der Gesetze.

6. Folgerungen

Die herkömmliche Politik krankt am Unvermögen, ganzheitliche und strategisch-langfristige Zielsetzungen zu formulieren und zu realisieren, was zu einer ausgeprägten Ausrichtung der Tätigkeit von Politik wie Verwaltung auf (zu) kleine Schritte führt. Es ist zentrales Anliegen des New Public Management, diesen Mängeln der Politik- und Verwaltungstätigkeit durch den Einsatz neuer betriebswirtschaftlicher, evaluativer und rechtlicher Instrumente im öffentlichen Sektor entgegenzutreten. Die systemgerechte Anpassung der Vorschriften ist Teil dieser Erneuerung. Um eine wirksame Verwaltungssteuerung durch die Politik zu ermöglichen, ist die teilweise Neudefinition der Tätigkeit der Staatskanzlei notwendig. Neben dem Erlernen des Umgangs mit betriebswirtschaftlichen (Plan-)Instrumenten und Evaluationen ist auch beim Gesetzgebungsprozess anzusetzen. Als oberste Stabsstelle kommt der Staatskanzlei bei der Realisierung der – not-

wendigen – Anpassung eine entscheidende Promotorenrolle zu. Die Ausrichtung auf New Public Management bedeutet eine Verwesentlichung von Politik und Verwaltung auf die ihnen eigentlich in einem demokratischen Staat zugesprochenen Funktionen: Politik als Zielvorgabe und Führung, Verwaltung als Leistungserbringer der politischen Vorgaben. NPM führt damit letztlich auch zu einer Aufwertung und Neuorientierung der Tätigkeit und des Rollenverständnisses der Staatskanzlei.

Die Staatskanzlei als Verbindungsstelle von Regierung und Parlament

Plädoyer für ein Integrationsmodell und Auseinandersetzung mit Alternativen

1. Ausgangslage

Die Prozesse der Willensbildung und der Einigung im demokratisch verfassten System werden langwieriger und schwieriger.¹ Die Komplexität und die Verflechtung der Probleme wachsen. Die Voraussehbarkeit und die Berechenbarkeit künftiger Entwicklungen nehmen ab. Es ist auch die Rede davon, dass die Gestaltungskraft des demokratisch verfassten politischen Systems (Parlamente, Regierungen, Verwaltungen) abgenommen hat.² In dieser Situation geht es auch auf kantonaler Ebene darum, die Problemlösungsfähigkeit der Behörden zu stärken. Im Zentrum des Interesses steht die Verbesserung der Handlungsfähigkeit des politischen Systems insgesamt: Die Exekutiven und die Legislativen sind in der Wahrnehmung der ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu stärken. Die *Regierungen* sollen die Probleme aus einer strategischen Gesamtschau angehen. Sie sind auch in ihrer Führungsfunktion zu stärken. In einem System kooperierender Gewalten ist aber auch die «materiell-legitimierende

¹ Kurt Nuspliger, Die Kantonsregierungen – Strukturen, Prozesse, Reformen, in: Peter Knoepfel/Wolf Linder (Hrsg.), Verwaltung, Regierung und Verfassung im Wandel, Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann, Basel/Genf/München 2000, 79

² Herausforderungen 1999 – 2003. Trendentwicklungen und mögliche Zukunftsthemen für die Bundespolitik. Bericht des Perspektivstabs der Bundesverwaltung. Bern/Neuchâtel 1989, 111 (Postulat Zbinden); vgl. dazu auch den Bericht des Bundesrates vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999 – 2003

Problemlösungsfähigkeit»³ der *Parlamente* zu erhalten. Gefordert wird richtigerweise auch, die initiierende und kontrollierende Funktion der Parlamente sei zu stärken. Entscheidend bleibt dabei, dass alle Staatsorgane in den Grundfragen staatlichen Handelns ein Stück jener «diskursiven Rationalität» sicher stellen, die als ein Merkmal gerechter politischer Ordnung gilt.⁴

Staatsorgane sind auch auf *Stabsarbeit* angewiesen. Gute Stabsarbeit ermöglicht es den zuständigen Behörden, in Kenntnis aller Sachzusammenhänge und zum richtigen Zeitpunkt Entscheide zu fällen. Stabsarbeit hat demnach auch mit Frühwarnung, Koordination, Controlling und Kommunikation zu tun. Grundlegend ist immer auch eine professionelle Unterstützung im administrativen Bereich. Zahlreiche Kantone bezeichnen die Staatskanzleien als Stabs- und Verbindungsstellen von Regierung und Parlament. In diesen Kantonen kommt der Rolle des «Kanzlers» eine besondere Bedeutung zu. Entscheidend für die Kanzlerrolle sind Eigenschaften, wie sie bereits der Expertenbericht Hongler⁵ aus dem Jahre 1967 beschrieben hat: Der Kanzler soll die Behörden aus einer neutralen Stellung heraus beraten. Politisches Geschick, Vermittlereigenschaften und eine Loyalität,

³ René A. Rhinow, Grundprobleme der schweizerischen Demokratie, ZSR 103 II (1984) 196; vgl. dazu auch Kurt Nuspliger, Regierung und Parlament, in: Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 152; Kurt Nuspliger, Die Staatskanzlei als Stabsstelle des Parlaments, in: Parlament – Parlement – Parlamento, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen, Bern, Nullnummer, 1996, 2 ff.

⁴ Jörg Paul Müller, Demokratische Gerechtigkeit, München 1993, 169

⁵ Der Bundesrat setzte im Sommer 1965 eine Expertenkommission ein, welche Fragen zur Organisation und zur Arbeitsweise der Exekutive zu prüfen hatte. Die Kommission stand unter dem Vorsitz von Dr. Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. Im November 1967 legte sie einen umfangreichen «Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates» (Hongler-Bericht) vor. Gestützt auf die Empfehlungen des Hongler-Berichts wurde eine Reihe von Massnahmen getroffen, deren wichtigste der Ausbau der Bundeskanzlei war: vgl. dazu Christian Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, 20f.; 82 ff.; vgl. zur Aufwertung des Bundeskanzlers zum allgemeinen Stabschef Raimund E. Germann, Regierung und Verwaltung, in: Ulrich Klöti (Hrsg.), Handbuch Politisches System der Schweiz, Band 2, Strukturen und Prozesse, Bern/Stuttgart 1984, 61 ff.

die eigene Ambitionen zurück stellt, sind hierfür günstige Voraussetzungen.

2. Staatskanzlei 2000

Im Jahre 1995 haben sich die Mitglieder der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz mit der eigenen Rolle befasst.⁶ Gestützt auf Umfragen in allen Kantonen und gezielte Interviews mit Vertretern von kantonalen Exekutiven und Legislativen sowie Persönlichkeiten aus den Bereichen Hochschule, Organisationsberatung und Journalismus wurde ein nuancenreiches Bild der «Kanzlerrolle» und der Staatskanzleien entworfen. Es ist naheliegend, dass es keinen einheitlichen Typus der Staatskanzleien in den Kantonen gibt. Zu verschieden sind die Grössenordnungen und die Besonderheiten, die aus dem jeweiligen historisch-politischen Kontext zu erklären sind. Aber es gibt dennoch gemeinsame «Grundanliegen», die durch die Staatskanzleien in allen Kantonen wahrzunehmen sind. Der Bericht kommt zum Schluss, dass den Staatskanzleien im Hinblick auf die optimale Kooperation von Parlament und Regierung eine besondere Aufgabe zukommt. Der Bericht hält fest: «Zahlreiche aktuelle und künftige Herausforderungen lassen sich nur bewältigen, wenn Regierung und Parlament optimal zusammenarbeiten. Diese Zusammenarbeit, die jeder Behörde ihren Verantwortungsbereich und Entscheidungsspielraum belässt, bedarf der Koordination. Für die entsprechende Aufgabe ist die Staatskanzlei prädestiniert, zumal sie über die notwendige Kenntnis der Zusammenhänge und die erforderlichen Verbindungen zu den Parlamentsgremien einerseits und

⁶ Staatskanzlei 2000 – Stabsstelle und Innovationszentrum. Eine Standortbestimmung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, Bern 1995. Der Bericht wurde von einer Arbeitsgruppe unter der Leitung von Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor des Kantons Graubünden, ausgearbeitet. Der Bericht wurde den Verantwortungsträgern in den kantonalen Legislativen und Exekutiven zur Verfügung gestellt und auch in der Öffentlichkeit diskutiert, vgl. dazu etwa NZZ vom 22.3.1996

Auch die Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber hat «Überlegungen zum Berufsbild des Stadt- und Gemeindeschreibers» angestellt (Thun/Zürich 1999; Kontaktadresse: Manuel Bietenhard, Stadtkanzlei Thun, Postfach, 3602 Thun)

Regierung und Verwaltung andererseits verfügt.»⁷ Der Bericht vertritt weiter die Auffassung, dass die Regierung und das Parlament leichter zu gegenseitig interessierenden Informationen kommen, wenn die Staatskanzlei Koordinationsaufgaben übernimmt. Das Kooperationsmodell nutze die vorhandenen Ressourcen und führe zu einem sparsamen Personal- und Mitteleinsatz.

Es wird nachfolgend zu untersuchen sein, ob das in diesem Bericht vorgestellte «Integrationsmodell» auch aus heutiger Sicht noch die sachgerechte Lösung darstellt. Die jüngere Entwicklung ist durch gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet. Auf Bundesebene wurden die bisher schon faktisch selbständigen Parlamentsdienste auch rechtlich verselbständigt.⁸ Im Kanton Zürich wurde ein verwaltungsunabhängiger Parlamentsdienst geschaffen.⁹ Demgegenüber hat die neue Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen¹⁰, welche auf den 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist, die Rolle der Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle von Regierung und Parlament gestärkt. Der Staatsschreiber kann neu auch an den Verhandlungen des Grossen Rates teilnehmen. Die Anwesenheit im Parlament erlaubt es dem Staatsschreiber, die Rolle als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament auch tatsächlich wahrzunehmen. Es wird nachfolgend zu zeigen sein, dass das von der Staatskanzlei im Jahre 1995 entwickelte «Integrationsmodell» mit einem zeitgemässen Verständnis der Gewaltenteilung vereinbar ist und auch Raum lässt für differenzierte und sachgerechte Lösungen, wel-

⁷ (Anmerkung 6), 20

⁸ Artikel 155 BV

⁹ § 46 Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates in der Fassung vom 29. November 1998 (OS 55, 77). In Kraft seit dem 31. Mai 1999 (OS 55/179)

¹⁰ § 22 der Geschäftsordnung des Grossen Rates des Kantons Schaffhausen vom 20. Dezember 1999 lautet wie folgt:

¹ «Die Staatskanzlei stellt die Verbindung zwischen dem Regierungsrat und dem Grossen Rat sicher

² Der Staatsschreiber bzw. die Staatsschreiberin besorgt die Rechtsberatung des Präsidiums, der Fraktionspräsidien sowie bei Bedarf der Kommissionsvorsitzenden des Grossen Rates. Er bzw. sie kann vom Präsidium des Grossen Rates oder vom Regierungsrat zu den Verhandlungen des Grossen Rates beigezogen werden oder daran teilnehmen»

che der besonderen Interessenlage von Regierung und Parlament Rechnung tragen.

3. Aspekte der Gewaltenteilung

3.1 Grundsätzliches

Hinter dem Gedanken der Gewaltenteilung stehen Anliegen, die auf anthropologische und staatsrechtliche Grundlagen zurückzuführen sind. Zu diesen Grundlagen gehören nach Hansjörg Seiler¹¹

- die Aufteilung der politischen Macht
- die Rechtsstaatlichkeit, verstanden als Willkürfreiheit und Verallgemeinerungsfähigkeit staatlichen Handelns
- die Kontrolle und Verantwortlichkeit jeder Macht
- die Sicherstellung staatlicher Effizienz und Effektivität im Sinne einer optimalen Erfüllung staatlicher Aufgaben
- die Demokratie unter der Perspektive einer angemessenen Teilhabe aller Menschen an den sie betreffenden Entscheiden
- die «soziale Gewaltenteilung», verstanden als Schutz gesellschaftlicher Gruppen gegenüber ungerechtfertigter Majorisierung.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund bedeutet die Grundidee der Gewaltenteilung im engeren Bereich der Behörden, dass

- verschiedene Funktionen so auf Behörden verteilt werden, dass die Aufgaben zweckmässig erfüllt werden
- keine dieser Behörden Macht unkontrolliert ausüben kann und
- die Entscheide in einem transparenten und nachvollziehbaren Verfahren zustande kommen.

Zur Gewaltenteilung gehört auch der Gedanke des Gleichgewichts zwischen den Gewalten (Checks and Balances). Das Prinzip der gegenseitigen Gewaltenhemmung meint, dass zwischen den verschie-

¹¹ Hansjörg Seiler, Gewaltenteilung, Allgemeine Grundlagen und schweizerische Ausgestaltung, Bern 1994, 400; vgl. dazu auch Kurt Nuspliger, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, ZBl 1999 465 ff., 468 ff.

denen staatlichen Organen gewisse Kontrollmechanismen bestehen, die unter Umständen das Eingreifen der einen Gewalt in den Tätigkeitsbereich einer anderen Gewalt zulassen. Das hier dargestellte «problemorientierte Gewaltenteilungsverständnis» unterscheidet sich klar von einem «dogmatischen Gewaltentrennungsgrundsatz», wonach drei unterscheidbare Staatsfunktionen strikte auf drei organisatorisch und personell getrennte Organe zu verteilen seien.¹² Diese grundsätzliche Perspektive hat auch Auswirkungen auf die Beantwortung der Frage, durch welche Dienststellen Stabsfunktionen für die verschiedenen Behörden wahrzunehmen sind.

3.2 Die Zuordnung von Stabsstellen

3.2.1 Neues Verfassungsrecht im Bund

Nach Artikel 105 Absatz 1 der alten Bundesverfassung besorgte der Bundeskanzler «die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.» Der Bundeskanzler hatte demnach von Verfassungs wegen eine Stabs- und Scharnierfunktion für beide Behörden wahrzunehmen. In der Praxis hatte sich allerdings ein Modell herausgebildet, das zu einer weitgehenden Unabhängigkeit der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei führte. Die Parlamentsdienste wurden der Bundeskanzlei nur administrativ zugeordnet. Das Geschäftsverkehrsgesetz legte fest, dass die Parlamentsdienste für die Erfüllung ihrer Aufgaben für die eidgenössischen Räte keine Weisungen von Bundesrat und Bundeskanzlei entgegen zu nehmen hatten. In der Handhabung dieser Regeln kam es zu keinen nennenswerten Meinungsverschiedenheiten. Bei der Totalrevision der Bundesverfassung beantragten die staatspolitischen Kommissionen der

¹² Nach dem Gewaltentrennungsdogma werden Stammfunktionen ausgeschieden, für welche Zuständigkeitsvermutungen gelten: Gesetzgebung ist demnach Stammfunktion des Parlaments, Regieren und Verwalten Stammfunktion der Regierung. Dieses vereinfachende Schema vermag die komplexe Interaktion zwischen verschiedenen Verantwortungsträgern in heutigen Demokratien nur unzureichend zu erklären. Kritisiert wird das Gewaltentrennungsdogma auch von Hansjörg Seiler (Anmerkung 11), 203, 400 f.; Walter Haller/Alfred Kölz, Allgemeines Staatsrecht, 2. Auflage, Basel/Genf/München 1999, 184; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, 204 f.; Pierre Tschannen, Eidgenössisches Organisationsrecht, Bern 1997, 167 ff., 194 ff.

eidgenössischen Räte, dass in dieser Frage neues Verfassungsrecht zu schaffen sei, das sich «an der heutigen Verfassungsrealität orientieren sollte.»¹³ Das Parlament folgte dieser Auffassung. Artikel 155 der Bundesverfassung hält nun fest, dass die Bundesversammlung über Parlamentsdienste verfügt. Demgegenüber bestimmt Artikel 179 der Bundesverfassung, dass die Bundeskanzlei die allgemeine Stabsstelle des Bundesrates ist. Gegen dieses neue Verfassungsrecht, das im Wesentlichen eine Regelung, die sich in Jahrzehnten herausgebildet hatte, festschreibt, ist nichts einzuwenden. Es sollte nur vermieden werden, dass aus dieser organisatorischen Frage eine Grundsatzfrage des Gewaltenteilungsprinzips gemacht wird.¹⁴ Ein richtig verstandenes Gewaltenteilungsprinzip meint eben auch, dass die verschiedenen Behörden im Interesse des Ganzen auf die Koordination ihres Handelns angewiesen sind. Und hier haben auch die Stabsdienste mitzuwirken. Deshalb hat der Bundesrat auch angekündigt, im Rahmen der Staatsleitungsreform sei zu prüfen, «wie die Scharnier- und Vermittlungsfunktion der Bundeskanzlei zwischen Regierung und Parlament in geeigneter Form in der Verfassung zum Ausdruck gebracht werden kann.»¹⁵

Die Scharnierfunktion der Bundeskanzlei wird auch auf Gesetzesstufe festgeschrieben. Das Geschäftsverkehrsgesetz bestimmt, dass die Bundeskanzlerin mit beratender Stimme an den Sitzungen der Koordinationskonferenz und der Verwaltungsdelegation der eid-

¹³ Zusatzbericht der staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245 ff., 269 f.; vgl. dazu auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997, BBl 1997 III 1484 ff., 1491. Der Bundesrat hält fest: «Materiell kann sich der Bundesrat mit dem Vorschlag einverstanden erklären. Die Bundeskanzlei und der Bundesrat nehmen die administrativen Befugnisse nur noch sehr zurückhaltend wahr. Die Koordinationsrolle der Bundeskanzlei zwischen Bundesversammlung und Bundesrat würde durch eine Herauslösung der Parlamentsdienste aus der Bundeskanzlei nicht in Frage gestellt (vgl. Ausführungen zu Artikel 167).» Die Verankerung der Parlamentsdienste in der Verfassung führte in beiden Räten zu keinen grossen Diskussionen: AB 1998 N 67 ff.; AB 1998 S. 127

¹⁴ Nach Philippe Mastronardi stellte die bisherige administrative Unterstellung der Parlamentsdienste eine «Verletzung der Gewaltenteilung» dar: Die Organisation der allgemeinen Bundesverwaltung, in: Tobias Jaag, Organisationsrecht, Basel 1996, 32 f. Diese Beurteilung ist zu apodiktisch. Die Praxis unter dem alten Recht hat differenzierte und sachgerechte Lösungen ermöglicht

¹⁵ BBl 1997 III 1501

genössischen Räte teilnehmen kann. Sie hat auch das Recht, Anträge zu stellen.¹⁶ Die Kommunikation der Verfahrensabläufe und die sachliche und zeitliche Koordination der Geschäfte, die durch den Bundesrat und die Bundesversammlung zu behandeln sind, legen ein solches Vorgehen nahe. Im Gegenzug wird auf Gesetzesstufe festgehalten, dass die Generalsekretärin der Bundesversammlung zu den Sitzungen der Generalsekretärenkonferenz beigezogen werden kann.¹⁷ Die Generalsekretärenkonferenz ist ein Koordinationsorgan, das von der Bundeskanzlerin geleitet wird und die Stabschefs der Departemente umfasst. An diesen Beispielen lässt sich zeigen, dass das zielgerichtete Handeln der Behörden auf eine sinnvolle *Vernetzung der Stäbe* angewiesen ist. Aus einem «problemorientierten Gewaltenteilungsverständnis» heraus sind die erwähnten gesetzlichen Regelungen sinnvoll. Die Stäbe sollen ein Umfeld vorbereiten helfen, in dem die beteiligten Behörden in je eigener Verantwortung und in Kenntnis aller Zusammenhänge die richtigen Entscheide fällen können. Deshalb wird die Bundeskanzlei bei der Organisation des Dialogs zwischen Regierung und Parlament auch in Zukunft eine sehr aktive Rolle spielen müssen.

3.2.2 Die Rechtslage in den Kantonen

Zahlreiche Kantone haben die Staatskanzleien als Stabs- und Verbindungsstellen der Legislative und der Exekutive eingesetzt. Diese

¹⁶ Artikel 8ter Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11), in der Fassung gemäss Ziffer I der BG vom 4. Oktober 1991, in Kraft seit dem 1. Februar 1992 (AS 1992 2344; BBl 1991 III 617, 812). Bei der Anpassung der Gesetzgebung an die neue Bundesverfassung wurde auch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (SR 172.010) geändert. Artikel 33 Absatz 2 dieses Gesetzes hält fest, dass die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler für die Koordination mit der Parlamentsverwaltung sorgt: «Insbesondere konsultiert er oder sie den Generalsekretär oder die Generalsekretärin der Bundesversammlung, wenn Geschäfte des Bundesrates oder ihm nachgeordneter Amtsstellen das Verfahren und die Organisation der Bundesversammlung oder der Parlamentsdienste unmittelbar betreffen. Er oder sie kann mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungsdelegation der Bundesversammlung teilnehmen»: Änderung vom 8. Oktober 1999, BBl 1999 8674, in Kraft seit dem 1. Januar 2000

¹⁷ Artikel 53 Absatz 4 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (SR 172.010), Änderung vom 8. Oktober 1999, BBl 1999 8674, in Kraft seit dem 1. Januar 2000

«doppelte Stabsfunktion» der Staatskanzleien wurde gerade durch neue Kantonsverfassungen bestätigt: Die Kantone Basel-Landschaft, Solothurn, Thurgau, Bern und Appenzel Ausserrhoden haben diesen Weg beschritten.¹⁸

Die Verfassungsentwürfe der Kantone St. Gallen¹⁹, Graubünden²⁰ und Schaffhausen²¹ weisen in dieselbe Richtung. Als neuestes Beispiel sei der Verfassungsentwurf des Kantons Schaffhausen erwähnt. Die Vorlage der Spezialkommission zur Verfassungsrevision vom 17. Januar 2000 enthält einen Artikel 72 Absatz 2 mit folgendem Wortlaut:

«Die Staatskanzlei ist die Stabs- und Koordinationsstelle des Regierungsrates; sie stellt die Verbindung zum Kantonsrat sicher.»

¹⁸ § 79 KV BL; Artikel 83 KV SO; § 47 KV TG, Philipp Stähelin hat diese Norm im Wegweiser durch die Thurgauer Verfassung, Weinfelden 1991, 119, wie folgt kommentiert: «Die Staatskanzlei ist Stabsstelle sowohl des Grossen Rates als auch der Regierung. Sie kann damit als Scharnier und Verbindungsstelle zwischen Parlament und Exekutive dienen.»; Artikel 92 Absatz 2 KV BE, vgl. dazu Walter Kälin/Urs Bolz (Hrsg.), Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, Bern/Stuttgart/Wien 1995, Teil II, Bemerkung 4 zu Artikel 92 Absatz 2; Artikel 93 Absatz 3 KV AR, vgl. dazu Hans-Jürg Schär, Die Ausserrhoder Kantonsverfassung, in: ZBl 97/1996, 337 ff., 353

¹⁹ Artikel 63 Buchstabe d des Entwurfs der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 für eine neue Verfassung des Kantons St. Gallen (Amtsblatt des Kantons St. Gallen, Nr. 4a, Sonderausgabe vom 28.1.2000) legt fest, dass der Kantonsrat auf Antrag der Regierung die Staatssekretärin oder den Staatssekretär wählt. Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär steht der Staatskanzlei vor. Die Rolle der Staatskanzlei wird auf Verfassungsstufe nicht näher beschrieben. Die Botschaft zum Verfassungsentwurf hält dazu fest: «Die Thesen der Regierung vom 18. November 1997 zur Gesamtrevision der Kantonsverfassung („Thesen R 97“) führten diesbezüglich aus, dass trotz teilweise entgegengesetzter Tendenz in den Kantonen die Staatskanzlei und ihre Leiterin oder ihr Leiter weiterhin zugleich Parlament und Exekutive als Stabsstelle dienen sollten. Die heutigen Anforderungen an den Staat erforderten Strukturen, die nicht auf Konfrontation, sondern auf Zusammenarbeit angelegt sind. Die Errichtung selbständiger Parlamentsverwaltungen führe auf Dauer eher zum Aufbau von Mauern, ohne Unabhängigkeit und Informationsstand der Parlamente wirklich zu stärken. Allerdings kann der Gesetzgeber durchaus für den Kantonsrat ein eigenes Sekretariat schaffen und Kraft Artikel 63 lit. f dessen Mitglieder durch den Kantonsrat wählen lassen» (Amtsblatt des Kantons St. Gallen, Nr. 4a, Sonderausgabe vom 28.1.2000, 162)

²⁰ Artikel 55 Absatz 2 des Kommissionsentwurfs vom 7. Februar 2000 für eine neue Verfassung des Kantons Graubünden

²¹ Artikel 72 Absatz 2 des Verfassungsentwurfs II zur Totalrevision der Kantonsverfassung des Kantons Schaffhausen. Vorlage der Spezialkommission vom 17. Januar 2000

Vorentwürfe zu neuen Verfassungen der Kantone Basel-Stadt²² und Zürich²³ legen ebenfalls Wert auf die Rolle der Staatskanzlei als Bindeglied zwischen Regierung und Parlament.

Nicht in allen Kantonen sind die Rolle der Staatskanzleien und der «Kanzler» auf Verfassungsebene verankert. Einzelne Verfassungen sprechen nur von der Stabsfunktion der Kanzleien für die Regierungen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Kanzler in der Praxis keine Scharnierfunktion zwischen den obersten Behörden wahrnehmen. Dies lässt sich am Beispiel des Kantons Aargau zeigen. Die aargauische Verfassung bezeichnet die Staatskanzlei als allgemeine Stabsstelle des Regierungsrates. Kurt Eichenberger hält im Kommentar zu dieser Verfassungsbestimmung erläuternd fest: «Die Kantonsverfassung ordnet die Staatskanzlei (...) nicht zwingend auch noch dem Grossen Rat zu. Doch braucht der Grosse Rat eine Kanzlei (Sekretariat) und, je nach dem Mass eigenständiger Betätigung, eine oder mehrere Stabsstellen. Diese können der Staatskanzlei entnommen oder eingegliedert werden, was die herkömmliche und einfachste Lösung darstellt und nach schweizerischer Auffassung dem Grundsatz der Gewaltenteilung nicht zuwider läuft.»²⁴ In der Zwischenzeit hat der Gesetzgeber eine Lösung gefunden. Das Büro des Grossen Rates wählt einen «Ratssekretär». Dieser ist administrativ der Staatskanzlei angegliedert und hat gegenüber dem Parlament und dessen Organen verschiedene Dienstleistungen zu erbringen. Der Staats-

²² § 99 Absatz 3 des Vorentwurfs 1 für eine Verfassung des Kantons Basel-Stadt, vorgelegt von David Jenny, Bruno Lötscher, Beat Rudin und Stephan Wullschlegler, vom 28. Mai 1996, lautet wie folgt: «Die Staatskanzlei ist Stabs- und Verbindungsstelle des Grossen Rates und des Regierungsrates und wird von der Staatsschreiberin oder dem Staatsschreiber geleitet.»

²³ Artikel 68 eines Entwurfs für eine neue Zürcher Kantonsverfassung lautet wie folgt: «Die Staatskanzlei ist die allgemeine Stabs- und Verbindungsstelle von Regierungsrat, Kantonsrat und Verwaltung. Ihr steht der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin vor.» Dieser Verfassungsentwurf wurde im Sommersemester 1993 im Rahmen eines Seminars an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich unter der Leitung der Professoren Dr. Tobias Jaag und Dr. Alfred Kölz ausgearbeitet. Eine ähnliche Formulierung enthält Art. 77 des Privatentwurfs von Jörg N. Rappold für eine neue Verfassung des Kantons Zürich, NZZ vom 15./16.1.2000, 51 f.

²⁴ Kurt Eichenberger, Kommentar KV Aargau, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, N. 13 zu § 92, 318

schreiber ist Stabschef des Grossen Rates und als Berater des Präsidiums im Plenum präsent.²⁵

Im Kanton Bern ist die Staatskanzlei die Stabs- und Verbindungsstelle des Regierungsrates und des Grossen Rates.²⁶ Der Staatsschreiber wird durch den Grossen Rat gewählt; er ist Berater des Grossratspräsidenten oder der Grossratspräsidentin und nimmt an den Parlamentssitzungen teil. Er ist verantwortlich für die Vorbereitung und die Durchführung der Sessionen. Arbeiten für den Grossen Rat gehören zur täglichen Berufspraxis des Staatsschreibers. Innerhalb der Staatskanzlei wurde ein Ratssekretariat gebildet, das dem Staatsschreiber nur administrativ unterstellt ist. Für die Ausübung seiner Funktionen ist dieses Sekretariat unabhängig von Regierungsrat und Verwaltung. Es ist dem Grossen Rat und seinen Organen verantwortlich und arbeitet nach deren Weisungen. Dies ist besonders wichtig in Bereichen, die mit der Ausübung der parlamentarischen Oberaufsicht über Regierung und Verwaltung zusammenhängen. Dem Ratssekretariat obliegen die Sekretariate von ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission), die Beratung in Rechtsfragen und die Dokumentation von Kommissionen und einzelnen Parlamentsmitgliedern.

Auch andere Kantone haben – ähnlich wie der Kanton Bern – innerhalb der Staatskanzleien besondere Verwaltungseinheiten geschaffen, die Stabsarbeiten für das Parlament zu übernehmen haben. Der Kanton Waadt kennt seit dem Jahre 1998 einen durch den Grossen Rat gewählten Sekretär. Das von ihm geleitete Sekretariat bildet ein Amt innerhalb der Staatskanzlei. In der Erfüllung seiner Aufgaben ist er dem Präsidium und den Organen des Grossen Rates verantwortlich.²⁷ Das neue Grossratsgesetz des Kantons Waadt hält aber auch fest, dass der Staatskanzler für die Koordination der Arbeiten zwischen dem Grossen Rat und dem Staatsrat verantwortlich ist. Er ist auch für den Informationsfluss zwischen beiden Behörden zuständig und unterstützt die Arbeit des Parlaments in zahlreichen wei-

²⁵ § 20 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) des Kantons Aargau vom 19. Juni 1990 (SAR 152.200)

²⁶ Artikel 92 Absatz 2 KV BE

²⁷ Loi du 3 février 1998 sur le grand conseil (RSV 1.4), article 30

teren Bereichen (Rechnungsführung, Planung, Informatik, Information, Dokumentation, Archivierung, Weibeldienst).²⁸ Auch die Kantone Luzern, Basel-Stadt, Solothurn, Wallis, Aargau, Thurgau, Schaffhausen und Schwyz kennen ein Parlamentssekretariat, das den jeweiligen Staatskanzleien angegliedert ist.²⁹

Ein einziger Kanton verfügt über ein verselbständigtes Parlamentssekretariat. Im Kanton Zürich legt Paragraph 46 des Kantonsratsgesetzes fest, dass das Parlament über «verwaltungsunabhängige Parlamentsdienste» verfügt.³⁰ Auf Antrag der ständigen Kommissionen können ferner Kommissionssekretariate geschaffen werden, die den Parlamentsdiensten administrativ unterstellt sind. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Parlamentsdienste unterstehen dem Personalrecht der kantonalen Verwaltung. In dienstrechtlicher Hinsicht sind die Parlamentsdienste einer Verwaltungskommission der Geschäftsleitung des Kantonsrates unterstellt.³¹ Den Parlamentsdiensten obliegen die Vorbereitung und Aufarbeitung der Sitzungen des Kantonsrates sowie die Erledigung der administrativen, juristischen und organisatorischen Sekretariatsaufgaben.³²

²⁸ Loi du 3 février 1998 sur le grand conseil (RSV 1.4), articles 34 et 35

²⁹ Für weitergehende Informationen sei auf die Datenbank der Kantone und Städte (BADAC) verwiesen: <<http://www.badac.ch>>; vgl. dazu auch Anmerkung 35. Eine besondere Lösung kennt der Kanton Nidwalden. Hier verfügen Regierung und Parlament über eigene Landschreiber

³⁰ Gesetz über die Organisation und die Geschäftsordnung des Kantonsrates (171.1/171.11), Fassung gemäss Gesetz vom 29. November 1998 (OS 55/77). In Kraft seit 31. Mai 1999 (OS 55/179)

³¹ Beschluss des Kantonsrates über die Schaffung eines verwaltungsunabhängigen Parlamentsdienstes vom 29. April 1996 (171.3). In der erläuternden Weisung zu diesem Beschluss heisst es, «im Sinne der Gewaltenteilung» dränge sich «ebenfalls die rechtliche Unterstellung der Parlamentsdienste unter den Kantonsrat auf.» Die Materialien enthalten allerdings keine grundsätzlichen und weiterführenden Überlegungen zum Problemkreis Gewaltenteilung und Stabsdienste

³² Verordnung über die Organisation und Aufgaben der Parlamentsdienste vom 28. März 1996 (171.31), § 1

3.3 Schlussfolgerung

Die bisherigen Überlegungen zeigen, dass das Argument der Gewaltenteilung der Schaffung gemeinsamer Stabsstellen von Regierung und Parlament nicht entgegen steht. Die schweizerische Staatsrechtslehre geht nicht von einem dogmatischen Gewaltentrennungsgrundsatz, sondern von einem problemorientierten Gewaltenteilungsverständnis aus. Bei der Frage nach dem Inhalt der Gewaltenteilung ist stets abzuwägen zwischen den unterschiedlichen Grundanliegen dieses Prinzips: der Trennung von Kompetenzen und ihrer Zuordnung zu einem Ganzen. Die demokratische Begründung der Gewaltenteilung betont die Zuordnung der Teile zum Ganzen des Staates.³³ In diesem Spannungsfeld ist auch die Stabsarbeit angesiedelt. Zahlreiche kantonale Verfassungen legen ausdrücklich fest, dass die Staatskanzlei als Stabs- und Verbindungsstelle zwischen Regierung und Parlament Koordinationsaufgaben wahrzunehmen hat. Dabei kommt dem Teilaspekt «Verbindungsstelle» für den Informationsfluss und für die Ausschöpfung von Synergien eine besondere und eigenständige Bedeutung zu. Zahlreiche Arbeiten auf Stabsbene bewegen sich im administrativen Bereich und haben von vornherein eine geringe «Gewaltenteilungsrelevanz». So können einfache Sekretariatsarbeiten, die Drucklegung und der Versand von Unterlagen, Übersetzungsarbeiten und die Informatikunterstützung ohne weiteres durch gemeinsame Stabsdienste von Regierung und Parlament übernommen werden. In Fragen der Rechtsberatung kommt es auf die Stellung und die Autorität der beteiligten Akteure an. Sobald es sich um Bereiche handelt, in denen erfahrungsgemäss «Konflikte» zwischen den obersten Staatsbehörden auszutragen sind, können spezialisierte Stabsdienste, die Sonderabklärungen für das Parlament vornehmen, hilfreich sein.³⁴ Für die zweckmässige Organisation des politischen Prozesses sind die beteiligten Behörden jedoch auf

³³ Vgl. dazu Philippe Mastrorandi, Gewaltenteilung unter NPM. Zum Verhältnis von Parlament und Regierung, in: ZBI 1999 449 ff., 460

³⁴ Eigenständige Sekretariate der Finanzkommission, der Geschäftsprüfungskommission und der Justizkommission des Parlaments können diesen Gremien gute Dienste leisten, wenn es darum geht, die Anträge der Regierung oder der obersten Justizbehörden aus parlamentarischer Sicht zu überprüfen

die Fachkenntnisse und die kommunikativen Kompetenzen der «Verbindungsstelle Staatskanzlei» angewiesen.

4. Die Stellung des Staatsschreibers

Im Zusammenhang mit dem Bericht «Staatskanzlei 2000» wurden Grundlagen über die Stabsfunktion der Staatskanzleien für die Regierungen und die Parlamente zusammengestellt. Solches Grundlagenmaterial enthält auch die von Raimund E. Germann realisierte Datenbank über die kantonalen Verwaltungsstrukturen.³⁵ Aus diesen Unterlagen geht hervor, dass die Staatskanzleien in 25 Kantonen Leistungen für das Parlament erbringen. In zahlreichen Kantonen ist dieses Dienstleistungsangebot umfassend. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Rolle des Staatsschreibers zu. In zwölf Kantonen wird der Staatsschreiber vom Parlament gewählt. Die parlamentarische Wahl des Staatsschreibers ist geeignet, eine besondere Leistungsbereitschaft und Disponibilität der Kanzlei für parlamentarische Anliegen hervorzuheben. Von grosser Bedeutung ist jedoch, ob der Staatsschreiber im beruflichen Alltag und in seiner praktischen Arbeit für das Parlament tätig ist. In vielen Fällen ist der Staatsschreiber als Sekretär der Legislative im Ratssaal präsent. Dies ist beispielsweise in den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen, Basel-Landschaft, Freiburg und Glarus der Fall. Hier kann der Staatsschreiber seine Koordinations- und Beratungsfunktion in umfassendem Sinne wahrnehmen. Ein durch das Parlament legitimierter Kanzler hat auch eine stärkere Stellung, wenn es um die konkrete Gestaltung der Verfahrensabläufe zwi-

³⁵ Die Datenbank der Kantone und Städte (BADAC) wurde vom Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) in Lausanne angeregt und unter Leitung des verstorbenen Professors Raimund E. Germann entwickelt. Sie beruht auf der Zusammenarbeit von vier Partnern: dem IDHEAP, der Schweizerischen Finanzdirektorenkonferenz, der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz und dem Schweizerischen Städteverband. Die BADAC enthält standardisierte Informationen über die öffentlichen Verwaltungen. Diese Informationen sind über das Internet abrufbar: <<http://www.badac.ch>>. Vgl. dazu auch Raimund E. Germann/Katja Weis, Die Kantonsverwaltungen im Vergleich, Bern/Stuttgart/Wien 1995, 15 ff.; Raimund E. Germann, Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und Städte, Working Paper de l'IDHEAP, 1b/1999

schen Parlament und Regierung geht. Er kommt hier häufig in die Lage, als «Anwalt» des Parlaments gegenüber der Exekutive Verständnis zu wecken für die Bedürfnisse der parlamentarischen Kommissionen, für die Einhaltung der Fristen und für die Arbeit des Plenums. Dabei geht es nicht darum, dass der Staatsschreiber auf materielle Entscheide Einfluss nimmt. Die Gestaltung der materiellen Inhalte der Politik ist Sache der zu diesem Zweck von der Verfassung eingesetzten Organe. Diese politischen Inhalte werden durch die Mitglieder des Regierungsrates, die parlamentarischen Gremien und die einzelnen Mitglieder des Parlaments geprägt. Sache des Kanzlers ist es, für transparente, speditive und korrekte Verfahrensabläufe zu sorgen. Es kann vorkommen, dass der Kanzler im Spannungsfeld der gegenläufigen Interessen von Parlamenten, Regierungen, Verwaltungen und Medien tätig ist. Diesen möglichen Konflikten gilt es mit einer sachbezogenen, zurückhaltenden und vermittelnden Art zu begegnen. Kanzler sind keine politischen Meinungsmacher.

Wird der Staatsschreiber durch die Exekutive ernannt, kann dies die Schaffung von Parlamentssekretariaten begünstigen. Dies ist jedoch nicht zwingend. Entscheidend sind die «politische Kultur» und die diesbezüglichen konkreten Erfahrungen in den Kantonen. So hat der Kanton Waadt bei der Parlamentsreform im Jahre 1998 darauf Wert gelegt, dass der vom Staatsrat ernannte Kanzler trotz der Schaffung eines Ratssekretariates weiterhin eine «Scharnierfunktion» zwischen Regierung und Parlament wahrnimmt.³⁶ Von besonderem Interesse ist das Beispiel des Kantons Graubünden. Hier wird der Vorsteher der Standeskanzlei, der Kanzleidirektor, durch den Regierungsrat ernannt. Die Standeskanzlei erbringt jedoch traditionell umfassende Dienstleistungen für den Grossen Rat. Im Rahmen der Revision der Geschäftsordnung im Jahre 1995 wurde auch die «Doppelfunktion» der Standeskanzlei besprochen. Der Bericht der zuständigen Kommission hielt dazu fest: «Die Kommission hat eingehend geprüft, ob die Stabsaufgaben für das Parlament nicht einem verwaltungsunabhängigen Ratssekretär oder gar Ratssekretariat übertragen werden sollten. Sie sieht davon ab, eine solche Lösung vorzuschlagen, weil diese keine Stärkung des Parlamentes verspricht.

³⁶ Loi du 3 février 1998 sur le grand conseil (RSV 1.4), article 34

Die heutige Doppelrolle der Standeskanzlei garantiert dem Rat einen guten Zugang zu Informationen aus den Bereichen der Regierung und Verwaltung und sichert weiter die notwendige Durchlässigkeit für das erforderliche Zusammenwirken von Exekutive und Legislative.»³⁷ Die Kommission befürwortete ausdrücklich einen Ausbau der Dienstleistungen der Standeskanzlei für den Grossen Rat.

Die Rolle der Standeskanzlei des Kantons Graubünden ist auch Gegenstand der Totalrevision der Verfassung. Der Verfassungsentwurf bezeichnet die Standeskanzlei als «allgemeine Stabs-, Koordinations- und Verbindungsstelle von Grosse Rat, Regierung und Verwaltung».³⁸

5. Optimale Dienstleistungen für Regierung und Parlament

Die zentralen Institutionen des Staates – Parlament, Exekutive, oberste Gerichte – müssen sich stärker als bisher mit der Frage auseinandersetzen, ob die eigenen Mechanismen der Entscheidvorbereitung und Entscheidungsfindung heutigen Anforderungen genügen.³⁹ In diesem Kontext ist es wichtig, dass die Staatskanzleien offen gegenüber Reformen sind und innovative Prozesse fördern helfen.

Der Bund und zahlreiche Kantone sind mit Fragen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (New Public Management) befasst.⁴⁰

³⁷ Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform an den Grossen Rat des Kantons Graubünden für die Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse, vom 24. November 1993, 27 f.

³⁸ Artikel 55 Absatz 2 des Kommissionsentwurfs vom 7. Februar 2000 für eine neue Verfassung des Kantons Graubünden (Resultat der ersten Lesung). Der Kommissionsentwurf orientiert sich in dieser Frage an Artikel 78 Absatz 1 des Arbeitsgruppenentwurfs vom 15. März 1998. Dieser Arbeitsgruppenentwurf geht auf einen Entwurf der Experten Prof. Dr. Tobias Jaag und PD Dr. Tomas Poledna zurück.

³⁹ Vgl. Kurt Nuspliger, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in: Das Parlament – «oberste Gewalt des Bundes»? Bern 1991, 225

⁴⁰ Nachfolgend wird der Begriff New Public Management (NPM) als Synonym zum Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verwendet. Vgl. dazu Kurt Nuspliger, Gewaltenteilung und wirkungsorientierte Verwaltungsführung, in: ZBl 1999 465 ff. An der Universität Bern wurde im Rahmen der bestehenden Strukturen ein «Kompe-

Das New Public Management will das Zusammenwirken von Parlament, Regierung und Verwaltung von Grund auf neu gestalten. Darin liegt der Unterschied zu traditionellen Konzepten der Verwaltungsreform. Diese beschränken sich häufig auf die Straffung der Strukturen und auf die bessere Organisation der verwaltungsinternen Abläufe. Das New Public Management greift weiter. Es umfasst das ganze politisch-administrative System. Im Vordergrund des Interesses stehen dabei nicht die Aspekte der Willensbildung innerhalb des politischen Systems, sondern dessen Leistungen. Es geht letztlich um die Frage, wie Regierung und Parlament zusammenwirken sollen, wenn staatliches Handeln stärker an Wirkungs-, Leistungs- und Kostenaspekten gemessen wird.

Beim Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung geht es auch um die Verknüpfung unternehmerischer Grundsätze mit einer auf Partizipation angelegten politischen Kultur. Es ist von zentraler Bedeutung, dass über die Bereitstellung öffentlicher Leistungen in einem demokratisch legitimierten Verfahren entschieden wird. Ob es gelingen wird, unternehmerische Führungskultur und politische Partizipation in einem neuen Steuerungsmodell zu vereinen, hängt letztlich auch davon ab, ob die Regierungen und die Parlamente zu einem neuen Rollenverständnis finden. Es geht auch darum, die Konturen der Gewaltenteilung und der Gewaltenkooperation unter neuen Bedingungen zu definieren. Hier könnten die Staatskanzleien als innovative Koordinations- und Dienstleistungszentren eine wichtige Rolle übernehmen. Sie müssten auch als Agenturen der Informationsvermittlung auftreten.

Auch im traditionellen Kontext der Verwaltungsorganisation erbringen die Staatskanzleien der Legislative – in unterschiedlichen Ausprägungen nach Massgabe kantonaler Besonderheiten – zahlreiche Dienstleistungen in den Bereichen Sekretariat, Rechtsberatung, Information, Dokumentation, Übersetzung, Protokollierung, In-

tennenzentrum für Public Management» errichtet. Es wird geleitet von den Professoren Ulrich Zimmerli, Institut für öffentliches Recht, Norbert Thom, Institut für Organisation und Personal und Wolf Linder, Institut für Politikwissenschaft. Mit diesem Kompetenzzentrum sollen Lehre, Forschung und Dienstleistungen im Bereich des Public Managements fakultätsintern koordiniert und interdisziplinär abgestützt werden. Internet-Adresse: <<http://www.cx.unibe.ch/oeffre/npm/>>

formatikunterstützung, Druck und Versand von Unterlagen. Für zahlreiche der genannten Aufgaben wäre es wenig sinnvoll, doppelte Stäbe für die Exekutive und die Legislative aufzubauen. Es kann hingegen gute Gründe dafür geben, einen «materiellen Kernbereich»⁴¹ parlamentarischer Aktivitäten durch relativ autonome Verwaltungseinheiten zu unterstützen. Es handelt sich um jene Bereiche, die mit der Oberaufsicht über die Exekutive und mit der Finanzaufsicht verbunden sind. Hier können fachlich weisungsunabhängige Sekretariate gute Dienste leisten. Dasselbe kann für die Beratung in Rechtsfragen gelten, wenn die von Regierung und Verwaltung vorgelegten Entwürfe einer weiteren Überprüfung unterzogen werden sollen. Es kann auch ein Bedürfnis nach zusätzlicher Dokumentation aus parlamentsspezifischer Sicht bestehen. Es ist Sache des kantonalen Parlamentsrechts, hier massgeschneiderte Lösungen bereitzustellen. Dabei ist es aus Sach- und Kostengründen nicht nötig, neben den Staatskanzleien vollständige verwaltungs-unabhängige Sekretariate zu bilden. Als Beispiel sei nochmals der Kanton Bern zitiert. Hier ist die Staatskanzlei Stabs- und Verbindungsstelle des Regierungsrates und des Grossen Rates. Der vom Parlament gewählte Staatsschreiber setzt die Dienstleistungskapazität der Staatskanzlei gezielt auch für den Grossen Rat ein. Innerhalb der Staatskanzlei wurde aber ein Ratssekretariat gebildet, das dem Staatsschreiber nur administrativ unterstellt ist. Dieses Ratssekretariat betreut in erster Linie den unter der Perspektive der Oberaufsicht des Parlaments über Regierung und Verwaltung «sensiblen Kernbereich». Hier werden die Sekretariate der ständigen Kommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission, Justizkommission) wahrgenommen.⁴¹

6. Schluss

Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben sind die Regierungen und die Parlamente auf die Unterstützung durch Stäbe angewiesen. Die Hauptaufgabe der Stabsstellen besteht darin, das Entscheidungs-

⁴¹ Gesetz vom 8. November 1988 über den Grossen Rat des Kantons Bern (BSG 151.21), Artikel 44 ff.; Kurt Nuspliger (Anmerkung 3), 152

umfeld der Behörden fachlich und administrativ abzusichern, die Behörden zu beraten und ihnen die Informationen zu beschaffen, die sie für die Lagebeurteilung und die Entscheidungsfindung benötigen. Für die organisatorische Eingliederung der Stäbe sind aus rechtlicher Sicht verschiedene Lösungen möglich. Aus dem Gewaltentrennungsprinzip lässt sich keine Verpflichtung zum Aufbau getrennter Stäbe für die Regierung und für die Parlamente ableiten. Von Bedeutung ist der historisch-politische Kontext in den einzelnen Kantonen. Zahlreiche neue Kantonsverfassungen bezeichnen die Staatskanzleien als Stabs- und Verbindungsstellen zwischen Regierung und Parlament. Die Scharnierrolle der Staatskanzleien erleichtert den Informationsfluss und schafft Synergien. Die parlamentarische Wahl zahlreicher Staatsschreiber ist geeignet, die besondere Leistungsbereitschaft und Disponibilität der Kanzleien für parlamentarische Anliegen hervorzurufen. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch, ob die Kanzler im Berufsalltag persönliche Arbeit für das Parlament leisten. Besondere Konstellationen in einzelnen Kantonen können auch die Schaffung von relativ autonomen Dienstleistungszentren für die Parlamente innerhalb der Staatskanzleien nahelegen. Entscheidend bleibt der übergeordnete Gesichtspunkt, dass das politische System als Ganzes an Handlungsfähigkeit gewinnen muss, damit die Probleme der Zukunft gelöst werden können.

Dr.iur. Josef Nigg

Staatskanzlei als umfassendes Kompetenzzentrum in kleineren Kantonen

Obwalden – ein typischer Kleinkanton

Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich konkret und ausschliesslich auf die Situation im Kanton Obwalden. Der typische Kleinkanton umfasst nur sieben Gemeinden, die kleinste zählt immerhin 2000 Einwohner, der Hauptort Sarnen 9000. Das zeigt, dass die Gemeinden im Verhältnis zum Kanton eine sehr starke Autonomie erhalten haben. Sie verfügen direkt über zwei Drittel der Staatssteuereinnahmen. Insgesamt zählt der Kanton rund 32 000 Einwohner. Die kantonale Verwaltung, aufgeteilt in sieben Departemente, umfasst zur Zeit 250 Vollzeitstellen (ohne Gerichtsverwaltung und kantonale Schulen). Je kleiner die kantonale Verwaltung, desto umfassender ist der Aufgaben- und Kompetenzbereich einer Staatskanzlei und umso unmittelbarer deren Mitwirkung im Umfeld von Behörden, Verwaltung, Gemeinden und Bürgern.

Bürgernähe und Behördenzusammenarbeit

Kleinere Kantone schöpfen ihre Lebenskraft und Daseinsberechtigung nicht zuletzt daraus, dass sie den Einwohnern einen überschaubaren öffentlichen Bezugsrahmen bieten. Die Bürgerinnen und Bürger haben näheren Zugang zu den Behörden und unmittelbarer Einfluss auf die politischen Entscheidungen. Der Zusammenhang zwischen den Dienstleistungen und Ordnungsfunktionen des Staates und der Mitwirkung der Bevölkerung am öffentlichen Entscheidungsprozess ist spürbar.

Ähnliches gilt für die Behördenorganisation. Regierung und Parlament wirken in den Staatsleitungsfunktionen enger zusammen als der Gewaltenteilungsgrundsatz dies vermuten liesse. Zwar beruht gerade im kleinen Kanton Obwalden die Behördenorganisation idealtypisch auf konsequenter organisatorischer und personeller Gewaltentrennung. Das Gegengewicht dazu bildet die Möglichkeit des offenen, di-

rekten Zugangs zu den Regierungsrätinnen und Regierungsräten für Parlamentsmitglieder und für die Bevölkerung. Dazu kommen stets offene Türen in den Departementen und Amtsstellen. Dieses politische System ist miliztauglich, aber trotzdem professionell. Die Informationen und Entscheidungsgrundlagen für die Regierung und das Parlament sind von der Staatsverwaltung unter Mitwirkung der Staatskanzlei sachkundig aufbereitet.

Erneuerte Verwaltungsorganisation

Viele neue öffentliche Aufgaben entwickelten sich in ihren Anfängen in der Staatskanzlei. Der Regierungsrat setzte die Leitplanken, die Staatskanzlei war für die erste Ausprägung besorgt. So vollzog sie beispielsweise ursprünglich viele Aufgaben der Justizverwaltung, baute die Gesamtverteidigung beziehungsweise den kantonalen Führungsstab auf und versah zunächst die Funktion des Europadelegierten. Mit der verstärkten Aufwertung der Departemente seit den Siebzigerjahren ist auch im Kleinkanton die Staatskanzlei mehr und mehr zur Stabsstelle für Regierungsrat und Kantonsrat (Parlament) geworden. Wenige Linienaufgaben sind geblieben, wie etwa der Betrieb des kantonalen Passbüros oder die Durchführung der Wahlen und Abstimmungen. Dazu werden von den angegliederten zentralen Diensten, wie dem Rechtsdienst und dem Staatsarchiv, unmittelbar Dienstleistungen für die ganze kantonale Verwaltung angeboten.

Mit der Teilrevision der Kantonsverfassung betreffend Behörden- und Verwaltungsorganisation¹, dem Erlass eines Staatsverwaltungsgesetzes² und den dazugehörigen Verordnungen³, namentlich der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OV)⁴ wurden die Rechtsgrundlagen geschaffen

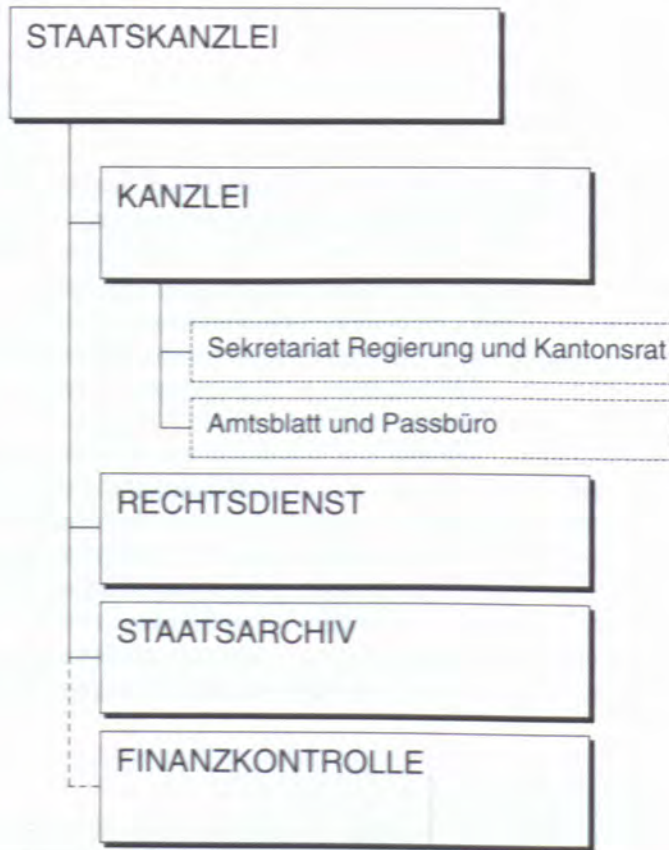
¹ Nachtrag zur Kantonsverfassung (KV) vom 8.6.1997

² Staatsverwaltungsgesetz (StVG) vom 8.6.1997

³ Zu erwähnen sind insbesondere die Verordnung über den Finanzhaushalt des Kantons vom 25.3.1998, mit dem Nachtrag vom 25.11.1999, die Personalverordnung vom 29.1.1998 sowie die Verordnung über das Verwaltungs- und Verwaltungsbeschwerdeverfahren (Verwaltungsverfahrensverordnung) vom 29.1.1998

⁴ Organisationsverordnung vom 7.9.1989 und Nachtrag vom 27.3.1998 (OV)

für die Organisationsentwicklung einer modernen Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung. In der Umsetzung dieser modernen Verwaltungsorganisation, die insbesondere eine Neuregelung der Departemente betraf⁵, wurde auch die Rolle der Staatskanzlei für die Gesamtplanung und Verwaltungscoordination⁶ verstärkt und ihr neu die kantonale Finanzkontrolle angegliedert. Heute ist die Staatskanzlei wie folgt organisiert:



⁵ Artikel 30 OV

⁶ Artikel 26 - 28 OV

Der geltende Leistungsauftrag der Obwaldner Staatskanzlei im engeren Sinne lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die Staatskanzlei wirkt als Stabsstelle des Regierungsrates und Kantonsrates, insbesondere bei der Gesamtplanung und Verwaltungscoordination. Sie erbringt Dienstleistungen in der Information der Öffentlichkeit, als Kanzleisekretariat von Regierungsrat und Kantonsrat, bei der allgemeinen Verwaltungsauskunft und Dokumentation, bei offiziellen Anlässen sowie im Weibel- und Kurierdienst. Sie gibt das Amtsblatt heraus und stellt Pässe und Beglaubigungen aus.

Der Landschreiber als Leiter der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei wird vom Landschreiber geleitet. Bis 1998 wurde der Landschreiber von der Landsgemeinde gewählt, der Versammlung aller stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, was auf seine bedeutende Stellung hinweist. Seit der Abschaffung der Landsgemeinde in der Volksabstimmung vom 29. November 1998 liegt die Wahlkompetenz beim Kantonsrat; die Wahl erfolgt auf Antrag des Regierungsrates jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur auf die Dauer von vier Jahren. Diese Wahl auf bestimmte Dauer bedeutet gleichzeitig, dass der Landschreiber den Beamtenstatus beibehalten hat, während alle andern im Staatsdienst Tätigen durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages angestellt werden.

Der Regierungsrat bestimmt den Landschreiber-Stellvertreter; zur Zeit ist dies der Rechtskonsulent des Regierungsrates, das heisst der Leiter des kantonalen Rechtsdienstes, welcher als Abteilung in die Staatskanzlei eingegliedert ist.

Der Landschreiber steht unter der Aufsicht des Landammanns. Dies bedeutet gleichzeitig, dass der Staatskanzlei die Unterstützung des Landammanns obliegt. Dem Landammann steht für die spezifischen Belange der obersten Leitung des Staates – die Aufgaben und Kompetenzen des Landammanns sind im Staatsverwaltungsgesetz detailliert festgelegt – keine eigene Verwaltungseinheit, sondern die Staatskanzlei zur Seite. Diese enge Verbindung und Zusammenarbeit zwischen Landammann und Landschreiber ist für das gute Funktionieren der Regierungstätigkeit im Regierungskollegium und in der

Wahrnehmung der repräsentativen Aufgaben von grosser Bedeutung, findet sich doch hier der Landschreiber häufig in der Rolle eines Gastgebers oder eines Chefs des Protokolls.

Unter diese Unterstützung des Landammanns fällt auch die Vorbereitung und Organisation der Regierungsratsseminare, die in der Regel vierteljährlich stattfinden, ebenso die Vorbereitung und Durchführung der Kadertage mit den Kaderleuten der kantonalen Verwaltung (Departementssekretärinnen und Departementssekretäre sowie Amtsleiter), mindestens zwei Mal im Jahr.

Der Landschreiber ist also der engste Vertraute des Landammanns!

Die Stabsstelle des Regierungsrates

Die Staatskanzlei im engeren Sinne ist in erster Linie die Stabsstelle des Regierungsrates. Darin liegt ihre Hauptaufgabe. Die meisten Stabsaufgaben gegenüber der Exekutive nimmt der Landschreiber persönlich wahr, worin wohl ein wesentlicher Unterschied zu einer Staatskanzlei eines grossen Kantons liegt, wo die eigentliche Stabs-tätigkeit auf verschiedene Mitarbeiter der Staatskanzlei verteilt ist. Die wenigen Mitarbeiter der Staatskanzlei⁷ sind das Arbeits- und Vollzugsinstrument des Stabschefs.

Verstärkte Unterstützung der Gesamtsteuerung

Der Landschreiber muss ein guter Organisator und Koordinator sein. Seine Kanzlei hat den Regierungsrat bei der Führung, Planung und Koordination seiner Aufgaben zu unterstützen. Der Landschreiber ist aber auch der strategische Vordenker des Regierungsrates, indem er vorausschauend unaufgefordert tätig wird, Probleme aufzeigt, Situationen voraussieht und die Regierung darauf rechtzeitig einstimmt. So betrachtet ist er der vertrauensvolle, kooperative Lotse für die Exekutive in Fragen der politischen Planung.

⁷ Die Staatskanzlei im weiteren Sinne, mit Amtsblatt, Passbüro, Rechtsdienst, Staatsarchiv und Finanzkontrolle umfasst 15,15 Vollzeitstellen (Stand per 1.1.2000), aufgeteilt auf 22 Mitarbeitende

Die Staatskanzlei bereitet in enger Zusammenarbeit mit den Departementen die Legislatur-Planung mit Regierungsprogramm vor, und daraus abgeleitet die Jahreszielplanung und als Kontrollmittel dieser Planung den jährlichen Geschäftsbericht. Sie sorgt insgesamt für die interdepartementale Koordination der wichtigen Angelegenheiten, was in zunehmendem Masse unter der Leitung des Landschreibers über die Departementssekretärenkonferenz erfolgt.

Als Tagesgeschäft führt die Staatskanzlei die Geschäftskontrolle über die beim Regierungsrat eingehenden Geschäfte. Diese werden von der Staatskanzlei dem zuständigen Departement oder dem Landammannamt zur Prüfung und Antragstellung zugewiesen, zur direkten Erledigung oder zur Kenntnisnahme⁸. Manche Behörden- oder Bürgeranfrage wird aus dem Kenntnisstand der Staatskanzlei unmittelbar im Rahmen der Postbearbeitung sachkundig und prompt direkt beantwortet.

Der Staatskanzlei kommt eine zentrale Rolle bei der politischen und rechtlichen Vorbereitung der Regierungsgeschäfte zu, wobei für die rechtliche Kontrolle der Rechtsdienst, namentlich der Rechtskonsulent zur Verfügung steht.

In der wöchentlichen Regierungsratssitzung führt der Landschreiber das Protokoll und besorgt die endgültige Redaktion der Beschlüsse und anderer Vorlagen, wie namentlich der immer zahlreicher werdenden Vernehmlassungen an den Bund. Das Recht, in den Sitzungen des Regierungsrates auch Anträge vorzubringen, zeichnet die persönliche Stellung des Landschreibers vornehmlich in einem kleinen Kanton aus. Der Landschreiber wirkt so als erster Berater des Regierungskollegiums in Fragen des Verfahrens, der Information, der Kommunikation mit andern Behörden und der Koordination der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit. Auf diese Weise trägt er wesentlich dazu bei, dass die Exekutive in ihrer Entscheidungsfindung und politischen Handlung die Gesamtschau des Geschehens in Staat, Gesellschaft und Verwaltung nicht vernachlässigt.

⁸ Dazu bestehen Richtlinien des Regierungsrates über die Vorbereitung der Geschäfte des Regierungsrates, vom 3.5.1993

Breitere Kommunikation und frischer Kantonsauftritt

Die wichtigsten Beschlüsse des Regierungsrates werden regelmässig über Medienmitteilungen der Öffentlichkeit bekannt gemacht. Was trocken mit Information der Öffentlichkeit umschrieben ist, gewinnt immer mehr den Charakter von Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation im Dienste der öffentlichen Sache. Rechtlich ist der Öffentlichkeitsgrundsatz in der Verwaltung noch nicht verankert. Im täglichen Verwaltungsumgang und bei den überschaubaren Verhältnissen ist der offene und transparente Verwaltungszugang gerade über die Staatskanzlei für die Bürgerinnen und Bürger erlebbar. Der Kanton tritt neu auch unter www.obwalden.ch in das weltweite Internet hinaus und macht die Tür auf für den elektronischen Zugang zum Staats- und Verwaltungswissen, vor allem aber zum zukunftsweisenden Dialog. Die Staatskanzlei ist für das zentrale «Webmasting» verantwortlich. Im Sinne des frischen Kantonsauftritts steht gerade die Veröffentlichung des ersten integrierten Geschäfts- und Rechnungsberichts des Regierungsrates an, der gestalterisch jenem eines privaten Unternehmens viel näher kommt als dem landesüblichen Amtsbericht.

Vernetzung von Regierung und Parlament über die Staatskanzlei

Zwischen Miliztauglichkeit und Professionalität sowie zwischen den verschiedenen Ebenen des politischen Systems, insbesondere zwischen Regierungsrat und Kantonsrat nimmt die Staatskanzlei eine wichtige Brückenfunktion wahr. Das im Staatsverwaltungsgesetz umschriebene Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Kantonsrat weist der Staatskanzlei ausdrücklich die Aufgabe einer allgemeinen Stabsstelle des Kantonsrates zu. Damit ist der Trend der Reformbemühungen in den 70er Jahren durchbrochen, welcher selbst im Kleinkanton noch die Grundlage für ein selbstständiges Kantonsratssekretariat hervorgebracht hatte, das aber in der Praxis nie umgesetzt worden ist. Der Gewinn der unbürokratischen Verbindung zwischen der rechtsetzenden und der vollziehenden Gewalt durch die Staatskanzlei wird stärker gewichtet als die Problematik «zwei Herren zu dienen».

In einer Stelle zusammengelegte Aufgaben

Was macht die anerkannte Rolle der Staatskanzlei für den Kantonsrat in diesem Umfeld wohl aus? In der Staatskanzlei des kleinen Kantons sind die vorbereitenden, planenden und koordinierenden Aufgaben einerseits umfassend und andererseits verdichtet. Umfassend, weil alle üblichen Aufgaben auch im kleinen Kanton vorkommen, verdichtet, weil sie von wenigen Personen, wichtige Fragen als «Chefsache» allein vom Landschreiber wahrgenommen werden. Zuerst sind die Sekretariatsarbeiten zu nennen: Organisatorische Sitzungsvorbereitung, Zusammenstellung von Traktandenliste sowie Druck und Zustellung der Geschäftsunterlagen, Protokollführung, Ausfertigung der Beschlüsse und Veröffentlichung der Erlasse. Das ist traditionelle Kanzleiarbeit. Sie hat aber eine besondere Qualität, wenn beispielsweise die gleichgeschlechtliche Sprache oder die neue Schreibweise über die gleiche Kanzlei in unmittelbarer Verbindung mit Regierungsrat und Redaktionskommission des Kantonsrates umgesetzt wird. Eine neue Herausforderung ist die Umsetzung der Kanzleiroutine im Rahmen eines EDV-integrierten Geschäfts- und Dokumentenmanagementsystems. Selbst oder gerade kleine Verwaltungen sind auf die Produktivitätsfortschritte und rasche Umsetzung der Informationstechnologie angewiesen, weil einer Personalaufstockung enge Grenzen gesetzt sind.

Unbürokratische Abstimmung der Planungen und Geschäftsabläufe

Über die administrative Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Kantonsrates hinaus unterstützt die Staatskanzlei das Parlament bei der Planung der Sitzungstätigkeit. Hier kommt das Wissen um die politische Geschäftsplanung von der Früherkennung über die Einschätzung der politischen Dringlichkeit bis zu den notwendigen Verfahrensschritten zur inhaltlichen Aufbereitung und Verabschiedung der Geschäfte zur Geltung. Von grossem Vorteil ist die Vernetzung der Geschäfts-, Termin- und Sitzungsplanung sowohl von Regierungsrat, vorberatenden parlamentarischen Kommissionen und Kantonsrat, von der gleichen Stelle aus. Der politische Inhalt und die Priorität der Geschäfte wird von den zuständigen Behörden bestimmt, das möglichst störungsfreie Zusammenwirken im Gesamt Ablauf von der

Staatskanzlei unterstützt. In politisch heiklen Verfahrensfragen kann der Rat des Landeschreibers das notwendige Verständnis beider Seiten herbeiführen, wenn er im Regierungsrat für den Standpunkt des Kantonsratsbüros und umgekehrt im Kantonsratsbüro für die Sichtweise des Regierungsrates werben kann. Wichtig ist die Offenlegung der Argumente, nicht die persönliche Sichtweise des Landeschreibers.

Für verlässliche Kontinuität und Fortentwicklung des Parlamentsbetriebs

Sein Rat ist oft auch vom Kantonsratspräsidium bei der unmittelbaren Sitzungsabwicklung oder vom Büro des Kantonsrates bei der Abstimmung von Anliegen des Gesamtrates mit denen der Fraktionen gefragt. Dabei zählen nicht nur sichere Kenntnisse der Geschäftsordnung, sondern auch der Rückgriff auf allgemeine Verfahrensgrundsätze und die vorausschauende, der Situation angepasste Umsetzung. Sie bringen einerseits verlässliche Kontinuität in die Geschäftsabwicklung, andererseits aber auch Anhaltspunkte für die Fortentwicklung. Diese kann durch die Initiative des Landeschreibers gefördert werden. So rufen die Grundsätze und Instrumente neuer Verwaltungsführung auf Stufe Regierung und Verwaltung (zum Beispiel die integrierte Aufgaben- und Finanzplanung) auch nach entsprechenden neuen Verfahren und Instrumenten beim Kantonsrat (zum Beispiel neue parlamentarische Instrumente für die Anregung von Leistungsaufträgen oder neue Formen der Verwaltungskontrolle). Hier erfüllt die Staatskanzlei bei der Entwicklung und Einführung solcher Instrumente aus der Gesamtsicht der Staatsleitung gleichwertige Aufgaben für Regierung und Parlament. Sie ist auch vermehrt gefordert, gemeinsame Informations- und Weiterbildungsangebote für die obersten Kantonsbehörden zu organisieren, welche die Sprache und Kultur im Zusammenwirken zweier staatlicher Gewalten in den politischen Sachgeschäften nachher erleichtern.

Neutrale Anlaufstelle

Als Anlaufstelle steht die Staatskanzlei den einzelnen Kantonsratsmitgliedern auch für Auskünfte und Dienstleistungen aller Art über die parteipolitischen Schranken hinaus zur Verfügung. Welcher parlamentarische Vorstoss ist geeignet, meine Anliegen einzubringen?

Was für Antragsmöglichkeiten habe ich in der vorberatenden Kommission? Solche und viele andere Fragen sind an der Tagesordnung. Immer mehr wird das staatskundliche Wissen durch gemeinsame Einführung neuer Mitglieder, Broschüren oder gar das Internet vermittelt. Soweit die Staatskanzlei Auskunft und Dienstleistung nicht selber erbringen kann, weist sie den direkten Zugang zur fachlich zuständigen Amtsstelle. So steht den Kantonsratsmitgliedern die Fachauskunft der Verwaltung unmittelbar zur Verfügung.

Unterstützung der künftigen Entwicklung der Staatsleitung

Die neu der Staatskanzlei angegliederte Finanzkontrolle steht traditionell als unabhängiges Fachorgan für die Finanzaufsicht der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission des Kantonsrates zur Verfügung. Mit der Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Politik und Verwaltung wird jedoch die unmittelbare Überprüfung der Verwaltungssteuerung, der Zielerreichung und der Leistungserfüllung durch das Parlament an Stelle der herkömmlichen Rechnungs- und Geschäftsprüfung immer wichtiger. In Zukunft sollen deshalb auch in diesem Bereich zu Gunsten einer schlagkräftigen Staatsleitung durch Regierung und Parlament die Steuerungs- und Kontrollabläufe durch das unmittelbare Zusammenwirken von Staatskanzlei und Finanzkontrolle besser unterstützt werden.

Solange die Drehscheibe im Arbeits- und Entscheidungsumfeld von Kantonsrat und Regierungsrat auf breiter Grundlage funktioniert und die im kleinen Kanton wenigen beteiligten Personen zu dieser Zusammenarbeitskultur Sorge tragen, kann zum Effizienz- und Nutzensgewinn für alle Beteiligten auf eine eigene Parlamentsinfrastruktur verzichtet werden. Dies ist aber auch nur solange möglich, als der Landeschreiber uneingeschränkt von beiden staatlichen Gewalten als vertrauenswürdige, loyale und dem Gesamtziel guter Aufgabenerfüllung verpflichtete Persönlichkeit akzeptiert ist.

Collaborazione intercantonale ed internazionale – Cancelleria dello Stato – Centrale di collegamento

Mi si consenta anzitutto di sottolineare, quale premessa al mio contributo nell'ambito della pubblicazione per i cento anni della Conferenza dei Cancellieri dello Stato, il fatto che opportunamente anche in questo ambito sia stato considerato il principio federalista che caratterizza il nostro Stato; riservando al Ticino, Cantone di lingua e cultura italiana il proprio spazio con il presente intervento scritto del proprio rappresentante nella Conferenza, che si onora di poter assolvere con le seguenti riflessioni su un settore non a tutti noto e meritevole pertanto di essere presentato.

Al sottoscritto è stato infatti chiesto di illustrare un campo di attività della Cancelleria dello Stato piuttosto recente e non così ovvio per questo servizio centrale di un'Amministrazione cantonale. Infatti, il tema della collaborazione intercantonale ed internazionale da non molto occupa i pensieri dei politici dei Cantoni, suscitando l'attenzione e l'interesse che merita; al punto di prevedere ed istituire nei casi di maggiore convinzione specifiche Unità amministrative che seguano, curino e coordinino per conto del Governo i rapporti con la Confederazione, con gli altri Cantoni e con l'estero. Il Canton Ticino è tra i primi che si sono mossi in questa direzione.

Ma procediamo con ordine. Sembra intanto logico e corretto indicare le basi legali sui cui fondare e promuovere la politica e l'attività di collaborazione intercantonale ed internazionale.

1. Le basi legali

La politica estera nel nostro Stato federale è riservata dalla Costituzione federale, art. 54 alla Confederazione. Il costituente ha però voluto tenere in giusta e opportuna considerazione il fatto che in particolare nelle fasce di confine tra gli Stati esistono e interagiscono re-

altà e situazioni che determinano rapporti di convivenza e di vicinanza che nel corso degli anni hanno favorito l'instaurarsi di forme di collaborazione transfrontaliera indipendenti dal contesto politico-istituzionale dei rapporti tra Stati. L'art. 56 della Costituzione federale, che riprende e rafforza gli art. 9 e 10 del testo precedente, codifica e legittima questa realtà, di recente confortata da atti internazionali quali la convenzione quadro approvata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa che consente:

- ai Governi degli Stati di riconoscere e garantire il diritto delle collettività territoriali (ad es. i Cantoni) a concludere accordi transfrontalieri;
- agli atti da questi compiuti di ottenere e godere nel diritto interno la stessa valenza giuridica di quelli presi nel quadro giuridico interno;
- alle collettività territoriali di delegare ad un organo permanente di cooperazione transfrontaliera l'esercizio di determinate loro competenze e che tale organismo sia riconosciuto come persona giuridica.

Oppure ancora il riconoscimento sul piano giuridico da parte dell'Unione Europea dei principi di sussidiarietà e di regionalismo, con la costituzione di un «Comitato delle Regioni» (vedi Trattato di Maastricht, art. 3B e 198 A-C).

Ma anche la recente legge sulla partecipazione dei Cantoni alla politica estera della Confederazione, in applicazione del principio sancito dall'art. 55 Cost. fed., rafforza l'idea ed il principio di una responsabilizzazione dei Cantoni in questo contesto.

Nel caso del Canton Ticino, la nuova Costituzione cantonale, entrata in vigore il 1 gennaio 1998 ai suoi art. 49 e 50 riprende e codifica sul piano cantonale l'importante apertura riservata dalla Confederazione. A livello cantonale va inoltre richiamato il decreto legislativo che accorda un credito annuale per le attività transfrontaliere.

Ma anche per quanto concerne i rapporti tra Cantoni e fra questi e la Confederazione ci si è mossi nell'ultimo decennio per promuovere nel solco di un Federalismo attivo, legittimato dagli art. 3, rispettivamente 44 e seg. Cost. fed., forme di collaborazioni istituzionalizzate che passando dalle Conferenze dei Direttori di Dipartimento riuniti se-

condo le diverse materie, hanno permesso la concretizzazione di un luogo privilegiato di concertazione, coordinamento delle politiche e delle strategie tra lo Stato centrale, impersonato dal Consiglio federale e la sua Amministrazione, ed i Cantoni, rappresentato dalla Conferenza dei Governi cantonali.

2. L'attuazione dei principi costituzionali

L'attività di cooperazione transfrontaliera, come pure quella di collaborazione tra Cantoni si presenta nella realtà elvetica sotto diverse forme: dal semplice scambio di informazioni su singoli atti e/o fatti, ad incontri informali tra i diversi livelli istituzionali – funzionari, tecnici, esperti o politici – alla partecipazione a seminari e convegni su temi specifici, alla firma di veri e propri accordi impegnativi.

Valga per tutti l'esempio del Cantone Ticino, che nell'ultimo ventennio ha sviluppato un'importante rete di contatti e rapporti transfrontalieri e internazionali di carattere regionale.

Cito l'accordo ratificato dal Gran Consiglio ticinese con il Comune enclave di Campione d'Italia per la prestazione di servizi nei settori della sanità, della scuola, dell'ambiente, della protezione civile a favore dei cittadini di quel Comune. Oppure la creazione nel 1995 della Regio Insubrica, Associazione del diritto privato per la cooperazione transfrontaliera tra Cantone Ticino e le Province confinanti di Como, Varese e del Verbano-Cusio-Ossola. Oppure ancora la firma di Dichiarazioni d'intenti nei settori dell'ambiente, della formazione, del traffico, dell'economia e della cultura con le Regioni della Lombardia e del Piemonte e con la provincia autonoma di Trento. E non va dimenticata la partecipazione, con lo statuto di membro attivo nella Comunità di lavoro Argealp e AlpeAdria, e dell'Associazione delle Regioni d'Europa.

A queste forme istituzionalizzate si aggiungono le molteplici iniziative sul piano locale di diverso genere e attività.

3. Il ruolo della Cancelleria dello Stato

A dipendenza dell'impegno che il Cantone intende riservare alla cooperazione transfrontaliera e alla collaborazione confederale, diventa

determinante la presenza e la disponibilità di una struttura amministrativa che segua, partecipi, curi, coordini e informi all'interno dell'Amministrazione cantonale e verso gli altri enti ed i cittadini questa attività.

Sembra evidente, per la prossimità con l'organo politico, sia esso il Governo che il Parlamento, che tale ruolo tecnico-amministrativo sia assunto, assicurato e promosso dalla Cancelleria dello Stato. E' questa perlomeno la soluzione adottata nel Cantone Ticino da un ventennio a questa parte.

Riconosco che possano presentarsi e legittimarsi altre varianti. Si deve però ammettere che la collocazione di Servizio centrale e la funzione di stato maggiore abbiano predestinato la Cancelleria a svolgere tali compiti. Si pensi soltanto ai delicati equilibri politici, alla sensibilità ed agli umori mutabili cui sono esposte le relazioni esterne, non importa se entro i confini del nostro Stato o sul piano internazionale; attenzioni, attitudini e reazioni che coinvolgono l'intero Collegio ed i suoi rapporti con il legislativo.

Ma anche solo il coordinamento dei flussi informativi da e verso l'esterno, i contatti con le cancellerie dei Governi delle Regioni interessate, parlano a favore di questa soluzione.

Certo i rapporti con l'estero, le possibilità dei contatti, le frequentazioni di paesi, luoghi e popolazioni rendono affascinante e stimolante, oltre che arricchente l'attività di chi si vede attribuita tale funzione.

Dalla mia ormai quinquennale esperienza posso però sottolineare che non ci si può occupare di questa attività a tempo perso. Essa diventa parte essenziale del proprio lavoro quotidiano, cui riservare e dedicare sufficiente tempo per curare le relazioni con i partner, coinvolgere i propri colleghi e collaboratori, informare in modo costante i politici per stabilire con loro le strategie e le priorità del programma della piccola politica estera.

Non si tratta di un'attività immediatamente recepita e seguita dai politici. L'attenzione è inevitabilmente riservata ai problemi della politica interna, ai temi attinenti al rispettivo settore di competenza. Bastano però situazioni contingenti, com'è stato il caso emblematico vissuto dal Cantone Ticino sul tema della linea ferroviaria veloce attraverso le Alpi, con il rischio di compromettere il riconoscimento della

realizzazione della galleria del S. Gottardo, per capire l'interesse e l'importanza anche della politica estera, delle buone relazioni con le Regioni confinanti, degli stretti legami di appartenenza a Comunità sovraregionali, per chiedere ed ottenere il sostegno, la solidarietà per influenzare gli orientamenti e le scelte di politica interna e, di conseguenza, convincere i politici che l'investimento in risorse umane e finanziarie a favore della cooperazione transfrontaliera è soprattutto per un Cantone di frontiera, geograficamente, linguisticamente e culturalmente minoritario ed emarginato, a medio, lungo termine pagante.

Diventa a questo punto indispensabile disporre di strutture e strumenti agili, efficaci e professionalmente qualificati ed affidabili per attivare, assicurare e gestire rapporti di carattere sovraregionale, transfrontaliero ed internazionale.

Lo statuto, il ruolo e le conoscenze del Cancelliere e dei Servizi della Cancelleria dello Stato, a cominciare da quello giuridico, del parlamento, del protocollo, dell'informazione e documentazione, raggruppano tutta una serie di aspetti ed elementi che possono assicurare al Governo un efficace sostegno nel promovimento della piccola politica estera.

La recente esperienza della Cancelleria dello Stato ticinese, chiamata per due anni a presiedere e dirigere l'attività politica e amministrativa della Comunità di lavoro Argealp, che comprende Regioni, e Länder con dimensioni e potenzialità economiche, demografiche e territoriali – si pensi alla Lombardia o alla Baviera – molto più ampie, lascia intendere che questo Servizio centrale dell'Amministrazione cantonale è pronto ad assumere e svolgere con dignità e professionalità anche questo tipo di compiti.

Dr. phil., lic. rer. pol. André Baltensperger

Konferenz der Kantonsregierungen – der Koordinationsauftrag der Staatskanzlei

Ein Plädoyer für vertiefte Zusammenarbeit

Seit 1993 bildet die *Konferenz der Kantonsregierungen* (KdK) einen neuen Faktor im bundesstaatlichen Kräftefeld; sie ist die aktuelle Antwort der Kantone auf die Herausforderungen der Zeit. Die zunehmende Integration der Schweiz in das wirtschaftlich und politisch zusammenwachsende Europa, die weltweiten Globalisierungstendenzen sowie die in diesem Kontext entstehenden internationalen Vertragswerke, die in der Schweiz überdies stets drängendere Überwindung der Kleinräumigkeit in bezug auf die Aufgabenerfüllung, dies sind einige unter vielen Faktoren, die eine intensivere Zusammenarbeit der Kantone unter sich sowie mit dem Bund notwendig machen. Der Föderalismus, als fundamentale, aber stets den veränderten Rahmenbedingungen anzupassende Staatsmaxime der vielgestaltigen Schweiz, ist einmal mehr auf dem Prüfstand. Das bundesstaatliche System unseres Landes ist im Begriff, den Wandel zum Mitwirkungsföderalismus hin zu vollziehen.

Die Staatskanzleien, als Stabsstellen der Regierungen, sind von dieser Entwicklung unmittelbar betroffen – sie bilden als Stabsstellen der Kantonsregierungen die unerlässlichen Knotenpunkte im Vernetzungsprozess der Kantone und haben diesem Prozess durch geeignete Vorkehrungen Rechnung tragen. Gerade die KdK, die sich als politische Konferenz direkt an die Regierungen der Kantone wendet, erzeugt zusätzliche Belastungen für die involvierten Stäbe – zudem oft unter von aussen vorgegebenen Zeitdruck, mit den üblichen Folgen. Es lohnt sich somit durchaus, die Zusammenarbeit zwischen den Staatskanzleien und der KdK etwas eingehender unter die Lupe zu nehmen. Die nachfolgenden Überlegungen sind der gemeinsamen Erarbeitung von neuen Wegen und Massnahmen gewidmet, um den Anforderungen der Zukunft gerecht zu werden.

1. Situation

Die Entstehung der KdK ist zunächst eine Folge der Annäherung der Schweiz an die Europäische Union, bzw. deren bisherigen Fehlschläge. Zwar war in theoretischer Hinsicht lange schon vor dem bereits in seinen ersten Anfängen auf die Schweiz einwirkenden *Europäischen Binnenmarkts 92* das Bedürfnis nach einer besseren Koordination der Kantone auf staatspolitischer Ebene erwiesen und die Notwendigkeit entsprechender interkantonalen Organe erkannt worden, aber erst der Leidensdruck unter den unzureichenden Mitwirkungsinstrumenten im Rahmen der schliesslich erfolglosen Vorbereitungen zum Beitritt der Schweiz zum *Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)* haben die Kantonsregierungen aktiv werden lassen. Was den Vorläufern nicht geglückt war, der Präsidentenkonferenz der frühen siebziger Jahre sowie dem sog. *Kontaktgremium Bund-Kantone* unter Federführung des EJPD, gelang der im Herbst 1993 in einem kurzen Verfahren von sämtlichen Kantonsregierungen – mit tatkräftiger Unterstützung der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz – gegründeten KdK auf Antrieb, nämlich ein leistungsfähiges Koordinationsorgan der Kantonsregierungen zu bilden, das die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung im Bund auch bei komplexen politischen Fragen sach- und zeitgerecht sicherstellt.

Dieser Leistung zugrunde liegen objektiv drei Faktoren: Die Qualität in der Sache, die Fähigkeit, einen interkantonalen, ja eidgenössischen Konsens herzustellen sowie die innerbetriebliche Effizienz. Zu Ersterem diente von Beginn an der Beizug von Expertenwissen aus den kantonalen Verwaltungen, namentlich über die zuständigen Fach-Direktorenkonferenzen, zu Zweitem ein breites Entscheidungsverfahren im Schosse der Regierungen sowie einem entsprechenden statutarischen Quorum, zum Dritten eine schlanke und dynamische Betriebsstruktur im Sekretariat. So erweist sich heute, nach bald sieben Jahren, die KdK als der Schlüssel für die Mitwirkung der Kantone in Bundesangelegenheiten, deren Bedeutung im Zeichen der zunehmenden Komplexität der Aufgabenerfüllung, des Einflusses der Ausen- und Integrationspolitik auf die schweizerische Innenpolitik sowie letztlich der generell gesteigerten Anforderungen der gesellschaftlichen Anspruchsgruppen an den Staat stets zunimmt. Diese Entwick-

lung führt zwangsläufig zu erheblichen Veränderungen in den gewohnten politischen Abläufen in den Kantonen, unter den Kantonen sowie zwischen Kantonen und Bund – allenfalls auch mit den Nachbarregionen im Ausland.

Es ist einleuchtend und auch schon längst erkannt, dass das Auftreten eines neuen politischen Organs der interkantonalen Zusammenarbeit Auswirkungen insbesondere auf die Struktur und die Arbeitsweise der Staatskanzleien, aber auch der gesamten Kantonsverwaltungen hat.

2. Wirkungsweise der KdK

Wenn die KdK in der Mitwirkung der Kantone durch ihre Zwecksetzung eine zentrale Stellung innehat, so liegt generell der «Erfolg» der Mitwirkung entscheidend in der Qualität der Entscheide und Stellungnahmen und hängt massgeblich von der Konsensfähigkeit der Kantone untereinander ab. So wird die Vorbereitung der Entscheidungsfindung relativ aufwendig, in sachlicher wie in verfahrensmässiger Hinsicht. Ebenso wird der Faktor der *Flexibilität* und der Zeit wesentlich. Diese Bedingungen sind bei einem Verfahren über die KdK in der Regel gegeben, mit dem Ergebnis allerdings einer stärkeren Belastung der Stäbe.

Die Arbeitsweise der KdK folgt zunächst ihrem inneren Aufbau: Als oberstes Organ fungiert die vierteljährlich abgehaltene Plenarversammlung, an der jeder Kanton mit einer ein- oder mehrköpfigen Delegation seiner Regierung vertreten ist. Ihr obliegt es, Entscheide auf politischer Ebene zu fällen, wobei als Besonderheit hervorzuheben ist, dass mit den Stimmen von mindestens 18 Kantonen eine offizielle Stellungnahme der KdK abgegeben werden kann.

Als Exekutivorgan der KdK ist der Leitende Ausschuss eingesetzt, dessen neun Mitglieder aufgrund eines regionalen Schlüssels nominiert werden. Der Leitende Ausschuss tagt mindestens vier Mal jährlich, überwacht die laufenden Arbeiten, fällt bei knappen Fristen die notwendigen Entscheide und bereitet schliesslich die Geschäfte der Plenarversammlung vor. Darin wird er unterstützt durch die Geschäftsstelle, die zur Zeit neun Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfasst.

Für die meisten Geschäfte sind überdies Spezialkommissionen eingesetzt, in welche Vertreter von Regierungen und Verwaltungen Einsitz nehmen. Namentlich erwähnt seien: die *Begleitorganisation der Kantone* zu den bilateralen, sektoriellen Abkommen der Schweiz mit der EU, welche ihrerseits momentan acht sektorielle Untergruppen sowie die koordinierende *Europa-Kommission* des Leitenden Ausschusses umfasst; die paritätischen Fachgruppen im *Projekt Neuer Finanzausgleich*; die Kommission «Städte- und Agglomerationspolitik», mit einer technischen Arbeitsgruppe; die AG «Europa – Reformen – Kantone» («EuRefKa»); die *Politische Arbeitsgruppe der Kantone INTERREG*. Insgesamt sind in diesen Spezialkommissionen wohl gegen 200 Personen im Milizsystem aus zahlreichen Kantonen engagiert. Die Qualität der Arbeit, die in diesen Gremien zum Teil unter erheblichem Zeitdruck geleistet werden muss, ist für das Funktionieren und letztlich für den Erfolg der KdK wesentlich. In der Verfügbarmachung des in den Kantonen vorhandenen Sachwissens und der politischen Erfahrung, vereint mit einer optimalen Vernetzung unter den Kantonen liegt wohl ein Grund der bis anhin erfolgreichen politischen Wirkung der KdK.

Der Erfolg der Mitwirkung ist freilich nicht nur einseitig zugunsten der Kantone wirksam: Die KdK bildet – bei unparteiischer Betrachtungsweise – auch für den Bund den Schlüssel zur Verpflichtung der Kantone auf die *politischen Ziele des Bundes*, sei es in der Innen- oder in der Aussenpolitik. Die Qualität und Zeitgerechtigkeit allfälliger Entscheide und Stellungnahmen bilden hier noch vermehrt die wesentlichen Faktoren einer kohärenten Politik der Schweiz als Ganzes. Das heisst, auch der Bund muss ein vitales Interesse an einer wie immer auch gestalteten, optimal funktionierenden interkantonalen Kooperation haben, um unter den gewandelten Umständen den bundesstaatlichen Konsens in der Entscheidungsfindung zu erreichen und damit handlungsfähig zu bleiben.

Dies wird indes nicht immer so gesehen; bisweilen wird die neu geschaffene Möglichkeit, dass sich die Kantone über die KdK relativ schnell und sachlich vertieft Gehör verschaffen und Einfluss erlangen, eher als Störfaktor in der Bundespolitik betrachtet. In diesem Kontext wird allenthalben, wenn auch nicht so offen, die Frage nach der *Legitimität* der KdK laut. Rechtlich betrachtet sind allerdings (zumindest

auf der Ebene des kantonalen Rechts) die Ziele, Zwecke und Handlungsweisen der KdK durchaus konform mit dem Verfassungsauftrag der Kantonsregierungen, den Kanton nach aussen zu vertreten und dessen Geschicke wahrzunehmen. Es gibt wohl keinen Kanton, in dem die Regierung nicht die legitime Vertreterin deren Ausseninteressen ist. Sind besondere Mitwirkungsrechte des Parlaments oder des Volkes festgeschrieben, so obliegt es freilich der jeweiligen Regierung, diese zu berücksichtigen, etwa durch einen entsprechenden Vorbehalt bei der Abgabe der Stellungnahme oder durch den generellen Verzicht zur Stellungnahme, was allerdings je nach Betroffenheit durch ein bestimmtes Geschäft problematisch sein kann.

Die Frage des Einbezugs der kantonalen Parlamente in die interkantonale Zusammenarbeit ist indes generell noch offen. Ein kürzlicher Vorstoss der Westschweizer Regierungskonferenz zielt auf die Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Parlamente im Bereich der interkantonalen Abkommen mit dem Ausland und will entsprechende Organe und Verfahren ausarbeiten lassen.

Man wird dennoch nicht fehlgehen mit der Auffassung, dass die Regierung als Ganzes ihren Kanton vertritt und die KdK lediglich ein Forum bildet, das die gemeinsame Abgabe der einzelnen Stellungnahmen gegenüber dem Bund erleichtert. Dies hat freilich Konsequenzen für die vorbereitende und begleitende Stabsarbeit: Die Basis von staatspolitisch wesentlichen Entscheiden in der KdK bilden *Regierungsbeschlüsse der Gesamtregierungen*, die entsprechend *lege artis* eingeleitet werden müssen.

Die Wirkungsweise der KdK ist des Weiteren bei den meisten Geschäften von der reibungslosen Zusammenarbeit mit den *Fach-Direktorenkonferenzen* abhängig. Kraft ihres statutarisch auf die Gesamtregierung, und somit auf den konsolidierten Gesamtwillen der einzelnen Regierungen ausgerichteten Auftrags nimmt die KdK bei sogenannten Querschnittsaufgaben zwangsläufig eine Schlüsselrolle ein. Dies trifft insbesondere zu bei Fragen, die departementsübergreifend mehrere Sektoren der Regierungstätigkeit betreffen, oder in denen das Geschäft zwischen einzelnen Departementen gar strittig ist: Dieser Koordinationsauftrag, dem allgemein stets ein Moment des Interessenausgleichs und der Konfliktlösung innewohnt, ist der KdK aufgrund ihrer institutionellen Stellung als Organ der Gesamtregie-

rungen angetragen. Es braucht indes nicht weiter betont werden, dass ihr damit eine politische Aufgabe aufgetragen ist, die sich bisweilen als heikel herausstellt, in deren Lösung sich die kontroversen politischen, sachlichen und nicht zuletzt auch emotionalen Einstellungen vehement anmelden können.

Geht man generell davon aus, dass Interessenvertretung, darunter auch sektorielle und parteipolitische, einen zentralen Wesenszug einer legitimierten und demokratischen Politik darstellt, und hält man sich zugleich vor das Bewusstsein, dass mit der Gründung der KdK eine neue, noch nicht in allen Facetten erprobte Ebene der Auseinandersetzung neben die bestehenden trat, so könnte man in einem ersten Reflex die der KdK angetragene Koordinationsaufgabe als «mission impossible» auffassen. Die bisherige Entwicklung zeigt allerdings, dass diese Aufgabe bei Beachtung bestimmter Regeln, die zum Teil freilich noch ihrer konsensuellen Festsetzung und Erprobung bedürfen, einen durchaus begehren Weg darstellen. Es dürfte überdies offensichtlich sein, dass ein wie immer auch gestalteter gemeinsamer Entscheid unter den Kantonen deren Position gegenüber Dritten entscheidend stärkt. Als Beispiele seien der unter Zeitdruck zustande gekommene und von komplexen gegenläufigen Interessensbindungen gekennzeichnete Positionsbezug der Kantonsregierungen zum *Stabilisierungsprogramm Bundesfinanzen 1998* («Runder Tisch») erwähnt, oder etwa die seitens der Kantone federführende Rolle der KdK im Projekt Neuer Finanzausgleich sowie die aktuelle Auseinandersetzung um die Verwendung des Verkaufserlöses der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank.

Gerade bei diesen erwähnten Geschäften hat sich gezeigt, dass schnelle Kommunikation sowie klare Vorgehens- und Entscheideregeln unabdingbar sind. Dies betrifft zwar auch die Regelung der Verhältnisse zwischen den Fach-Direktorenkonferenzen und der KdK, primär stellt sich hier aber ein Problem, das den Staatskanzleien, als Stabsstellen der Regierungen, zusätzliche Leistungen abfordert.

3. Die Funktion der Staatskanzlei aus der Sicht der KdK

Die Staatskanzleien der Kantone sind nach unserem Verständnis – dies entspricht weitgehend auch ihrem eigenen Selbstverständnis – die allgemeinen Stabsstellen der Regierungen. Diese Auffassung deckt sich weitgehend mit Vorstellungen, die im Rahmen der Prospektivstudie *Staatskanzlei 2000* entwickelt worden sind. Damit sind bezüglich der Behandlung der Geschäfte der KdK klare Forderungen gestellt an:

- die *Funktion*: Koordination der inner- und interkantonalen Geschäfte, die von der Regierung als Traktandum zu behandeln sind,
- die *Status*: Stabsstelle mit (quasi-) departementalem Rang («Staatsdepartement»), vorzugsweise mit eigenem Antragsrecht und dem Auftrag zur Koordination der entsprechenden Geschäfte, auch in den Departementen,
- die *personelle Ausstattung*: Befähigung zur effizienten Triage und zur fachlichen Begleitung, unter Beizug von Spezialisten aus den zuständigen Departementen sowie des eigenen Rechtsdienstes.

Massgebliche Faktoren

Aus den eingangs angestellten Überlegungen heraus wird offensichtlich, dass die KdK, als neues interkantonales Organ auf der Ebene der Gesamtregierungen, die Staatskanzleien namentlich durch folgende Faktoren zusätzlich herausfordert:

Die KdK richtet sich an die *Gesamtregierung*: Adressat und Partner ist jedoch die Staatskanzlei, welcher es obliegt, die innerkantonale Zuordnung und Überwachung der KdK-Geschäfte zu tätigen. Wesentlich ist somit der Wille und die Fähigkeit, die entsprechenden Geschäfte innerhalb der kantonalen Verwaltung in Bearbeitung zu geben, die allfällige Koordination anzubahnen und das Geschäft schliesslich rechtzeitig in die Regierung zu geben.

Die KdK arbeitet in der Regel unter erheblichem *Zeitdruck*: Gemäss ihrer Aufgabenstellung werden der KdK Geschäfte angetra-

gen – sei es von Seiten des Bundes oder aus den Reihen der Kantone –, die bereits eine bestimmte Entscheidungsstufe errungen haben und demnach entweder in einem meist kurzfristigen Konsultationsverfahren oder gar in der definitiven Entscheidungsphase liegen. Dieser Zeitdruck wird von der KdK und ihren inhärenten Entscheidungsverfahren zwangsläufig an die Kantonsregierungen, bzw. an die Staatskanzleien weitergegeben. Die Gefahr einer gewissen Überlastung der direkt Beteiligten kann somit nicht von der Hand gewiesen werden. Da oft auch entsprechende Massnahmen und vorbereitete Szenarien nicht immer wie geplant ablaufen, ist ein hohes Mass an Flexibilität der Handelnden gefordert.

Die Geschäfte der KdK sind in der Regel von hoher *staatspolitischer Relevanz* und mit entsprechender Ausstrahlung auf unterschiedlichste innerkantonale Fachbereiche. Der Einbezug mehrerer Fachbereiche, mit ihren zuständigen Dienststellen und koordinierenden Organen, bedingt auch innerkantonale eine anspruchsvolle Koordination. Schliesslich soll das entsprechende Geschäft von der Gesamtregierung *en connaissance de cause* behandelt werden können. Als hilfreich kann sich insbesondere die frühzeitige Ankündigung oder Traktandierung des Geschäfts in der Regierung erweisen, ebenso die entsprechende Berichterstattung in der Regierung nach der Plenarversammlung der KdK aufgrund des einschlägigen Kurzprotokolls.

Eine weitere praktische Schwierigkeit, die bisweilen unterschätzt wird, entsteht durch das Gebot der Wahrung der *mehrsprachigen Geschäftsvorbereitung*. Die Geschäftsstelle der KdK arbeitet gegenwärtig hauptsächlich auf deutsch, was mitunter auch von der Ressortverteilung im Leitenden Ausschuss und dem Präsidium abhängt; dadurch können die notwendigen *Übersetzungen* auf französisch erst im letzten Moment in Auftrag gegeben oder im Hause abgeschlossen werden. Es ist einsichtig, dass dadurch die französischsprachigen Regierungen, bzw. ihre Kanzleien vor besondere zeitliche Herausforderungen gestellt sind. Dies kann in der Praxis die Entscheidvorbereitung negativ beeinflussen und tangiert in politischer Hinsicht die Frage der sogenannten Nationalen Kohäsion.

Konkrete Fälle

Ein konkreter Fall mag die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Staatskanzleien und KdK unterstreichen: Jeweils zwei, drei Tage nach einer Plenarversammlung der KdK gibt die Geschäftsstelle ein Kurzprotokoll mit dem Wortlaut der Beschlüsse zuhanden der Kantonsregierungen ab, in deutsch und französisch. Diese Unterlage soll es dem an die Plenarversammlung delegierten Regierungsmitglied erlauben, dem Regierungskollegium über die Beschlüsse und allfällige weitere Massnahmen in der KdK oder in den einzelnen Regierungen Bericht zu erstatten. Damit wird die unmittelbare politische Verankerung der KdK-Geschäfte in den Kantonsregierungen gefestigt. Die Staatskanzlei unterstützt diesen Prozess, indem sie diesen Bericht regelmässig in der zweiten Woche nach der Plenarversammlung auf die Traktandenliste ihrer Regierung setzt.

Ebenso ist die Vorbereitung von Geschäften an der Plenarversammlung der KdK in den einzelnen Regierungen unabdingbar, insbesondere wenn zu einzelnen Geschäften formelle Regierungsratsbeschlüsse (RRB) vorliegen müssen. Es liegt überdies, wie erwähnt, nicht immer in der Macht der Geschäftsstelle der KdK, die Unterlagen zu solchen Geschäften mit genügender Vorausfrist in den Versand an die Kantonsregierungen geben zu können.

Für die Kantonsregierungen ergibt sich somit immer wieder ein Handlungsbedarf, der schon technisch und zeitlich gesehen schwierig aufzunehmen ist: Beim Auftreten unterschiedlicher Auffassungen unter den involvierten Fach-Direktorenkonferenzen ist eine schriftliche Konsultation auf der Basis bereits ausgearbeiteter Anträge zuhanden der Plenarversammlung durchzuführen und anschliessend ein formelles Antragsverfahren zur Erlangung eines RRB zur Beschlussfassung der Kantonsregierungen über eine Stellungnahme der KdK auszulösen. Dafür stehen in der Regel insgesamt drei bis höchstens vier Wochen Zeit zur Verfügung, gegeben durch die Vorgaben des Bundes, der Agenda des eigenen Sitzungsrhythmus sowie durch die Notwendigkeit eines rechtzeitigen, und damit politisch wirksamen Positionsbezugs der Kantone. Die oft unausweichlichen Änderungen an den Anträgen und ihren Begründungen im Laufe des gedrängten Verfahrens sind überdies stets in deutsch und französisch zu bereinigen. Hiermit erweist sich die Notwendigkeit einer vor-

ausschauenden Planung der KdK-Geschäfte; freilich werden auch deren Grenzen erkennbar.

Handlungsbedarf

Dürften seitens der KdK in diesem Kontext einige Wünsche an die Staatskanzleien gerichtet werden, so könnten diese wie folgt formuliert sein:

Die Staatskanzleien sind als Stabsstellen der Regierungen die direkten Partner der KdK-Geschäftsstelle; das wichtigste Ziel bildet eine noch engere Zusammenarbeit in allen relevanten Fragen.

Die Staatskanzleien sind ersucht, mit ihren Regierungen den aus einer grundsätzlich neuen Situation, nämlich dem Vorhandensein einer Gesamt-Regierungskonferenz entstehende Handlungsbedarf vertieft zu erörtern.

Die Bestrebungen sind auf eine institutionelle und effektive Verstärkung der Staatskanzlei zu richten, im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung als allgemeine Stabsstelle der Regierung unter den Anforderungen eines kooperativen, vernetzten föderalistischen Systems. Mit in diese Überlegungen gehören auch die Vorstellungen in Richtung eines «Staatsdepartements».

In praktischer Hinsicht stellt sich den Staatskanzleien ein Koordinationsauftrag, der, wie oben ausgeführt, die Wirkungsweise der KdK entscheidend stützt, wenn nicht gar erst ermöglicht:

- Die Geschäfte vor und nach den Plenarversammlungen der KdK jeweils in der Regierung zu traktandieren;
- mit den departementalen Stellen, welche gemäss ihrer Zuständigkeit die einzelnen KdK-Geschäfte zu bearbeiten haben, enge Verbindung, oder vorzugsweise die direkte Koordinationsaufsicht zu halten;
- insbesondere ist auf die mannigfach bestehenden (oder aus der bestimmten Auftragsstruktur entstehenden) Parallelverbindungen mit den entsprechenden Amtsstellen des Bundes zu achten;

- kantonsintern eine Art Geschäftskontrolle der KdK-Geschäfte zu führen,
- Verbindung mit der Geschäftsstelle der KdK zu halten.

Dieser engere Koordinationsauftrag, der seitens der KdK – wohl als Wunsch formuliert, aber dennoch mit einigem Aplomb vorgebracht – den Staatskanzleien angetragen wird, sollte stets im Lichte der Kerngeschäfte der KdK betrachtet werden. Dies betrifft etwa die Begleitung von Konsultationen im Bereich der Aussen- und Integrationspolitik (was letztlich eine klare Forderung aus dem neu in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Mitwirkung der Kantone in der Aussenpolitik des Bundes darstellt), die Umsetzung und den Vollzug der bilateralen, sektoriellen Abkommen der Schweiz und der EU, die Vorbereitung von gemeinsamen Stellungnahmen der KdK auf der Basis von formellen Regierungsratsbeschlüssen, interkantonale Umfragen im Tätigkeitsbereich der KdK (etwa die umfangreichen Umfragen zur Städteproblematik, oder zur Europakompatibilität der kantonalen Sozialgesetzgebung) sowie die einschlägige Dokumentierung der Regierung über die laufenden Geschäfte der KdK.

Ein «Aussen-Departement» im Kanton

Die Diskussion in letzter Zeit, nicht zuletzt auch im Schosse der Staatsschreiberkonferenz, hat gezeigt, dass gewisse Massnahmen, die oben Erwähnung finden, bereits eingeleitet und in manchen Kantonen zum Teil gar schon institutionalisiert sind. Es zeigt sich aber auch, dass zur Zeit die weitergehenden Bestrebungen zur Neuorientierung der Staatskanzlei als «Staatsdepartement» des Kantons, eventuell mit angegliedertem «Aussenministerium», im Blickfeld stehen. Dabei geht es grundsätzlich um eine Neuorientierung des Kantons und seiner Dienste auf die stets wichtiger werdenden Aussenbezüge der Kantone, mit Blick auf deren politische Führung durch die Kantonsregierung, sei es einzeln oder im interkantonalen Verbund.

Ohne diese Diskussion hier im Detail wiedergeben zu können, kann festgehalten werden, dass diese Bestrebungen dem Koordina-

tionsauftrag der Staatskanzleien bezüglich der Geschäfte der KdK beträchtlich entgegenkommen; man darf darin durchaus ein Zukunftsmodell zur effizienten Gestaltung der interkantonalen Zusammenarbeit sehen, deren Bedeutung und Umfang für die Aufgabenerfüllung im Kanton im Zeichen stets zunehmender Verflechtung mit der «kleinen», grenzüberschreitenden und der «grossen» Aussenpolitik des Bundes heute schon wesentlich sind.

Es zeigt sich zudem deutlich, dass in all den Bestrebungen um die Bildung eines kantonalen Departements für Aussenbeziehungen die Einsicht überwiegt, dieses in die Obhut und Verantwortung der Staatskanzlei zu geben: Dafür spricht insbesondere der übergreifende Koordinationsauftrag der Staatskanzlei im Kanton und deren unmittelbaren Bezug zur politischen Ebene der Regierung. Es wird immer wieder festgestellt, dass ein wesentliches Moment der politischen Gestaltung der Aussenbezüge der Kantone darin besteht oder darin bestehen sollte, alle Regierungsmitglieder in gleicher Intensität mit den entsprechenden Geschäften zu konfrontieren. Damit ist bereits ausgedrückt, dass – wie übrigens auch beim Bund – «Aussenbeziehungen» im integrationspolitischen Bereich generell der (europäischen) Innenpolitik zuzuordnen sind. Der Koordinationsauftrag der Staatskanzlei im Rahmen eines derartigen «Aussendepartements» kann folglich auch dahingehend interpretiert werden, dass es sich kraft ihres Querschnittscharakters um ein «nichtpolitisches» Departement handeln muss, dem auch die Austarierung der sich innerhalb der Regierung widersprechenden Interessen obliegt.

Wenngleich die Staatskanzleien diese Entwicklungen im Rahmen einer breiten Meinungsbildung in den Regierungen noch weiterzuführen haben, kann seitens der KdK das vitale Interesse an diesen Bestrebungen bekundet werden, sind doch diese geeignet, die Observanz des Primats des Politischen in der interkantonalen Zusammenarbeit wesentlich zu fördern. Damit wären auch einer effizienten und wirkungsvollen Abwicklung der Geschäfte der KdK optimale Bedingungen geboten.

4. Ausblick

Es ist eingangs dieser Ausführungen bereits festgehalten worden, dass die Zusammenarbeit zwischen KdK und den Staatskanzleien zum Ziel hat, die politische Führungsarbeit der Kantonsregierungen in einem sich wandelnden Umfeld zu gewährleisten; darin liegt wohl die eigentliche Begründung der Stabsarbeit auf den verschiedenen Ebenen. Diese Arbeit, die sach- und zeitgerecht, umfassend und legitimiert zu erfolgen hat, ist nach bestimmten Kriterien in einer Art Arbeitsteilung, mit Blick auf die gegenwärtigen Herausforderungen und Bewegungen im internationalen und globalen Umfeld, deren Auswirkungen Bund und Kantone ausgesetzt sind, zu organisieren. In Zukunft dürfte das Verhältnis von Aussen- zu Innenpolitik noch stärker aufeinander bezogen sein, mit den entsprechenden Ansprüchen an die Leistungsfähigkeit der interkantonalen Organe und Anforderungen an eine effiziente Zusammenarbeit mit den Staatskanzleien.

Dies bedeutet in erster Linie Mehraufwand, mehr Arbeit und schliesslich – als positives Ergebnis – ein Mehr an politischer Führung der Geschäfte. An den Beispielen *Neuer Finanzausgleich* und *Mitwirkung an der Aussen- und Integrationspolitik* lässt sich etwa ermesen, inwieweit sich für die kantonalen Behörden die Geschäftslast steigern, bzw. verlagern wird. Entsprechend ist durch geeignete Massnahmen, von denen oben einige zur Diskussion gestellt worden sind, der Geschäftsfluss in geordnete, transparente und effiziente Bahnen zu lenken: Die Strukturen und Abläufe in den Kantonen, aber auch in der KdK sind durchwegs anzupassen – zum Vorteil einer besseren Erfüllung der politischen Ziele.

Indes, die Politik folgt auch in unserem Lande ihren eigenen Prinzipien, die oft an den Kantonen vorbeigehen, und steht heute, insofern sie landesweit oder aussenpolitisch orientiert ist, im Spannungsfeld primär der Parteien, der Verbände und der NGO's sowie der nationalen Medien – den Kantonen kommt dabei bestenfalls eine zweitrangige Rolle zu. In den benachbarten, föderalistischen Staaten wie Deutschland und Österreich, aber auch in den grossen Föderationen in Übersee, ist dasselbe zugrundeliegende Problem greifbar, ohne es überbewertet zu wissen. In unserem Lande treten darüber hinaus noch die spezifischen Eigenheiten des politischen Systems

hinzu, wie der starke Einfluss der direktdemokratischen Instrumente, das grosse Ausmass der Verflechtung der Politik und ihrer Akteure sowie, nicht zuletzt, die relative Kleinräumigkeit unseres Landes, die Ungleichheit der Ressourcenverteilung, der Disparitäten usw. Dem Einfluss der Kantone sind hier, trotz ihrer starken Stellung in der Verfassung, faktisch klare Grenzen gesetzt – man mag dies immer wieder bedauern. Primär liegt es freilich an den Kantonen selbst, kohärente Positionen zu erarbeiten, die ihren Einfluss auf die sie betreffenden Fragen der Bundespolitik sicherzustellen vermögen.

Die KdK hat somit ein Feld, auf dem sie in Richtung eines verbesserten Einbezugs der Kantone in die Bundesangelegenheiten einwirken kann: Den Kantonen soll verholpen werden ihre konstitutive Rolle im Bundesstaat stärker wahrnehmen zu können – im Interesse einer im Dienste des Bürgers stehenden Aufgabenerfüllung. In all diesen Fragen sind die Staatskanzleien der Kantone als politische Stabsstelle ihrer Regierungen mit gefordert – sie sind die starken Partner der KdK und tragen zum Erfolg der interkantonalen Politiken entscheidend bei.

Lic.iur. Vincent Grandjean

Un centre de compétences en matière de communication au service de l'Etat et du public

Introduction

Il relève de l'évidence que notre monde contemporain vit une ère où la communication joue un rôle majeur. Dans une démocratie vivante et avancée en terme de droits, dans une société caractérisée par une production et un commerce développés et abondants, le citoyen consommateur en est la cible, puisque ses choix et arbitrages sont déterminants.

Du côté de ceux – entreprises ou collectivités publiques – qui conçoivent des projets, proposent des biens et des prestations, il n'est plus possible aujourd'hui de passer à côté du facteur de la communication, d'ignorer les stratégies, les moyens et les techniques qu'elles requièrent, d'en méconnaître les ressorts.

La communication des pouvoirs publics ne poursuit pas comme seule finalité l'explication de l'activité étatique, en particulier lorsqu'une collectivité doit exposer les raisons qui la pousse à présenter au peuple, en vue d'un scrutin, telle option plutôt que telle autre plus aisément défendable et populaire. La communication sert aussi à dispenser plus efficacement l'information. De manière générale, l'Etat est en effet redevable à la population de quantités d'informations, qui peuvent et doivent souvent être valorisées par un effort adéquat de communication. Ce constat vaut pour les informations de caractère officiel et d'intérêt général que les pouvoirs publics doivent dispenser d'office ou sur demande, pour faire face à une évolution croissante des besoins et en vertu du «principe de la transparence». Il vaut tout autant pour les informations destinées à des publics caractérisés selon le type de relations qu'ils entretiennent avec l'administration (usagers de prestations par exemple).

L'e-business (respectivement l'e-government) fonde de nouveaux rapports à la croisée des chemins entre information, communication et prestation.

Dans ce monde où la communication prend un tour si prépondérant, les pouvoirs publics doivent donc être attentifs à ce que les ressources et les structures liées à la fonction d'information et de communication plaquent à temps aux changements que l'on observe dans le domaine de la communication; ils doivent rester attentifs aux modifications de comportement des personnes et des groupes, à l'affirmation de nouvelles tendances sociales, au renouvellement accéléré des outils et techniques à disposition. Il suffit de songer, par exemple, à l'émergence de l'image, au phénomène de télescopage d'informations servies à satiété 24 heures sur 24 ou encore à l'émergence fulgurante de l'Internet.

Avant de voir quels services on attend d'une Chancellerie d'Etat dans ce contexte, il paraît utile de considérer de plus près le rôle que la communication fait jouer aux pouvoirs publics – et quelle place ces derniers doivent lui accorder.

L'Etat et la communication

Ainsi que l'a relevé Ueli Windisch dans une conférence donnée en 1997 au Conseil fédéral (intitulée: «D'une politique d'information à une politique de communication en démocratie directe»), le tropisme des collectivités vers la communication est un phénomène logique (et selon lui, un premier passage avant de franchir le pas suivant, tout aussi nécessaire, menant de la communication à la communication proprement politique). Les éléments exposés au chiffre 1 ci-dessus évoquent le contexte général dans lequel l'Etat est amené à passer de l'information de base à une véritable communication, mise en œuvre au nom d'une politique explicite.

Pour bien saisir la différence entre information et communication, on peut se référer à une explication d'Ueli Windisch. On insistera tout d'abord sur le fait que la communication et l'information tirent l'une et l'autre leur justification de la volonté de porter à la connaissance de la population ce que fait et ce que projette l'autorité. Mais laissons la parole à Ueli Windisch: «On entend ici par *information* la transmission d'informations à sens unique, de manière unilatérale, qui va d'un émetteur donné (des autorités, d'une institution, d'une entreprise) à

un public donné, sans que l'on se soucie beaucoup de la manière dont le public reçoit cette information. Dans la *communication*, en revanche, on se trouve en présence d'une *interaction* entre émetteur et récepteur; l'émetteur tient compte du public, des publics auxquels il veut s'adresser, afin que ces derniers puissent le comprendre dans *leurs propres termes à eux*. Le message est travaillé, retravaillé afin qu'il puisse y avoir échange, communication précisément».

Comment ne pas se convaincre, de nos jours, de la pertinence d'une communication publique, pour faire comprendre à la population l'action et les projets de l'autorité, laquelle assume un devoir d'explication que reconnaissent aux pouvoirs publics, moyennant évidemment le respect de certaines limites, la doctrine et le Tribunal fédéral? Comment nier l'importance de cette communication lorsqu'elle sert un but de participation des citoyens au pouvoir et donc de cohésion? Certains spécialistes en appellent d'ailleurs instamment à une attitude des pouvoirs publics qui soit réellement tournée vers la communication. Une telle attitude suppose le recours aux ressources, aux techniques et aux méthodes actuelles de la communication. Si cela paraît encore une fois logique, fondé et peu contestable sur le principe, il convient d'être attentif à ne pas sortir des règles qui circonscrivent toute activité étatique et qui supposent en particulier le respect de la proportionnalité. En matière de communication, cela signifie notamment que le recours aux moyens à disposition doit être mesuré, adapté aux circonstances et au but recherché, sous peine pour l'Etat de tomber dans le travers inacceptable d'une propagande financée de surcroît par des deniers publics. Et à cet égard, la doctrine et la jurisprudence se sont attachées à juste titre à poser des limites infranchissables dans un domaine sensible, celui de l'information et de la communication liées aux projets de l'Etat soumis à votation. C'est en effet dans ce domaine que la problématique de ce qu'il est opportun et autorisé de faire – respectivement de ne pas faire – se pose avec le plus d'acuité, pour les cantons comme pour la Confédération. Dans ce type de situation, les autorités sont confrontées à la difficulté d'assumer leur responsabilité d'expliquer et de défendre leurs projets, tout en respectant la libre formation de l'opinion et la volonté des citoyens votants, dans un con-

texte où des milieux peuvent entreprendre une campagne servie par de puissants moyens financiers.

• • •

L'Etat ne peut donc se passer de faire de la communication. La tendance générale à réclamer de sa part une politique d'information transparente, à refuser aux magistrats politiques et aux fonctionnaires le bénéfice de la présomption du secret pour lui substituer la présomption de la publicité, ne fait à vrai dire que renforcer la nécessité pour l'Etat de communiquer. La population attend-elle en effet de l'Etat des informations livrées à l'état brut, ou incline-t-elle à les recevoir documentées, commentées, illustrées? Toujours plus fréquemment, l'information, qu'elle soit servie d'office ou sur demande, devra se parer des atours que procure une mesure appropriée de communication – même si la population et les médias, salutairement méfiants et conscients d'un droit que l'Etat doit absolument respecter, exigeront toujours que l'information demeure intacte et non dénaturée. Il y a une attente de la population à ce que l'information des pouvoirs publics, plus que toute autre, reste parfaitement objective, mais que sa présentation n'en constitue pas moins un acte de communication. Il y a plus qu'un parallèle entre d'une part ce phénomène et d'autre part la tendance à ce que dans beaucoup de domaines, un rapport de prestations de services envers l'utilisateur prend le relais de la relation traditionnelle entre administration et administré.

On ne dira jamais assez à quel point une application irréfléchie et non mesurée du principe de la transparence peut conduire à la plus piètre des communications. Le cas se produirait lorsqu'une collectivité dispenserait une information d'office de façon non coordonnée et dans une mesure pléthorique, arrosant immodérément les médias, gavant la population de messages. Le principe de la transparence et son corollaire qu'est le devoir général d'une information d'office doivent être maîtrisés; la diffusion doit s'opérer avec discernement. Cela suppose notamment dans l'organisation que:

- tout d'abord une décision précède toute publication, la mise en œuvre du principe de la transparence ne signifiant donc pas que

tout document officiel (par exemple) puisse être diffusé sans autre, à n'importe quel moment,

- ensuite, le principe de transparence n'autorise pas n'importe qui, au sein de l'administration, à prendre sur lui de publier une information ou un document officiel. Le principe ne préjuge pas de l'attribution de compétences; celle-ci doit être réglée par le gouvernement; en fonction de l'importance et de la nature de l'information ou d'un document, il peut se justifier de lui laisser seul la compétence de les rendre ou non publics; il n'en va pas de même d'une information ou d'un document d'un type mineur, pour lesquels la compétence décisionnelle doit être laissée à un échelon inférieur,
- si le premier critère pour déterminer si un document ou une information peut être diffusé est bien le principe de la transparence, encore faut-il que des intérêts publics ou privés prépondérants n'empêchent pas cette diffusion; même si la substitution de la présomption de publicité à la présomption du secret entraîne une inversion du schéma dans le raisonnement, il n'en demeure pas moins qu'une réflexion doit intervenir de cas en cas pour identifier et pondérer les intérêts en cause. En cela, il n'est pas faux d'affirmer que l'application du principe de transparence responsabilise davantage l'autorité ou le fonctionnaire, qui n'ont plus le confort de se retrancher simplement derrière la règle du secret.

• • •

On incline naturellement à mettre en évidence la volonté de l'Etat de communiquer auprès de la population, autrement dit à l'extérieur. Or cette volonté imprègne ou devrait imprégner tout autant sa vie interne, en réponse d'ailleurs à l'aspiration croissante des collaborateurs de l'Etat à bénéficier d'une communication de l'Etat/employeur. Ce qui vaut pour la communication externe vaut pour la communication interne. Les collectivités publiques en sont logiquement venues ces dernières années à définir des politiques explicites en ce domaine et à les traduire par des actions concrètes, prenant par exemple la

forme de journaux internes. Face au personnel de l'Etat, les gouvernements, ainsi qu'ils s'y emploient vis-à-vis de l'extérieur, ont cherché à substituer à l'information présentant un caractère à sens unique une information teintée d'une plus-value, impliquant un retour (feedback) de la part du personnel.

• • •

Etant ainsi posé que l'Etat a une communication, que cette facette de l'activité étatique doit se voir prescrire des limites extrêmement claires concrétisant en particulier le principe de la proportionnalité et la proscription de la propagande, il faut encore prendre la mesure des savoir-faire qu'il faut maîtriser ou auxquels il faut savoir opportunément recourir.

Il convient sans doute de mettre en exergue la nécessité de créer dans l'administration — et en premier lieu en appui des autorités politiques, comme on le verra dans la troisième partie — des fonctions occupées par des professionnels de la communication, gens de métiers issus certes des médias, mais aussi — c'est toujours plus nécessaire — du domaine des relations publiques, en soutien des services de l'administration. Que l'on se comprenne bien: il ne s'agit pas de fonctionnariser à outrance des tâches de communication qu'il vaut souvent mieux la peine de confier à l'extérieur, mais de disposer d'un minimum de ressources permanentes, intégrées aux autorités et connaissant celles-ci de l'intérieur.

Ensuite, il est prioritaire d'inculquer à l'encadrement — à commencer par le niveau le plus élevé des responsables — le réflexe de la communication dans la définition de toute stratégie et dans tout mode de conduite; cela vaut pour l'entité en tant que telle autant que pour ses projets. Les élus politiques et les hauts fonctionnaires, s'ils ne peuvent tous avoir un don inné pour la communication, doivent être à tout le moins sensibles aux apports de cette dernière, à la finalité des outils existants, aux pièges à éviter. Faire élaborer un plan de communication approprié doit devenir, dans le management politique et stratégique publics, une activité ordinaire. Pour tout projet d'une certaine importance ou présentant un caractère sensible, la structure minimale d'un plan de communication doit comporter:

- une réflexion à partir du projet, destinée à fixer les objectifs politiques et techniques; les objectifs de la communication elle-même à partir des objectifs du projet; les étapes de ce dernier; son niveau de priorité dans l'ensemble de la communication,
- la désignation au niveau stratégique des émetteurs et l'attribution des messages qu'ils porteront, aux moments déterminés; la désignation du ou des public(s) cible(s),
- du point de vue de la réalisation, le choix des supports et des moyens; la détermination du budget.

Les pouvoirs publics doivent se familiariser par ailleurs aux relations publiques (RP). On rappellera à ce sujet que le Conseil fédéral, dès 1995, a doté son administration d'un service conseil RP et établi des lignes directrices régissant les relations publiques de la Confédération, ainsi qu'un programme de formation destiné au perfectionnement professionnel dans ce domaine.

L'Etat doit se tenir à jour dans sa connaissance des outils à disposition ou à développer, dont la gamme est vaste. En excluant toute méthode qui puisse agir inconsciemment sur les ressorts psychologiques des personnes (à part quelques exceptions parfaitement fondées, telle par exemple une campagne de prévention sanitaire), on peut citer sans être exclusif: les communiqués de presse; les conférences de presse et points de presse; les déjeuners de presse; les voyages destinés aux journalistes; les articles demandés ou suggérés; les interviews; les mises au point, rectifications, droits de réponse; le courrier des lecteurs; les publications dans des espaces payés; les publi-reportages; les annonces de presse; les spots radio ou TV; les messages publiés sur un espace payé; les messages payants diffusés dans les salles de cinéma; l'usage du site Internet et de sa messagerie; les numéros de téléphone verts (gratuits); les «Sorgentelefon» (numéros verts en cas de crise); les conférences publiques; les brochures générales et spécialisées, les documents techniques vulgarisateurs; les brochures explicatives en vue des votations; les publications de l'administration; les *mailings*; les publications tous ménages ad hoc; les publications grand public périodiques; les

journées portes ouvertes; les campagnes d'affichage; le matériel pour les enseignants; les CD-ROM, les films, etc...

Le recours au sondage d'opinion fait actuellement l'objet de débats. Il paraît difficile de contester à un gouvernement la faculté de connaître l'état de l'opinion publique ou l'état de la connaissance du public par rapport à une question ou un dossier. Le vrai problème tient en réalité aux conditions auxquelles on considère comme légitime l'exploitation publique des informations et enseignements issus du sondage.

• • •

Dans la conception et la mise en œuvre de la politique de communication de la Confédération et des cantons, un service central et transversal joue un rôle clé: la Chancellerie d'Etat.

Le rôle de la Chancellerie d'Etat dans la politique de la communication

De tout temps, l'une des missions de base de la Chancellerie a consisté à diffuser les actes officiels du pouvoir. Cette mission séculaire reste d'actualité, même si cette information emprunte aujourd'hui des canaux qui n'ont plus rien à voir avec ceux du passé.

On a vu que les collectivités publiques ont été amenées à franchir le pas important qui les conduit d'une information de base à une communication moderne. Même si la pratique de tel ou tel service de l'administration peut montrer la voie à suivre, l'impulsion majeure de ce mouvement est donnée au sommet de la pyramide. Tout prédispose en effet l'autorité politique à inspirer la réforme de l'Etat dans le domaine de la communication. A la différence de la fonction publique (sous réserve d'exceptions), les élus participent de fait à la scène médiatique, du stade de la candidature à celui de l'exercice du pouvoir. Dans la répartition des responsabilités, la communication politique n'est par essence pas l'apanage des hauts fonctionnaires qui, de surcroît, ne peuvent s'ouvrir que depuis peu aux pratiques commandées par les nouvelles politiques de la transparence.

Si le gouvernement inspire ainsi la modernisation de la fonction de

communication à l'Etat, il doit être servi en cela par les services qui l'appuient directement – et en première ligne par la Chancellerie. Les services d'appui au travail gouvernemental ne peuvent se contenter de subir les changements; ils doivent au contraire les anticiper et nourrir les réflexions entreprises par l'autorité politique en vue de réformer l'administration. La Chancellerie est toute désignée lorsqu'il s'agit de communication. En effet:

- la Chancellerie, dans ses fonctions d'état-major gouvernemental, a pour mission d'appuyer l'exécutif dans sa réflexion stratégique. Or l'assimilation de la communication aux activités et projets des pouvoirs publics relève de la stratégie générale de l'Etat. De surcroît, l'usage qui en est fait au service des actes gouvernementaux présente une valeur d'exemple et a un effet d'entraînement pour l'administration,
- service transversal et central, la Chancellerie peut tirer parti d'une position qui la met au bénéfice d'une vision d'ensemble des questions stratégiques. Elle peut contribuer à orienter les réformes de manière à en préserver la cohérence. Cela se révèle d'autant plus nécessaire lorsqu'une réforme touche plusieurs domaines clés. C'est le cas par exemple avec l'avènement de l'e-government qui, ainsi qu'on l'a vu, fonde de nouveaux rapports à la croisée des chemins entre information, communication et prestation: ce n'est pas un hasard si les chancelleries prennent une part essentielle à la formulation des politiques projetées,
- toujours dans ses fonctions d'état-major du gouvernement, la Chancellerie organise l'information opérationnelle de ce dernier, en temps ordinaire ou en temps de crise. Elle est placée, si l'on peut dire, aux premières loges pour observer tous les changements qui affectent le domaine de la communication et pour en tirer les conséquences comme force de proposition au service des réformes gouvernementales,
- la Chancellerie détient une parcelle importante de la connaissance des limites juridiques et institutionnelles régissant les activités éta-

tiques. Dans le domaine de l'information et de la communication – domaine qui la concerne au premier chef – la Chancellerie doit jouer à fond son rôle de gardienne des règles et des principes, et mettre ceux-ci en pleine lumière lorsqu'elle conseille le gouvernement dans le développement de sa politique de communication. Cette responsabilité est fondamentale, tant le franchissement des limites en ce domaine peut faire courir le risque de dérives préoccupantes, sinon liberticides.

Lorsqu'il s'agit ensuite de réaliser les réformes décidées en matière de communication, on retrouve la Chancellerie à l'œuvre, toujours dans le cadre de ses missions usuelles:

- elle est chargée en général de veiller à la bonne exécution des décisions gouvernementales. En matière de communication, cette tâche se doublera de celle consistant à coordonner directement et principalement la mise en œuvre, puisque la Chancellerie est elle-même en charge de la mission de coordination de l'information. Ainsi, s'il s'agit par exemple d'étendre dans l'administration le recours aux relations publiques (RP) dans certaines limites bien établies, la Chancellerie devra veiller à l'application uniforme de cette décision dans les différents départements, en appuyant ceux-ci (en 1995, le Conseil fédéral a créé au sein de la Chancellerie fédérale un service-conseil en RP tout en adoptant des lignes directrices et en lançant un programme de formation destiné au perfectionnement professionnel en ce domaine),
- la Chancellerie dispose en son sein d'une structure et de ressources en rapport avec la mission d'information du gouvernement et de coordination de l'information des départements : dès lors que l'on développe cette structure et ces ressources centralisées lors de nouvelles activités de communication, on le fera au sein de la Chancellerie (même exemple du service-conseil en RP à la Confédération),
- la Chancellerie appuie le gouvernement dans la conduite d'opérations stratégiques. La part de la communication revêt une impor-

tance grandissante dans ce type de situation, comme on le voit par exemple lorsqu'il faut gérer une crise. C'est donc au travers de la Chancellerie que se développeront des ressources et un savoir-faire professionnels utiles en matière de communication lorsqu'il faut faire face aux cas de ce genre,

- gardienne des règles et principes limitant l'activité de l'Etat en matière de communication, la Chancellerie doit vouer une extrême attention à son rôle de contrôle dans la mise en œuvre des réformes opérées dans ce domaine et dans le passage aux actes (dans un article paru le 29 mai 2000 dans le journal «Le Temps», consacré au recours aux enquêtes d'opinion et aux sondages comme outils d'information et de communication, on note que la parole est donnée logiquement aux chancelleries).

♦ ♦ ♦

En conclusion, le soussigné espère que le lecteur aura pu se persuader que dans le monde complexe, mouvant et passionnant de la communication, la Chancellerie se présente bien comme un centre de compétences au service de l'Etat et du public.

Die Verantwortung der Staatskanzlei für die Rechtmässigkeit des Handelns kantonalen Organe

1. Was bedeutet Verantwortung?

Wer Verantwortung trägt, muss antworten auf Fragen zu seinem Verhalten (Handeln oder Unterlassen); er muss vor einer anderen Instanz für dieses Verhalten einstehen, es begründen, rechtfertigen oder sich dafür entschuldigen, und dessen Folgen tragen.¹ Die Rechtsordnung unterscheidet zwischen politischer, vermögensrechtlicher, strafrechtlicher und disziplinarischer Verantwortlichkeit je nach Art des Verhaltens, das zu verantworten ist, und der Sanktionen für Fehler, die den verantwortlichen Personen angelastet werden.²

Nach Art. 6 BV nimmt jede Person Verantwortung für sich selber wahr und trägt nach ihren Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei. Diese Bestimmung, die auf Antrag der Verfassungskommission des Nationalrates in die BV aufgenommen wurde, bringt die Prinzipien der Subsidiarität und der Solidarität zum Ausdruck; sie soll die «Verantwortungsethik» wieder beleben und hervorheben, dass Menschen nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten gegenüber der Gemeinschaft haben.³ Für einen demokratischen Rechtsstaat kennzeichnend ist, dass die für den Staat handelnden Menschen einer übergeordneten Instanz verantwortlich sind, und

¹ Zum Begriff der Verantwortung Peter Saladin, *Verantwortung als Staatsprinzip*, Bern/Stuttgart 1984, S. 19 ff., 26 ff. Siehe auch Jörg Paul Müller, «Responsive Government»: Verantwortung als Kommunikationsproblem, in: ZSR 1995 I, S. 3 ff.; derselbe, *Der politische Mensch – Menschliche Politik*, Basel/Genf/München 1999, S. 54 ff.

² Vgl. Kurt Eichenberger, *Die politische Verantwortlichkeit der Regierung im schweizerischen Staatsrecht*, in: *Der Staat der Gegenwart, Ausgewählte Schriften von Kurt Eichenberger*, Basel/Frankfurt a. M. 1980, S. 374 ff., 377 ff.

³ Vgl. Dieter Biedermann, *Was bringt die neue Bundesverfassung?*, in: AJP 1999, S. 744; Heinrich Koller, *Der Einleitungstitel und die Grundrechte in der neuen Bundesverfassung*, in: AJP 1999, S. 661

dass ihre Verantwortlichkeit in bestimmten Verfahren geltend gemacht werden kann.⁴ Das setzt eine klare Ordnung der Zuständigkeiten und Umschreibung der Pflichten voraus, die erst eine Zuweisung der Verantwortung an bestimmte Personen ermöglichen.⁵

2. Wer ist für die Rechtmässigkeit verantwortlich?

Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Aus diesem rechtsstaatlichen Grundsatz folgt, dass diejenige Behörde für die Rechtmässigkeit verantwortlich ist, die handelt, d. h. entscheidet, regelt, informiert, eine Leistung erbringt, eine Massnahme trifft usw., oder die Handlung unterlässt.

Allerdings beruhen Entscheidungen oft auf dem Zusammenwirken mehrerer Organe oder Personen. So ist etwa das Gesetz das Ergebnis einer Kooperation zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung.⁶ Der Entwurf einer Verordnung oder eines Beschlusses der Regierung wird durch ein Departement oder eine Direktion ausgearbeitet. Ämter oder Abteilungen bereiten die Anordnungen von Departementen oder Direktionen vor. Zu diesen Vorbereitungsarbeiten gehört in der Regel auch die Prüfung der Rechtmässigkeit der zu treffenden Entscheidungen oder Massnahmen. Verantwortlich für deren Rechtmässigkeit bleibt zwar das für die Anordnung zuständige Organ. Die mit der Prüfung betraute Stelle trägt aber die Verantwortung dafür, dass die Rechtslage sorgfältig geklärt und das zuständige Organ über das Ergebnis derart informiert wird, dass es in der Lage ist, die Rechtmässigkeit seiner Anordnungen zu beurteilen. Eine solche Aufteilung der Verantwortung für die vorbereitende Prüfung und für die abschliessende Beurteilung der Rechtmässigkeit ist kein Widerspruch,⁷ sondern eine im Hinblick auf die Sachkenntnisse, Fähigkeiten und Funktionen der an einem Entscheidungsprozess beteiligten

⁴ Eichenberger (Anm. 2), S. 374 ff. Saladin (Anm. 1), S. 40, spricht von der Verantwortung als dem zentralen Element der den modernen Rechtsstaat konstituierenden Prinzipien

⁵ Zum Verhältnis von Verantwortung, Zuständigkeit und Pflicht Saladin (Anm. 1), S. 31 ff.

⁶ Dazu Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich 1999, Rz. 348 ff.

⁷ Siehe Saladin (Anm. 1), S. 36

Organe oder Personen sinnvolle Lösung. Es ist allerdings nicht einfach, die Anforderungen an die Qualität der Rechtsberatung so zu bestimmen, dass die Verantwortlichkeit der vorbereitenden Organe geltend gemacht werden kann.⁸

3. Die Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Rechtmässigkeit

Die Staatskanzlei muss selbstverständlich die Rechtmässigkeit ihrer eigenen Handlungen prüfen. Soweit sie als Linienorgan Regelungen zu erlassen oder Entscheidungen zu treffen hat, muss sie auch die Verantwortung für deren Rechtmässigkeit übernehmen. Das gilt etwa für ihre Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der politischen Rechte (Wahlen und Abstimmungen), der Informatik, des Passwesens, der Gesamtverteidigung und Katastrophenhilfe, der Stiftungsaufsicht, der Entwicklungshilfe oder der Drucksachen- und Materialverwaltung.⁹

Von besonderem Interesse ist die Frage nach der Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Rechtmässigkeit der Handlungen anderer Organe, denen sie als Stabsstelle dient.¹⁰ Wann und in welchem Umfang beraten die Staatskanzleien die Regierungen und die Parla-

⁸ Zum Problem der Verantwortlichkeit präparierender und beratender Organe vgl. die Hinweise bei Georg Müller, Die Stabsstelle der Regierung als staatsrechtliches Problem, Basler Diss., Basel/Stuttgart 1970, S. 318 ff.

⁹ Zu den Aufgaben der Staatskanzlei Raimund E. Germann/Katja Weis, Die Kantonsverwaltungen im Vergleich, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 16 ff.; Arbeitsgruppe der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, Staatskanzlei 2000, Ergebnis der Umfrage zu Stellung und Aufgaben der Staatskanzleien sowie der Bundeskanzlei, Staatskanzlei des Kantons St. Gallen, 24. April 1995 (ergänzt durch die Resultate einer Umfrage der Standeskanzlei Graubünden vom November 1999), Ziff. II

¹⁰ Die Stabsfunktionen gehören zu den wichtigsten Aufgaben der Staatskanzleien und der Bundeskanzlei; vgl. Germann/Weis (Anm. 9), S. 16; Art. 179 BV, Art. 30 Abs. 1 und Art. 32 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010); Walter Buser, Stabsstellen des Bundes und ihr Beitrag zur Entlastung des Bundesrates, in: Detlev-Christian Dicke/Thomas Fleiner-Gerster (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Festschrift für Leo Schürmann zum 70. Geburtstag, Fribourg 1987, S. 581 ff.; derselbe in Kommentar BV, Art. 105 Rz. 11 ff.; Christian Furrer, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, S. 82 ff.

mente in rechtlichen Fragen? Kontrollieren die Staatskanzleien alle Geschäfte, die den Regierungen und den Parlamenten vorgelegt werden, auf ihre Rechtmässigkeit, oder treten sie nur in bestimmten Bereichen als «Hüterinnen des Rechts» auf? Die Kantone haben in dieser Hinsicht sehr unterschiedliche Lösungen getroffen.

a) Akte der Regierung

Die Staatskanzleien und die Bundeskanzlei sind in erster Linie Stabsstellen der Regierung.¹¹ Sie wirken bei der Vorbereitung ihrer Geschäfte mit und unterstützen sie bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene.¹² Im Rahmen ihrer Vorbereitungs- und Koordinationsaufgaben haben sie oft auch die Rechtmässigkeit der Akte der Regierung zu prüfen.

aa) Einzelakte

Regierungen entscheiden über Kredite, Bauten, Begründung oder Auflösung von Dienstverhältnissen, Vergebung von Aufträgen, Bewilligungen, Errichtung von Schulen, Spitälern oder Heimen u. a. m. Solche individuell-konkreten Anordnungen dienen in der Regel dem Vollzug von Rechtsnormen. Sie müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, d. h. auf einer generell-abstrakten, genügend bestimmten Norm, welche in der Form des Gesetzes erlassen worden ist, sofern sie eine wichtige Regelung darstellt. Einzelakte müssen mit anderen Worten dem Legalitätsprinzip (Erfordernis des Rechtssatzes und der Gesetzesform) entsprechen, oder – in einer nochmals anderen Terminologie – den Vorrang und den Vorbehalt des Gesetzes beachten.¹³ Ob sie mit dem Gesetz übereinstimmen und eine genügend gesetzliche Grundlage aufweisen, ist durch Auslegung der Rechtsnormen, die sie vollziehen sollen, zu ermitteln. Massgebend für die Rechtmässigkeit der Einzelakte sind zudem die weiteren

¹¹ Siehe die Hinweise in Anm. 10, ferner Müller (Anm. 8), S. 175 ff., 182 ff.

¹² Vgl. z. B. Art. 32 f. RVOG (Anm. 10)

¹³ Zum Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung vgl. die Übersicht bei Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Auflage, Zürich 1998, Rz. 297 ff., mit Hinweisen

Grundprinzipien des Verwaltungsrechts, insbesondere diejenigen der Rechtsgleichheit, des öffentlichen Interesses, der Verhältnismässigkeit und von Treu und Glauben.¹⁴

Bei der Vorbereitung der betreffenden Einzelakte muss geprüft werden, ob alle diese Voraussetzungen erfüllt sind. Das ist primär Sache der Departemente oder Direktionen, welche den Regierungen beantragen, es sei eine bestimmte Anordnung zu treffen.¹⁵ Die Bundeskanzlei und die Staatskanzleien der Kantone Zürich, Luzern, Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Zug, Solothurn, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, St. Gallen, Graubünden, Aargau¹⁶, Thurgau, Tessin und Wallis kontrollieren die Rechtmässigkeit der Einzelakte der Regierungen ebenfalls. Die Prüfung kann umfassend sein oder sich auf bestimmte Gebiete bzw. Fragen, z. B. die Einhaltung der formellen Regelungen (Zuständigkeit, Verfahren usw.), beschränken.¹⁷ Sie erfolgt zum Teil kontinuierlich und für alle Geschäfte, zum Teil nur auf Antrag der Staatskanzlei oder auf Anweisung der Regierung. Es handelt sich oft um eine Art «Plausibilitätskontrolle» der Überlegungen der Departemente bzw. Direktionen zur Rechtmässigkeit ihrer Anträge an die Regierung. Vertiefte Abklärungen nehmen die Staatskanzleien meist dann vor, wenn sich die Departemente oder die Mitglieder der Regierung über die Frage der Rechtmässigkeit nicht einig sind.

¹⁴ Häfelin/Müller (Anm. 13), §§ 8 ff.

¹⁵ Im Kanton Jura verfügen die Departemente nicht über eigene juristische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ein zentraler Rechtsdienst steht zur Verfügung der Regierung, der Departemente, Anstalten und Amtsstellen des Kantons und der Gemeinden; vgl. Konrad Baumann, Der zentrale Rechtsdienst des Kantons Jura – Aufgaben, Erfahrungen und Perspektiven, in: SJZ 1999, S. 424 ff. Zur Rechtmässigkeitsprüfung von Regierungsakten in Deutschland, die primär durch die Justizministerien des Bundes und der Länder erfolgt, vgl. Andreas von Arnould, Justizministerium und Organisationsgewalt – Die Zusammenlegung von Justiz- und Innenministerium als Problem des Verfassungsrechts, in: Archiv des öffentlichen Rechts 124 (1999), S. 664 f.

¹⁶ Im Kanton Aargau ist ein dem Regierungsrat direkt unterstellter, der Staatskanzlei nur administrativ beigeordneter Rechtsdienst für die Prüfung zuständig (vgl. § 1 und § 2 der Verordnung über den Rechtsdienst des Regierungsrates vom 17. Mai 1972, SAR 153.311)

¹⁷ Staatskanzlei 2000 (Anm. 9), Ziff. II., 6

Neben Vollzugsanordnungen trifft die Regierung auch staatsleitende Akte (Regierungsakte).¹⁸ Dazu werden «politische» Akte im Bereich des Zusammenwirkens mit anderen Staatsorganen (Initiativen, Anträge und Entwürfe, Planungen, Berichte usw.), insbesondere des Parlaments, gezählt, aber auch Massnahmen im Bereich der inneren oder äusseren Sicherheit, der Aussenpolitik, Information der Öffentlichkeit, Kommunikation mit intermediären Gewalten usw.¹⁹ Nach verbreiteter Ansicht sind diese Akte nicht oder nur zum Teil gerichtlich überprüfbar.²⁰ Das ändert nichts daran, dass sie rechtmässig sein müssen. Eine sorgfältige Prüfung der Rechtmässigkeit ist hier sogar – wegen des fehlenden Rechtsschutzes – besonders wichtig. Die Staatskanzleien als Stabsstellen der Regierungen sollten zumindest dafür sorgen, dass die sich stellenden Rechtsfragen vor dem Entscheid der Regierungen ausreichend geklärt werden, sofern sie das nicht selber tun.

bb) Rechtssetzungsakte

Die Regierungen erlassen Verordnungen und beschliessen über Entwürfe zu Gesetzen oder zu Verordnungen (Dekreten) des Parlaments. Dabei stellen sich ebenfalls zahlreiche Rechtsfragen: Die Erlasse bzw. Entwürfe müssen mit dem höherrangigen Recht (Völkerrecht, Bundesrecht, interkantonales Recht, Kantonsverfassung, kantonale Gesetze) übereinstimmen; die Regelungen müssen in der richtigen Form bzw. auf der richtigen Stufe (Verfassung, Gesetz oder Verordnung) erfolgen; gegebenenfalls muss eine ausreichende Delegationsnorm vorliegen; die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Verhältnismässigkeit sind zu beachten (z. B. durch entsprechen-

¹⁸ Vgl. z. B. Franz Meyer, Der Begriff der Regierung im Rechtsstaat, Zürcher Diss., Zürich 1948, S. 103 ff.; David Jenny, Der Begriff der Staatsleitung und die Schweizerische Bundesverfassung, Basler Diss., Basel/Frankfurt a. M. 1998, S. 64 ff.

¹⁹ Zu den Leitungsfunktionen der Regierung vgl. Kurt Eichenberger, Von der Staatsleitung in der Referendumsdemokratie, in: Otto K. Kaufmann/Arnold Koller/Alois Riklin (Hrsg.), Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Festschrift für Kurt Furgler, Zürich/Köln 1984, S. 13 ff., 16 ff.

²⁰ Jenny (Anm. 18), S. 74 ff., der zu Recht darauf hinweist, dass der Begriff der «justizfreien Regierungsakte» in der Schweiz keine grosse Rolle spielt, weil unsere Rechtsordnung so ausgestaltet ist, dass derartige Akte ohnehin weitgehend von einer (vollen) gerichtlichen Überprüfung befreit sind

des Übergangsrecht) usw. Diese Fragen prüfen im Allgemeinen wiederum in erster Linie die antragstellenden Direktionen und Departemente,²¹ doch folgt hier ebenfalls oft eine zweite Kontrolle aus der Sicht der Regierung durch deren Stabsstelle. Die Rechtsdienste der Staatskanzleien aller Kantone – mit Ausnahme derjenigen der Kantone Basel-Stadt und Jura²² – und die Bundeskanzlei befassen sich mit der Gesetzgebung, wobei sich einige auf bestimmte Sachgebiete, auf die Gesetzestchnik oder auf die Publikation beschränken.²³

Wenn die Departemente bzw. Direktionen der Regierung einen Erlassentwurf – oft nach einem Vernehmlassungsverfahren bei den politischen Parteien und interessierten Organisationen – vorlegen, so hat sich der «politische Wille» meist schon so verfestigt, dass es schwer fällt, Korrekturen anzubringen, die sich aus Gründen der Rechtmässigkeit oder der Gesetzestchnik aufdrängen. Es empfiehlt sich deshalb, bereits in einem frühen Stadium des Verfahrens bei der Ausarbeitung von Erlassentwürfen mitzuwirken, wenn möglich schon in der Konzeptphase²⁴ oder spätestens beim Vorliegen des ersten Entwurfs. Ist eine Projektgruppe mit den Gesetzgebungsarbeiten beauftragt, so sollte die Staatskanzlei darin vertreten sein. Mit der frühzeitigen Beteiligung erhält die Staatskanzlei mehr Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten, übernimmt aber natürlich auch mehr Verantwortung.

In diesem Zusammenhang soll wieder einmal die Schaffung zentraler Gesetzgebungsdienste postuliert werden, die sich wohl am besten bei den Staatskanzleien angliedern liessen oder als besondere

²¹ Eine Ausnahme bildet auch hier der Kanton Jura, dessen zentraler Rechtsdienst die Aufgabe hat, Erlassentwürfe in Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden und Organen auszuarbeiten; vgl. Baumann (Anm. 15), S. 425

²² Die Staatskanzleien dieser Kantone verfügen über keinen eigenen Rechtsdienst; vgl. dazu Staatskanzlei 2000 (Anm. 9), Ziff. II., 6; für den Kanton Jura vorne, Anm. 15. Im Kanton Aargau werden die Erlassentwürfe durch den Rechtsdienst des Regierungsrates überprüft, welcher der Staatskanzlei nur administrativ beigeordnet ist (vgl. § 13 Abs. 2 der Verordnung über den Rechtsdienst, vorne, Anm. 16)

²³ Im Bund ist das Bundesamt für Justiz für die «begleitende Rechtssetzung» verantwortlich, zu der auch die Prüfung der Rechtmässigkeit der Erlassentwürfe gehört; die Bundeskanzlei legt das Schwergewicht auf die Gesetzestchnik

²⁴ Vgl. zur Phase des Entwurfs von Konzepten Müller (Anm. 6), Rz. 62 ff.

Stabsstellen direkt der Regierung unterstellt werden könnten.²⁵ Solche Spezialdienste weisen die für eine qualitativ hochstehende Rechtssetzung notwendige Fachkompetenz (vor allem Methodenwissen) und Erfahrung in der Realisierung von Gesetzgebungsvorhaben auf; das sachgebietsspezifische Wissen kann durch den Beizug von Vertretern der für die betreffende Materie zuständigen Verwaltungseinheiten eingebracht werden.

cc) Rechtsmittelentscheide

In vielen Kantonen haben die Regierungen über Beschwerden oder Rekurse gegen Verfügungen unterer Instanzen (Departemente bzw. Direktionen, Anstalten, Bezirks- und Gemeindebehörden usw.) zu entscheiden. Die Instruktion dieser Rechtsmittelverfahren und die Vorbereitung der Rechtsmittelentscheide der Regierungen ist in den Kantonen Zürich, Bern, Obwalden, Glarus, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis und Genf Sache der Staatskanzleien bzw. ihrer Rechtsdienste.²⁶ In den anderen Kantonen obliegt diese Aufgabe einem Departement bzw. einer Direktion,²⁷ was im Hinblick auf die Unbefangenheit der instruierenden und antragstellenden Instanz problematisch sein kann. Das trifft insbesondere dann zu, wenn das Departement, dessen Entscheid angefochten wird, die Instruktion und die Antragstellung selbst besorgt oder darauf einwirken kann, weil das mit der Vorbereitung des Rechtsmittelentscheids der Regierung beauftragte Departement nicht über die notwendigen Fachkenntnisse verfügt, so dass es zu sehr auf die

²⁵ Ein unmittelbar der Regierung unterstelltes «Amt für Rechtssetzung» hat Kurt Eichenberger schon 1954 vorgeschlagen (Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, in: ZSR 1954, S. 1a ff., 109a ff.). Vgl. auch Müller (Anm. 6), Rz. 337, mit weiteren Hinweisen. Im Kanton Jura erfüllt der zentrale Rechtsdienst offenbar auch die Funktionen eines Gesetzgebungsdienstes; vgl. Baumann (Anm. 15), S. 425 f.

²⁶ Staatskanzlei 2000 (Anm. 9), Ziff. II., 6. Zur Stellung des Rechtsdienstes des Regierungsrates im Kanton Aargau vorne, Anm. 16

²⁷ Oft dem Justizdepartement; Beschwerden gegen Entscheidungen dieses Departements müssen dann durch ein anderes vorbehandelt werden

Angaben und Rechtsauffassungen des beklagten Fachdepartements abstellt.²⁸

Im Bund instruiert das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (Bundesamt für Justiz) die Beschwerden an den Bundesrat; soweit sich diese gegen das genannte Departement richten, wird das Eidg. Finanzdepartement mit der Instruktion betraut.²⁹ Der Rechtsdienst der Bundeskanzlei befasst sich nicht mit den Beschwerdeverfahren.

b) Akte des Parlaments

Viele Staatskanzleien³⁰ sind nicht nur Stabsstelle der Regierung, sondern auch des Parlaments. Sie erfüllen damit eine wichtige «Scharnierfunktion» und tragen zur notwendigen Kooperation zwischen den beiden Gewalten bei.³¹ Allerdings verstärkt sich in neuerer Zeit die Tendenz zur Verselbständigung der Stabsstellen des Parlaments.³²

²⁸ Vgl. dazu Heinz Pflighard, Regierung als Rechtsmittelinstanz, Zürcher Diss., Zürich 1984, S. 187 ff. Die von diesem Autor zu Recht (S. 237 ff.) kritisierte Zürcher Regelung, wonach Rekurse gegen Verfügungen einer Direktion von dieser selbst instruiert wurden und nur der Antrag an die Regierung von der stellvertretenden Direktion gestellt wurde, ist mit der Revision des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2), die am 8. Juni 1997 beschlossen wurde (OS 54, 268) und am 1. Januar 1998 in Kraft trat, geändert worden. Nach dem neuen § 26a des Gesetzes obliegt die Vorbereitung von Entscheiden über Rekurse, die sich gegen Anordnungen von Direktionen oder ihnen gleichgestellten Kommissionen richten, einem zentralen Rechtsdienst. Dieser ist der Staatskanzlei angegliedert

²⁹ Art. 75 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021); Pflighard (Anm. 28), S. 178 f.

³⁰ Ausgenommen diejenigen der Kantone Zürich, Zug, Basel-Stadt, Schaffhausen, Waadt, Wallis und Genf; siehe Staatskanzlei 2000 (Anm. 9), Ziff. I., 2

³¹ Zum Verhältnis der Stabsstellen der Regierung zum Parlament Müller (Anm. 8), S. 311 ff.

³² Die Parlamentsdienste sind zum Teil von den Staatskanzleien unabhängig, ihnen aber administrativ angegliedert. Im Bund ist die Trennung zwischen Bundeskanzlei und Parlamentsdiensten mit der Totalrevision der Bundesverfassung vollzogen worden, vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 9. Juni 1997 zum Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform, BBl 1997 III 1484 ff., 1491; Art. 155 BV, Art. 8novies des Bundesgesetzes über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) vom 23. März 1962 (SR 171.11; BBl 1999, 8670)

So weit die Akte des Parlaments durch Regierung und Verwaltungsbehörden vorbereitet werden, erfolgt auch die Prüfung der Rechtmässigkeit dieser Akte – allenfalls unter Beteiligung der Staatskanzleien³³ – im Rahmen der Ausarbeitung der entsprechenden Vorlagen. Ausnahmsweise beruhen die Beschlüsse des Parlaments aber nicht auf Regierungsvorlagen, sondern werden – z. B. aufgrund von Parlamentarischen Initiativen – durch parlamentarische Kommissionen vorbereitet. In solchen Fällen können die Staatskanzleien für die rechtliche Beratung der parlamentarischen Gremien herangezogen werden; oft erhält die Regierung Gelegenheit zur Stellungnahme, die sich auch auf die sich stellenden Rechtsfragen bezieht.³⁴ Ihre Aufgabe als Rechtsdienst des Parlaments kann die Staatskanzlei aber vor allem dann ausüben, wenn es um Fragen der internen Organisation des Parlaments und des Verfahrens geht, über die das Parlament bzw. seine Organe selbst zu befinden haben. In vielen Kantonen berät die Staatsschreiberin oder der Staatsschreiber die Präsidentin oder den Präsidenten des Parlaments während der Verhandlungen in Verfahrensfragen.³⁵ Gelegentlich ersuchen die Parlamente oder deren Organe auch eine Amtsstelle der Verwaltung, allenfalls auf dem «Dienstweg» über die Regierung, darum, eine Rechtsfrage zu klären, oder beauftragen damit einen verwaltungsunabhängigen Experten.³⁶

³³ Siehe vorne, 3. a) bb)

³⁴ Nach Art. 21quater Abs. 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes (Anm. 32) überweist die Kommission, welche eine Vorlage aufgrund einer Parlamentarischen Initiative ausarbeitet, ihren Bericht und Antrag dem Bundesrat zur Stellungnahme

³⁵ Im Bund wird diese Aufgabe durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär der Bundesversammlung bzw. den Sekretär oder die Sekretärin des Ständerates wahrgenommen, vgl. Art. 61 Abs. 2 Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990 (SR 171.13), Art. 49 Abs. 1 Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986 (SR 171.14)

³⁶ Der Rechtsdienst des Regierungsrates des Kantons Aargau wird – mit Zustimmung des Regierungsrates – oft damit beauftragt, Rechtsfragen zuhanden des Grossen Rates zu prüfen

4. Vor- und Nachteile der Rechtmässigkeitsprüfung durch die Staatskanzlei

Die Regierung trägt die Verantwortung für die Rechtmässigkeit ihrer Handlungen, Entscheidungen, Regelungen, Stellungnahmen und Vorlagen für das Parlament. Es ist deshalb zweifellos besser, wenn die Rechtmässigkeit nicht nur durch die Antrag stellenden Departemente oder Direktionen, sondern zusätzlich noch durch die Staatskanzlei geprüft wird. Dadurch vermindert sich das Risiko einer falschen Beurteilung. Vor allem aber kann die Staatskanzlei ihre Prüfung aus einer anderen Sicht – derjenigen der Regierung – vornehmen, während diejenige der Departemente oder Direktionen aus ihrer eigenen Optik erfolgt. Das ist von besonderer Bedeutung, wenn es um Wertungsfragen geht, bei deren Beantwortung politische Gesichtspunkte oder Ressortinteressen eine Rolle spielen können. Die Staatskanzlei kann solche Fragen neutraler, unabhängiger beantworten als die Departemente oder Direktionen. Sie trägt damit zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der Regierung bei.

Der Staatsschreiber oder die Staatsschreiberin kann die Rechtsauffassung der Staatskanzlei den Mitgliedern der Regierung darlegen und sie bei ihrer Entscheidung beraten, nicht aber selbst mitstimmen. Die Stellungnahme der Staatskanzlei hat deshalb nicht das gleiche «politische Gewicht» wie diejenige eines Departements bzw. einer Direktion. Das Departement hat es aus diesem Grunde in der Regel leichter, sich mit seiner Beurteilung der Rechtmässigkeit durchzusetzen als die Staatskanzlei. Die Überzeugungskraft der Stellungnahme der Staatskanzlei kann allerdings dadurch verstärkt werden, dass sie keinen «Ideologie-Verdacht» weckt und nicht mit dem Hinweis auf die Verfolgung von «Ressortinteressen» abgewertet werden kann. Die Staatskanzlei als Stabsstelle der Regierung eignet sich besser als ein Departement für die Rolle des neutralen Rechtsgutachters.

Für die Prüfung von Rechtsfragen in Spezialgebieten ist gelegentlich Fachwissen erforderlich, das nur in den Departementen, nicht aber in der Staatskanzlei vorhanden ist. Beschränkt sich die Staatskanzlei auf eine Plausibilitätskontrolle der Ergebnisse der Prüfung durch die Departemente, so kann die Mitwirkung der Staatskanzlei auch in solchen Fällen sinnvoll, ja notwendig sein, insbesondere weil sie aus der

Sicht der Regierung erfolgt. Wird die Rechtsberatung dagegen – wie im Kanton Jura³⁷ – zentralisiert, so entfällt die Kontrollwirkung der Überprüfung durch die Staatskanzlei und die Möglichkeit der Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der Regierung durch die Gegenüberstellung von abweichenden Rechtsauffassungen.

Die Prüfung der Rechtmässigkeit von Akten der Regierung durch die Staatskanzlei dient ferner dazu, eine gewisse «*unité de doctrine*» innerhalb der Verwaltung herzustellen und für deren Einhaltung zu sorgen. Das gilt vor allem für die Mitwirkung bei der Rechtssetzung. Hier ist es von besonderer Bedeutung, dass nach einer bestimmten Methode vorgegangen und gewisse Regeln der Gestaltung von Erlassen beachtet werden.³⁸ Die Staatskanzlei kann durch die Prüfung aller Rechtssetzungsakte, über welche die Regierung zu befinden hat, nicht nur dafür sorgen, dass sie dem übergeordneten Recht entsprechen, sondern auch darauf hinwirken, dass sie methodisch richtig erarbeitet werden und die Regeln der Gesetzestechnik einhalten.

Die Rechtsberatung des Parlaments durch die Staatskanzlei ist eine effiziente Lösung, weil sie es ermöglicht, die Ressourcen der Regierung auch für das Parlament zu nutzen. Es besteht allerdings die Gefahr, dass die Staatskanzlei als Stabsstelle der Regierung nicht genügend unabhängig ist, um die Organe des Parlaments zu beraten. Zumindest kann der Anschein der Befangenheit erweckt werden. Aus diesem Grunde bauen Parlamente zum Teil eigene Rechtsdienste auf oder ziehen ausstehende Experten bei. Die Doppelfunktion des Staatsschreibers als Rechtsberater der Regierung und des Parlaments stärkt jedoch dessen Unabhängigkeit gegenüber beiden Gewalten. Sie ermöglicht ihm auch, einen Beitrag zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Regierung zu leisten, die für die Wirksamkeit staatlicher Anordnungen und Handlungen sehr wichtig ist.³⁹

³⁷ Siehe vorne, Anm. 15

³⁸ Zur Methode und zur Technik der Rechtssetzung allgemein Müller (Anm. 6), Rz. 39 ff., 47 ff., 133 ff.

³⁹ Vgl. dazu Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, Bericht der von den Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995, in: BBl 1996 II 428 ff., 439 ff.; Bundesversammlung, Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat, Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, in: BBl 1997 III 245 ff., 256

Elektronische Publikation von Rechtserlassen als erster Schritt zum E-Government – neue Herausforderungen für die Bundeskanzlei und die Staatskanzleien

1. Neue elektronische Möglichkeiten im Publikationswesen

Die neuen Möglichkeiten der elektronischen Publikation auf dem Internet und mittels CD-ROM haben die Veröffentlichung der Rechtserlasse des Bundes in kürzester Zeit auf neue Grundlagen gestellt. Die Rechtssammlungen sind zurzeit die am meisten konsultierten Websites der Bundesverwaltung. Mit diesem neuen Angebot auf dem Internet hat die Bundeskanzlei nicht bloss eine neue Dienstleistung geschaffen, sondern gleichzeitig einen ersten Schritt in Richtung E-Government realisiert. Diesbezüglich stehen wir erst am Anfang grösserer Veränderungen, die sich mit den neuen Möglichkeiten der elektronischen Abwicklung von Geschäften über das Internet abzeichnen. Diese erfassen einmal den ganzen Wirtschaftsbereich – E-Commerce wird den Markt völlig umgestalten. Im Gleichschritt verändern sich auch die Anforderungen der Einwohnerinnen und Einwohner, der Bürgerinnen und Bürger an den Staat und seine Dienstleistungen. Es geht darum, dass der Geschäftsverkehr mit staatlichen Stellen ebenfalls elektronisch erfolgen kann. Zudem eröffnen sich neue Möglichkeiten intensiver politischer Partizipation. Das Angebot der Rechtssammlungen auf dem Internet ist diesbezüglich nur ein erster einfacher Anwendungsfall einer Vielzahl noch zu entwickelnder künftiger Leistungen. Bereits an diesem Beispiel zeigt sich aber, dass es nicht damit getan ist, eine bereits bestehende Dienstleistung nun auch noch auf dem Internet oder als CD-ROM anzubieten. Wie aus der folgenden Darstellung hervorgeht, setzen diese neuen elektronischen Angebote Veränderungen im verwaltungsinternen Erarbeitungsprozess voraus. Diese dürfen in keinem Fall unterschätzt werden.

Die Bundeskanzlei begann Anfang 1997 mit der testweisen Veröffentlichung von rund 200 Erlassen der Systematischen Rechtsammlung (SR) auf dem Internet. Ein Jahr später wurde die ganze SR (Landesrecht) auf dem Internet veröffentlicht, und seit September 1998 erscheinen dort auch die wöchentlichen Lieferungen der Amtlichen Sammlung (AS). Im Oktober 1999 folgten die wöchentlichen Ausgaben des Bundesblattes und schliesslich die Verwaltungspraxis des Bundes (VPB)¹. Anfang Januar 2000 konnte die Bundeskanzlei schliesslich ihre erste CD-ROM mit der SR, Stand 1. November 1999, an einer Pressekonferenz vorstellen². Noch sind diese verschiedenen Dienstleistungen nicht mit einer sog. digitalen Signatur geschützt. Diese würde es allen Benutzerinnen und Benutzern ermöglichen, sofort festzustellen, ob die abgerufenen Daten authentisch sind oder ob sie in missbräuchlicher Weise von einem Dritten abgeändert wurden. Eine elektronische Zertifizierung von Schriftstücken ist technisch möglich. Die Schweiz hat denn auch bereits die rechtlichen Fragen im Rahmen einer Richtlinie der EU über gemeinschaftliche Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen provisorisch geregelt³.

Das Publikationsgesetz verpflichtet den Bund, die Erlasse zu publizieren. Ohne weitere Präzisierung geht es davon aus, dass dies in Papierform zu geschehen hat⁴. Zuständig für diese Papierpublikation war seit jeher die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale

¹ Internet-Adressen:

Systematische Sammlung des Bundesrechts, Format PDF, teilweise HTML:

<http://www.admin.ch/ch/d/sr/sr.html>

Amtliche Sammlung des Bundesrechts, ab Heft Nr. 34 vom 1.9.98, Format PDF:

<http://www.admin.ch/ch/d/as/>

Bundesblatt, ab Heft Nr. 24 vom 22.6.99, Format PDF:

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/>

Liste der Gesetze, die jeden Montag neu in Kraft treten:

<http://www.admin.ch/ch/d/gg/ikt/>

Verwaltungspraxis der Bundesbehörden, VPB: <http://www.vpb.admin.ch/>

² Die CD-Rom ist im Buchhandel erhältlich. Sie kann auch bei der EDMZ bezogen oder abonniert werden: <http://www.admin.ch/edmoz/>

³ Bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Regelung, längstens bis zum 31. Dezember 2009, gilt die auf 1. Mai 2000 in Kraft gesetzte Verordnung über Dienste im Zusammenhang mit der elektronischen Zertifizierung, SR 784.103

⁴ Publikationsgesetz vom 21. März 1986, SR 170.512

(EDMZ). Mit der amtlichen Publikation wird die Grundversorgung sichergestellt. Die darauf aufbauenden kommentierenden und weiterführenden Rechtspublikationen sind den privaten Anbietern und damit dem Markt überlassen. Die elektronische Publikation war zwar schon seit der Mitte der Achtzigerjahre ein Thema. Damals war das Angebot von Rechtserlassen in elektronischer Form jedoch mit einem erheblichen Zusatzaufwand verbunden. Aus diesem Grund wurden alle interessierten Kräfte im Förderverein «Schweizerische Juristische Datenbank» zusammengeschlossen und die private Firma Swisslex mit dem Aufbau einer solchen Datenbank beauftragt. Mit der Informatisierung der Bundesverwaltung und der Entwicklung des Internets wurde dieses Konzept allerdings hinfällig. Waren die Rechtstexte nämlich einmal digitalisiert, so liessen sie sich nun ohne grossen Zusatzaufwand im Internet veröffentlichen. Somit war es möglich, das für die Papierproduktion geltende Prinzip auch für die elektronischen Publikationen zur Anwendung zu bringen. Ein entsprechendes, vom Bundesrat 1995 in Auftrag gegebenes neues Rechtsinformationskonzept empfahl denn auch dieses neue Prinzip und stiess in einem bei den Kantonen und interessierten Organisationen eröffneten Vernehmlassungsverfahren Anfang 1997 auf breite Zustimmung. Auf Ende 1997 kündigte der Bund seinen Vertrag mit Swisslex⁵.

2. Neue Rechtsgrundlage für die elektronische Publikation

Auf diesem neuen Rechtsinformationskonzept aufbauend setzte der Bundesrat Mitte 1998 eine neue Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten in Kraft⁶. Diese hält den Grundsatz fest, wonach die Rechtserlasse des Bundes «nach Möglichkeit auch in elektronischer Form» veröffentlicht werden. Referenzgrösse bleibt –

⁵ Eine breitere Darstellung dieser Anfänge der Rechtsinformatik beim Bund findet sich in: Hanna Muralt Müller, Das Schweizer Recht im weltweiten Netz. Aktuelle Probleme der Rechtsinformatik auf Bundesebene, Schweizerische Juristenzeitung, SZJ, 95 (1999), Nr. 15, S. 337ff. Ferner: NZZ, Nr. 35, 12.2.1999

⁶ Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten vom 8. April 1998, SR 170.512.2

abgesehen von einigen Ausnahmen, die in der Verordnung präzisiert werden – jedoch die Papierform, und zwar die Amtliche Sammlung⁷. Die Verordnung regelt ferner den Geltungsbereich, die Aufgabenteilung zwischen Bund und Privaten, die Abgabe von Rechtsdaten an private Drittanbieter, die Frage der Preisgestaltung für Endbenutzerinnen und Endbenutzer sowie die bundesinterne und -externe Koordination. Bewusst wurden diese Bestimmungen in einer separaten Verordnung erlassen, könnten doch auf dem sich dynamisch entwickelnden Gebiet der Rechtsinformatik rasch neue Anpassungen nötig werden.

Diese neue Verordnung des Bundes verpflichtet nur die Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung. Bundesgericht, Bundesversammlung und auch die Kantone und anderen öffentlichen Körperschaften sind zur Zusammenarbeit eingeladen. Diese läuft einerseits bilateral über die Bundeskanzlei und die hier neu geschaffene Koordinationsstelle COPIUR⁸, andererseits über den regelmässigen Informationsaustausch in den Sitzungen der Staatsschreiberkonferenz. Wie weit das Konzept, wonach der öffentlichen Hand die Grundversorgung, den Privaten die weiterführende Rechtspublikation obliegen soll, auch in den kleinräumigeren Verhältnissen der Kantone oder Städte sinnvoll ist, wird die Zukunft weisen müssen⁹.

3. Politische Symbolwirkung der neuen Publikationsformen

Die Schweiz ist weltweit das einzige Land, in welchem die Stimmberechtigten in halbdirekter Demokratie das Recht mitgestalten können. In der Regel werden sie viermal im Jahr an die Urnen gerufen, um

⁷ Art. 1 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

⁸ Mit Artikel 10 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten schuf der Bundesrat eine neue kleine, mit 200 Stellenprozenten ausgestattete Stelle für die bundesinterne und bundesexterne Koordination. COPIUR verfügt über ein eigenes, rund viermal im Jahr erscheinendes Informationsbulletin, welches auf dem Internet abrufbar ist: www.rechtsinformation.admin.ch. Das Bulletin Nr. 1 datiert vom Februar 1999

⁹ Art. 4 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

über neue Verfassungsbestimmungen, Gesetze oder Gesetzesänderungen abzustimmen. Aus diesem Grund und wegen der im Kleinstaat gegebenen Überschaubarkeit der Verhältnisse haben Schweizerinnen und Schweizer ein ganz besonderes Verhältnis zu ihrem Recht entwickelt. Dies hat die Bundeskanzlei dazu bewogen, in enger Zusammenarbeit mit der EDMZ die erste CD-ROM mit der SR allen Interessierten für einen bescheidenen Einführungspreis von Fr. 20.- abzugeben¹⁰. Damit gaben die Behörden das von den Stimmberechtigten mitgestaltete Recht in leicht fasslicher Form wieder in deren Hand zurück. Es sollte symbolisch zum Ausdruck gebracht werden, dass das Recht in die Hand des Souveräns gehört, der höchsten Gewalt in unserem demokratischen Staatswesen. Im selben Rhythmus wie die SR, wenn auch nicht zeitgleich mit den vier jährlichen Volksabstimmungen, wird künftig die CD-ROM aufdatiert.

4. Die Schweiz ist keine Rechtsinsel

Mit ihrem heutigen Rechtsinformationskonzept, wonach der Staat die Grundversorgung bietet und die weiterführenden Rechtspublikationen auf Papier und in elektronischer Form, die sog. Veredelungsprodukte, den privaten Anbieterinnen und Anbietern überlässt, ist die Schweiz heute führend. Dies gilt auch für ihr aktuelles Angebot auf Internet und CD-ROM. Diese Spitzenstellung wurde in nur wenigen Jahren seit Anfang 1997 erzielt. Insbesondere das nahe Ausland ist an unserem Publikationssystem interessiert.

Die Bundeskanzlei ist derzeit daran, das Staatsvertragsrecht so rasch wie möglich aufzubereiten. Dieses lag bisher zum Teil nur in Papierform vor, und muss nun in mühsamer Arbeit digitalisiert werden. Aus diesem Grund enthält die erste CD-ROM zwar das Landesrecht vollständig, jedoch diese internationalen Verträge erst etwa zu 30 Prozent.

¹⁰ Im Anhang zur Verordnung der Bundeskanzlei über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten vom 24. Juni 1999, SR 172.041.12, werden die Gebühren für die Abgabe in den Formaten Word und HTML sowie im Format PDF festgelegt. Die Rechtstexte auf der CD-ROM sind im Format PDF, für welches die Bundeskanzlei zusammen mit dem Bundesamt für Bauten und Logistik den Preis festlegt

In Politik und Verwaltung wie auch in den Anwaltsbüros ist das internationale Recht ganz allgemein und insbesondere das EU-Recht zum Pflichtstoff geworden. Die hierzu geführte Diskussion in den eidgenössischen Räten im Herbst 1999 hat deutlich gezeigt, dass die Schweiz längst keine Rechtsinsel mehr ist. Mit den bilateralen Abkommen mit ihrer Umsetzungsgesetzgebung und den flankierenden Massnahmen wurde das wohl wichtigste Geschäft der Legislatur 1995-1999 verabschiedet. Dieses stellt neue Weichen für das Zusammenwirken der Schweiz mit der EU auf den verschiedensten Rechtsgebieten. Dort, wo die Schweiz nicht in internationale Verträge eingebunden legiferiert, hat sie in ihrem eigenen Interesse EU-Recht im so genannten autonomen Nachvollzug nach Möglichkeit berücksichtigt¹¹.

5. Verwaltungsinterne Reorganisation – grössere Transparenz

Dass die Druckereien für den Satz eines einmal beschlossenen Textes Zeit brauchten, war bisher allen Benutzerinnen und Benutzern verständlich. Sobald die Rechtserlasse jedoch auch auf dem Internet veröffentlicht wurden, kam sofort die Forderung, diese unverzüglich nach der Beschlussfassung durch die zuständigen Behörden auf dem Internet anzubieten. Das allerdings ist heute noch nicht möglich. Es ist zwar Ziel der Bundeskanzlei, sämtliche Rechtserlasse spätestens 10 Tage nach der Beschlussfassung in der AS zu publizieren. Die Verwirklichung dieses Ziels erfordert jedoch erhebliche Veränderungen in der Planung der Geschäfte und in den verwaltungsinternen Verfahrensabläufen. Einen ersten wichtigen Schritt hat die Bundeskanzlei bereits gemacht. Sie hat die Abläufe und Strukturen auf die neuen Bedürfnisse der elektronischen Erarbeitung und Weiterleitung der Texte ausgerichtet. Gleichzeitig hat sie verschiedene für die Rechtserlasse zuständige Stellen innerhalb der Bundeskanzlei zu einem Kompetenzzentrum Amtliche Veröffentlichungen (KAV) zusammen-

¹¹ Siehe hierzu das Informationsbulletin «copiur 4.99», welches anlässlich der Herbstsession 1999 dem europäischen Recht gewidmet war

gefasst. Dieses KAV, das anlässlich der Revision der Publikationsverordnung¹² geschaffen wurde, ist Motor und Steuerungszentrum für die Erarbeitung der Rechtserlasse in den Ämtern und Dienststellen der Departemente. Es hat Textformat-Vorlagen erarbeitet, die auf dem verwaltungsinternen Intranet abgerufen werden können, damit schon bei der ersten Fassung der Texte die Formatvorgaben der späteren Publikation eingehalten werden können. Die Texte durchlaufen anschliessend verschiedene Verfahren, so die materielle Bereinigung vor der Beschlussfassung durch den Bundesrat oder vor der Eröffnung von externen Vernehmlassungsverfahren. Auch die sprachliche Bereinigung und die nötigen Übersetzungen basieren auf elektronisch weitergeleiteten Texten.

Die elektronische Erarbeitung der Texte ist auch im Hinblick auf eine Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips, das gegenwärtig diskutiert wird, von Bedeutung. Der vom Bundesrat im April 2000 ins Vernehmlassungsverfahren gegebene Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung sieht ein generelles Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten vor, sofern nicht überwiegende öffentliche und private Interessen entgegenstehen. Wenn diese Dokumente von Anfang an so konzipiert und formuliert werden, dass später nicht datenschutzrechtlich relevante oder zumindest vorläufig noch vertrauliche Passagen abgedeckt werden müssen, könnten diese jederzeit ohne grösseren Verwaltungsaufwand einer breiteren Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht werden. Zu denken ist insbesondere an Expertenberichte, Vernehmlassungsentwürfe und andere Dokumente. Solche Texte könnten zumindest nach der Beschlussfassung durch den Bundesrat freigegeben werden.

6. Zielkonflikte: Tempo versus Qualität

Die von der Bundeskanzlei initiierte Umgestaltung der Verfahren zur Vorbereitung der Erlasse ist auf gutem Wege, aber noch lange nicht abgeschlossen. Noch sind viele Erlasestexte unter dem alten Re-

¹² Verordnung über die amtlichen Veröffentlichungen (Publikationsverordnung), SR 170.512.1

gime in Angriff genommen worden und müssen daher nach der Beschlussfassung durch den Bundesrat mühsam umformatiert werden. Vielfach stehen die Geschäfte auch unter einem politischen Zeitdruck, weshalb nach der Beschlussfassung erst noch Übersetzungen fertig gestellt und formale Korrekturen vorgenommen werden müssen. Ferner können die Texte am Tag der Bundesratssitzung zwar für die sofortige Information, nicht aber für die amtliche Publikation freigegeben werden, bevor nicht die zuständige Dienststelle eine letzte Qualitätskontrolle und ihr «Gut zum Druck» erteilt hat. Für die AS, die rechtlich verbindliche Publikation, sind höchste Qualitätsanforderungen zu stellen.

Die schweizerischen Rechtstexte sind anerkanntermassen in der Regel überschaubarer, klarer und verständlicher als vergleichbare Texte unserer Nachbarländer oder der EU. Die Gründe für diese relativ hohe Qualität liegen einerseits in den spezifischen Bedürfnissen unserer Referendumsdemokratie, andererseits in der Art und Weise, wie unsere Verwaltung Erlasse vorbereitet. Alle zu publizierenden Texte, insbesondere die Rechtserlasse, werden auf allen Stufen ihrer Erarbeitung von einer interdisziplinären und interdepartementalen Redaktionskommission, die unter der Leitung der Bundeskanzlei steht, überarbeitet¹³. Zusammen mit dem federführenden Amt sorgt diese Kommission, die sich aus linguistisch und juristisch ausgebildeten Personen zusammensetzt, für klare, verständliche Formulierungen, beseitigt logische Widersprüche, kämpft gegen zu hohe Regeldensichten, richtet die Texte auf die Perspektive der Adressatinnen und Adressaten aus und achtet auf die materielle Übereinstimmung der Fassungen in den verschiedenen Amtssprachen. Gesetze werden in sog. Koredaktion gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache bearbeitet. Der italienischsprachige Dienst der Bundeskanzlei stützt sich bei der nachträglichen Übersetzung auf die deutsche und französische Fassung und vollzieht damit nochmals eine Kontrolle der inhaltlichen Übereinstimmung der beiden Sprachen. Die Redaktionskommission der Verwaltung nimmt übrigens auch teil an den Sitzungen der parlamentarischen Redaktionskom-

¹³ Die Arbeit dieser Redaktionskommission wird in einem verwaltungsinternen Reglement der Bundeskanzlei vom 19. Juni 1993 geregelt

mission, so dass die Texte ab ovo bis zur Verabschiedung durch das Parlament in redaktioneller Hinsicht begleitet werden.

Bei der Arbeit der Redaktionskommission geht es um weit mehr als nur um Sprachästhetik. Schlecht verständliche Texte schaffen Rechtsunsicherheit, sie erschweren die sachliche Auseinandersetzung, bedeuten Verlust wertvoller Zeit für Tausende von Benutzerinnen und Benutzern und lösen Unzufriedenheit aus.

Die Kommission kann ihre wichtige Klärungsarbeit allerdings nur leisten, wenn sie sich eingehend mit der jeweils entsprechenden Materie auseinandersetzen kann. Dies setzt voraus, dass die Ämter und Dienststellen ihre Rechtserlasse so planen, dass für redaktionelle, gesetzgebungs-, methodische und gesetzestechnische Belange sowie für eine qualitativ hoch stehende Übersetzung die erforderliche Zeit zur Verfügung steht. Fehlt es an frühzeitiger Planung, so kann der Wunsch nach schneller Veröffentlichung eines Textes auf dem Internet oder in Papierform dazu führen, dass die Qualität vernachlässigt wird. Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz haben deshalb nicht nur die Aufgabe der Qualitätssicherung, sondern auch diejenige, die Ämter für Qualitätsfragen zu sensibilisieren. Dies ist besonders bei politisch dringenden Geschäften notwendig. Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die unter politischem Handlungsdruck stehen, vergessen oft zu leicht, dass Zeitgewinn auf Kosten der Qualität Unsicherheit, Schwierigkeiten bei der Beratung und der politischen Auseinandersetzung nach sich zieht und somit zu viel grösserem Zeitverlust führt¹⁴.

Mit der Reorganisation der Publikationsabläufe bemüht sich die Bundeskanzlei sehr darum, die scheinbar widersprüchlichen Forderungen nach hoher Qualität und rascher Publikation in Einklang zu bringen.

¹⁴ Eine interessante Diskussion zum Thema: Martin Lendi, Bundesblatt – langsamer geht es nicht mehr. In Schweizerische Juristenzeitung, SJZ, 95 (1999), Nr. 23, S. 566f., mit Entgegnung ebenda, Nr. 24, S. 591f.

7. Einsparungen in Millionenhöhe und Reinvestitionsbedarf

Bereits mit der elektronischen Erfassung und Übermittlung der zu publizierenden Texte konnten grosse Einsparungen bei den Satzkosten für Druckerzeugnisse erzielt werden. Diese Einsparungen werden noch höher ausfallen, wenn einmal das neue vom KAV gesteuerte Verfahren zur Erarbeitung und Bereinigung der Texte voll greifen wird. Allein im Jahr 1998 betrug die Einsparung bei der Herstellung der SR gegenüber dem Budget rund eine Million bei einem Budget von drei Millionen. Von den im Budget 1999 für AS und Bundesblatt (BBI) eingestellten rund sechs Millionen wurden nur 5 Millionen ausgeschöpft. Diese Einsparungen in Millionenhöhe sind jährlich wiederkehrend, die Budgets können entsprechend gekürzt werden. Für das Jahr 2000 sind nur noch 7,7 Millionen eingestellt, und zwar für SR, AS und BBI zusammen¹⁵. Die EDMZ wird künftig weitere Einsparungen realisieren können, weil sie ihre Lagerhaltung reduzieren, die Bewirtschaftung vereinfachen und schliesslich gar zum «printing on demand» übergehen kann.

Das neue Verfahren zur Erarbeitung der Rechtserlasse hat in den Ämtern und Dienststellen, namentlich auch in der Bundeskanzlei, zu Mehrarbeit geführt. Konnten früher zahlreiche Korrekturen der vorletzten Fassung mit dem Satz ausgelagert werden, so muss nun diese Bereinigungsarbeit durch die Verwaltung vorgenommen werden. Die Übernahme dieser Zusatzarbeit stellt in einer Verwaltung, die wiederholt auf letzte Einsparungsmöglichkeiten überprüft wurde, zum Teil Probleme. Die Bundeskanzlei spürt dies direkt, wenn sie auf Grund der Überlastung in den zuständigen Fachstellen oft allzu lange auf letzte Korrekturarbeiten und das «Gut zum Druck» warten muss. Eigentlich sollte die Bundeskanzlei die Möglichkeit erhalten, einen Teil der Einsparungen in Zeit sparende Verfahren zur Aufbereitung der Texte wieder reinvestieren zu können. Zu denken ist an die Schaffung einer kleinen «Beratungs- und Clearingstelle» beim KAV, welche die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in den Ämtern und Departementen ausbildet, bei der korrekten Anwendung der Formatvorla-

¹⁵ Angaben der EDMZ

gen unterstützt und eventuell letzte kompliziertere Formatierungen selber ausführt. Zur Zeit wird zudem versucht, das System benutzerfreundlicher zu gestalten und insbesondere die Benutzeroberfläche zu vereinfachen. In dringenden Fällen sollte die Bundeskanzlei gewisse Arbeiten an aussenstehende Druckereien auslagern können.

8. Koordination im Bereich der Rechtsinformationen – COPIUR

Mit der Verordnung über die elektronische Publikation hat der Bundesrat auch eine kleine neue Dienststelle in der Bundeskanzlei unter dem Namen COPIUR geschaffen (Service de coordination des publications électroniques de données juridiques). Diese hat ihre Tätigkeiten Anfang Oktober 1998 aufgenommen¹⁶. Über harmonisierte Normen und Standards, fachtechnische Weisungen und Richtlinien koordiniert sie bundesintern. Sie ist aber auch für die externe Koordination zuständig und sorgt für die Koordination der elektronischen Publikationen von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie der Privatwirtschaft, um dem Publikum ein möglichst reichhaltiges, einheitlich präsentiertes und einfach zugängliches elektronisches Angebot zu erschliessen. Sie setzt sich deshalb für einheitliche Normen, Standards, Informationstechniken und Informationsstrukturen ein. Hier hat sich ein neues Gebiet intensiver Zusammenarbeit namentlich zwischen Bund und Kantonen eröffnet¹⁷.

Die Verordnung über die elektronische Publikation sieht ferner vor, dass der Bundesrat Organe zur Marktbeobachtung und Schlichtung von Streitigkeiten, z.B. betreffend die Abgrenzung zwischen Grundversorgung durch den Bund und privatem Angebot einsetzen kann¹⁸. Bis anhin hat der Bundesrat auf ein solches Organ verzichtet. Der Bund kann hier mit einem bereits bestehenden Verein, dem Förderverein «Schweizerische Juristische Datenbank» (s. oben, Ziffer 1), zu-

¹⁶ Sie oben, Anmerkung 7

¹⁷ Am 29./30. Mai 2000 wurde erstmals ein gemeinsames Seminar zu Fragen der Koordination von Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Rechtsinformatik durchgeführt

¹⁸ Art. 12 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

sammenarbeiten, welcher sich mit einer Statutenrevision auf Anfang 1999 eine neue Zielsetzung gegeben hat und unter dem Namen «Schweizerischer Verein für Rechtsinformatik» auftritt¹⁹. In diesem Verein sind neben dem Bund auch die Kantone, verschiedene Gemeinden und private Personen und Organisationen auf dem Gebiet des Rechts (Schweizerischer Juristenverein, Verlegerverband etc.) vertreten. Dieser Verein bezweckt die Förderung einer guten Versorgung des Publikums mit Rechtsdaten mittels der elektronischen Publikation sowie den Informationsaustausch. Er will als Gesprächspartner aller am Markt der juristischen Informationen interessierten Kreise dienen und arbeitet sehr eng mit der Bundeskanzlei zusammen.

Eine dreifache Trägerschaft, die Universität Bern, der Schweizerische Verein für Rechtsinformatik und die Bundeskanzlei, haben inzwischen ein neues zusätzliches Forum geschaffen, die jährlichen Tagungen für Informatik und Recht in Bern²⁰. Ziel dieser Tagungen ist es, die elektronischen Angebote auf dem Gebiet des Rechts bekannt zu machen und regelmässig die mit der dynamischen Entwicklung der Rechtsinformatik oder auch des Informatikrechts zusammenhängenden Fragen zu diskutieren. Eine erste solche Tagung fand am 16./17. September 1999 statt und war mit über 300 Teilnehmerinnen und Teilnehmern sehr gut besucht. Die nächste Tagung vom 17./18. Oktober 2000 wird unter dem Thema des «E-Government» stehen.

9. Gratisabgabe auf dem Internet

Was die Gebührenpolitik anbelangt, hatte der Bund keinen grossen Spielraum. Er hielt sich weitgehend an das auch für die Papierproduktion geltende Preisbildungsprinzip. Die Verordnung über die elektronische Publikation sieht vor, dass auch die Preise für Endbenutze-

¹⁹ Der Verein verfügt über eine eigene Homepage, die zahlreiche Informationen zur Vereinstätigkeit und auch die Statuten enthält: www.rechtsinformatik.ch

²⁰ Über die Homepage dieser Tagungen für Informatik und Recht kann eine Evaluation der Tagung 1999 sowie das Programm der Tagung vom Herbst 2000 eingesehen und eine ev. Anmeldung abgewickelt werden (www.rechtsinformatik.ch)

rinnen und Endbenutzer elektronischer Rechtsdaten des Bundes auf dem Kostendeckungsprinzip beruhen müssen. Gedeckt werden sollen höchstens die Kosten, welche die elektronische Publikation verursacht. Die Verordnung lässt aber auch tiefere oder keine Gebühren zu, falls dies im öffentlichen Interesse liegt oder sich das Einziehen einer Gebühr nicht lohnt²¹. In der heutigen Situation sprach dies alles für eine Gratisabgabe auf dem Internet und für kostendeckende Preise für die SR auf CD-ROM. Die Bundeskanzlei holte zur Frage der Entgeltlichkeit resp. Unentgeltlichkeit verschiedene Fachmeinungen ein und hat sie an Staatsschreiberkonferenzen der Jahre 1998 und 1999 zur Diskussion gestellt. Im Ergebnis wurde die Bundeskanzlei ermutigt, sich dem europäischen Trend zur Gratisabgabe für die Endbenutzerinnen und Endbenutzer auf dem Internet anzuschliessen. Das Bundesgericht war diesbezüglich bereits Ende 1996 mit der Gratisabgabe der Bundesgerichtsentscheide auf dem Internet vorausgegangen. Die Verordnung der Bundeskanzlei über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten²² hält denn auch klar fest, dass die Konsultation von AS, SR, BBl und VPB via Internet gebührenfrei ist.

10. Entwickelt sich ein Markt für Rechtsinformationen?

Das heutige Rechtsinformationskonzept geht davon aus, dass sich ein schweizerischer Markt für elektronische Rechtsdaten entwickelt. Der Bund hat sich mit Blick auf eine solche Entwicklung auf die Grundversorgung beschränkt. Er hat auch seine Preispolitik für die Abgabe an Drittanbieterinnen und Drittanbieter entsprechend gestaltet²³. So erhalten Drittanbieterinnen und Drittanbieter die gesamte SR in den für die Veredelung zweckdienlichen Formaten Word und HTML für Fr. 3000.– (Erstbezug in den drei Amtssprachen), wobei jede SR-Nachführung mit zusätzlichen Fr. 300.– in Rechnung gestellt wird. Dies ist gegenüber dem Preis für die gedruckte SR (Landes- oder

²¹ Art. 5 der Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

²² Verordnung der Bundeskanzlei über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten vom 24. Juni 1999, SR 172.041.12

²³ Art. 6 Verordnung über die elektronische Publikation von Rechtsdaten

Staatsvertragsrecht je Fr. 2200.– pro Sprache) ein sehr bescheidener Ansatz²⁴. Von den Gebühren befreit sind die Behörden der zentralen Bundesverwaltung, die Kantone und Gemeinden, sofern sie Gegenrecht halten, und die Forschungs- und Lehranstalten, wenn sie die Rechtsdaten nur für den Lehrbetrieb verwenden. Vor allem staats- und wirtschaftspolitische Überlegungen sprachen für tiefe Ansätze. So ist der Bund daran interessiert, dass Private in den Bereich der Veredelungsprodukte investieren und damit einen neuen zukunfts-trächtigen Wirtschaftsbereich auf- und ausbauen. Die Schweiz mit ihren drei Sprachen bietet im Vergleich mit den umliegenden Ländern nur ein kleines Marktpotenzial. Schon allein aus diesem Grund muss der Ankaufspreis für die Rohdaten tief sein, weil er sonst prohibitiv wäre, und gerade das darf er auf keinen Fall sein.

11. Auf dem Weg zu einer Informationsgesellschaft?

Das Angebot der Rechtssammlungen auf dem Internet und auf CD-ROM ist im Vergleich mit möglichen künftigen Dienstleistungen eine verhältnismässig einfache Sache. Hier geht es nur um das Zurverfügungstellen von Daten, also lediglich um Information, noch nicht um elektronische Kommunikation, um den elektronischen rechtsgültigen Abschluss von Verträgen oder anderen Geschäften oder gar um politische Partizipation oder elektronische Volksabstimmungen. Trotzdem zeigt sich bereits bei dieser einfachen Anwendung, dass die Umsetzungsprobleme nicht zu unterschätzen sind. Es genügt nicht, die Rechtserlasse am Schluss aufs Internet zu geben. Eine zeitgerechte Publikation nach der Beschlussfassung durch den Bundesrat setzt verwaltungsinterne Umstrukturierungen und auch einen gewissen Mentalitätswandel voraus. Mit dem neuen Rechtsinformationskonzept musste ferner die Teilung der Aufgaben und Kompetenzen der öffentlichen Hand im Zusammenwirken mit den Privaten neu geregelt werden. Für die wünschbare Koordination im elektronischen Publikationswesen mit anderen Stellen der öffentlichen Hand – den Parla-

²⁴ Siehe Anhang der Verordnung der Bundeskanzlei über die Gebühren für die Abgabe von Rechtsdaten

mentsdiensten, dem Bundesgericht, den Kantonen – war eine neue Stelle beim Bund zu schaffen. Als Resultat liegt ein um ein Vielfaches verbessertes Leistungsangebot vor, welches erst noch Kosteneinsparungen ermöglicht.

Bei komplexeren elektronischen Projekten bedarf es einer eigentlichen E-Government-Strategie, die in Zusammenarbeit mit anderen, öffentlichen und privaten Stellen erarbeitet werden müsste. Zu denken ist z.B. an einen neuen einheitlichen Internet-Zugang für alle aus der Öffentlichkeit angefragten Dienstleistungen, unabhängig davon, ob diese vom Bund, den Kantonen, Gemeinden, den Gerichten oder Parlamenten erbracht werden. Ein Internet-Stichwortregister, geordnet nach den sich im Alltag stellenden Bedürfnissen, würde die Benutzerinnen und Benutzer zu den richtigen Amtsstellen führen und eine vollständig elektronische Abwicklung des Geschäfts ermöglichen, z.B. die Verlängerung einer Identitätskarte, eines Passes, die Adressänderung bei einem Wohnungswechsel oder Ähnliches. Dieser einheitliche Internet-Zugang, diskutiert unter dem Begriff «guichet virtuel» oder «guichet universel» ist z.B. in Oesterreich (www.help.gv.at) oder auch im Kanton Genf (www.geneve.ch/infos/welcome.html) bereits realisiert. Aber auch Anwendungen im Bereich der politischen Meinungsbildung (E-Chatting) oder der politischen Partizipation über das Internet setzen die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden voraus. Hier wären zuerst politische und rechtliche Grundsatzfragen zu diskutieren, die Machbarkeit abzuklären und Pilotversuche durchzuführen, bevor an eine eigentliche Einführung elektronischer Verfahren gedacht werden kann. Es wäre sinnvoll, wenn die Schweiz mit ihrer Kompetenz in direktdemokratischen Fragen bei der elektronischen Abstimmung eine Vorreiterrolle übernehmen könnte. Dies wäre ein möglicher Beitrag im Zusammenhang mit dem viel diskutierten Demokratiedefizit in grossräumigen Staatsgebilden, wie z.B. der EU. Vor allem die Jugendlichen könnten mit E-Democracy-Modellen vielleicht wieder stärker für politische Fragen und politische Partizipation interessiert werden.

Der Bundesrat beschloss bereits im Februar 1998 eine Strategie für eine Informationsgesellschaft Schweiz und setzte eine interdepartementale Koordinationsgruppe ein. Diese erhielt den Auftrag, die nötigen Konzepte und Aktionspläne zu erstellen und dem Bundesrat

jährlich Bericht zu erstatten. Der erste Bericht vom April 1999 gab eine Übersicht über die zahlreichen E-Projekte beim Bund. Darunter figuriert auch das hier beschriebene Projekt zur elektronischen Publikation von Rechtsdaten, welches in der Realisierung weit fortgeschritten ist. Ein zweiter Bericht wurde dem Bundesrat vor der Sommerpause des Jahres 2000 vorgelegt²⁵.

Die Staatsschreiberkonferenz befasste sich am 6./7. April 2000 mit diesen Fragen²⁶. Sie setzte eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und des Bundes unter dem Vorsitz der Bundeskanzlei ein und beauftragte sie, Fragen des E-Government, namentlich des Aufbaus eines Guichet virtuel und des E-Votings, zu bearbeiten und der Konferenz Vorschläge zum Vorgehen zu unterbreiten. In ihrem Jubiläumsjahr hat die Staatsschreiberkonferenz sich damit vor allem auch der Zukunft staatlicher Tätigkeit und des Verwaltungshandelns zugewandt.

²⁵ Weitere Informationen: www.isps.ch und www.isps.ch/ger/projekte_studien/studien_statistik/welcome.html

²⁶ Zusammenfassung des Referats der Bundeskanzlei unter dem Titel: «E-Government – Herausforderung für Behörden» in: NZZ, Nr. 89, 14.4.2000

Chancellerie et état-major: nouvelles perspectives

1) J'ai une courte mais riche expérience du secteur public...

De février 1995 à avril 1997, j'ai eu l'honneur d'être Chancelier de l'Etat de Vaud. Le canton vivait alors une période de crise importante¹, ce qui m'a permis de remettre en cause de nombreux processus et de lancer des projets passionnants comme la démarche de modernisation de l'Etat et une nouvelle politique de communication. J'ai aussi dirigé la transformation de la Chancellerie afin qu'elle puisse mieux jouer son rôle d'appui au Conseil d'Etat et au Grand Conseil ainsi que d'état-major stratégique. Nous avons aussi lancé le projet Antilope² qui permet de mieux gérer, dans une perspective globale, les flux de documents et de décisions au sein de l'administration.

Je viens de l'économie privée et j'y suis retourné pour retrouver une perspective plus internationale et la capacité, à mon niveau personnel, de pouvoir prendre plus de décisions et d'agir plus rapidement. J'ai été formé à la dure mais excellente école des ventes d'IBM et aux modèles de management américains.

Bien que licencié en sciences naturelles, j'ai donc fait l'essentiel de ma carrière dans l'informatique et ses applications dans le secteur financier. Je n'ai pas de formation juridique mais j'ai été un militant politique dès l'âge de 17 ans. J'ai aussi créé en 1990, avec quelques amis, le groupe à *propos*³ qui a lancé plusieurs projets innovateurs tant sur le plan vaudois que fédéral⁴.

¹ Démarche d'économie OrCHidée, démission du Conseiller d'Etat Vaudois Pierre-François Veillon, changement de majorité avec l'arrivée du Conseiller d'Etat Josef Zisyadis (Parti POP)

² ANTILOPE: Administration Nouvelle du Traitement des Informations Législatives et Opérationnelles du Parlement et de l'Exécutif cantonal

³ À propos: Analyses et PROpositions Politiques

⁴ Proposition de regroupement des communes vaudoises, projet d'une nouvelle Constitution cantonale, proposition en faveur d'une assistance au décès

C'est donc sur la base de ces formations et expériences diverses que je vous sou mets quelques réflexions sur le thème: Chancellerie et état-major: nouvelles perspectives⁵.

2) Secteur public et économie privée: deux approches différentes.

Le Dr Eric Honegger⁶, ancien Conseiller d'Etat, a présenté les approches différentes entre économies publique et privée lors d'un séminaire⁷ dont j'ai retenu les points suivants :

Thèmes	Economie publique	Economie privée
a) Buts à atteindre	Buts globaux touchant des intérêts divergents, voire conflictuels, définis d'une manière complexe dans les lois et règlements	Buts simples au premier abord: survie, développement et croissance de l'entreprise
b) Cadre de fonctionnement	Cadre clairement délimité par une législation complexe et dans lequel l'Etat doit rester	Economique, global et en permanente évolution dans lequel l'entreprise doit évoluer avec flexibilité
c) Auteur de décisions fondamentales	Démocratie directe: chaque citoyen peut prendre part aux décisions. Grande diversité d'opinions	Groupe d'actionnaires avec des intérêts spécifiques, en principe liés au développement de l'entreprise
d) Mode de décisions	Nombreux compromis nécessaires. Interventions de commissions et des médias, initiatives, référendums. Transparence maximale	Focalisée sur les objectifs essentiels de l'entreprise. Interventions externes choisies (par ex., consultants). Détermination du niveau de transparence

⁵ Pour des raisons de simplification, je parlerai de Chancellerie en pensant à celle d'un canton comme AG, BE, VD, ZH). L'état-major est celui d'une entreprise de taille moyenne

⁶ Conseiller d'Etat du Canton de Zurich (1987-1999), Président du Conseil d'administration du SAir Group et de la Neue Zürcher Zeitung

⁷ Erfolgsfaktor Leadership, 5. Internationale ZfU-Unternehmertagung, Zürich, 22. November 1999

Thèmes	Economie publique	Economie privée
e) Horizon du temps pour la prise de décision	Législature en général de 4 ans moins la période pré- et post-électorale	Du trimestre à l'année avec des cycles de plus en plus rapides
f) Choix des dirigeants	Les critères «politiques» (parti, région, langue, etc...) sont plus importants que les compétences	Les compétences et la personnalité sont plus importantes que les critères «politiques» ou même que la nationalité
g) Controlling	En train de se mettre en place, manque de moyens et de personnel qualifié	Obligatoire, standard et exercé par des professionnels
h) Fusion	Reste à l'état d'idées. Plus souvent des juxtapositions et de nombreux organismes de coordination	Fait partie intégrante des réflexions et activités dans le monde économique

Toute réflexion sur les rôles respectifs de la Chancellerie et d'un état-major est forcément dépendante des aspects susmentionnés. Les aspects historiques, culturels ajoutés aux fortes personnalités des hommes politiques et des dirigeants d'entreprises, rendent encore toute généralisation difficile, voire impossible.

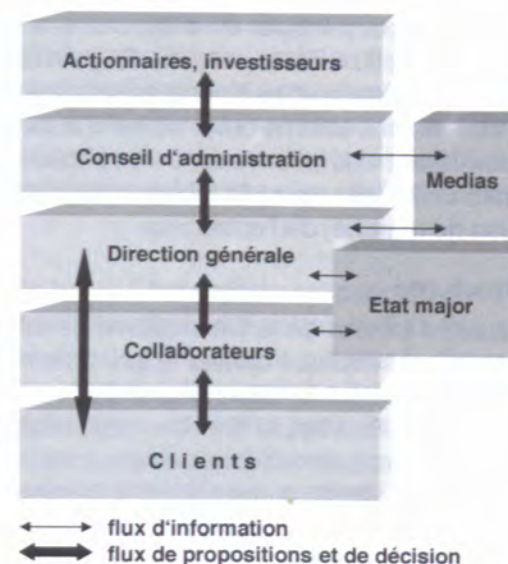
3) Etat-major et chancellerie: importants, utiles mais mal-aimés et mal compris

Les préjugés sont tenaces et les représentants des états-majors sont souvent suspectés d'être inutiles, de créer un travail supplémentaire sans valeur ajoutée, de faire des contrôles superflus ou de jouer un rôle d'observateur indiscret. La Chancellerie n'est jamais remise en cause dans ses fonctions organisationnelles, notamment dans celle de transmission et de gestion des flux d'information et de décisions entre exécutif, législatif et administration. Mais dès qu'elle souhaite sortir de ce rôle, elle est aussitôt suspectée des mêmes tares qu'un état-major classique.

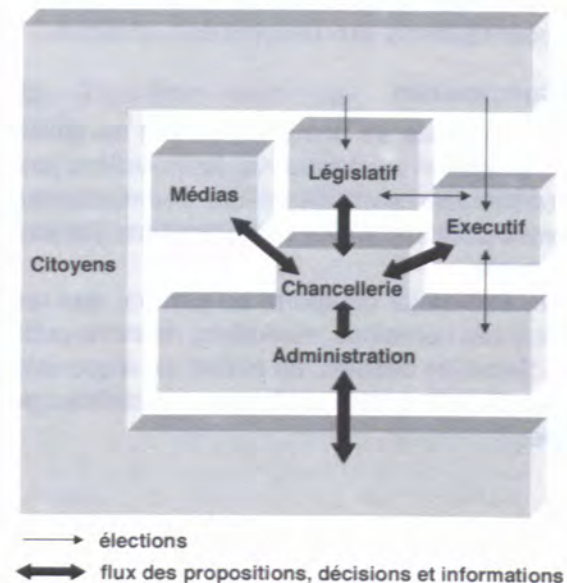
Comparons, d'une manière générale, le positionnement d'une

chancellerie et d'un état-major sur la base des deux schémas ci-dessous et selon 5 critères:

Economie privée: positionnement de l'état major



Administration publique: positionnement de la Chancellerie



a) Buts

La Chancellerie coordonne et centralise les flux d'information, les propositions et décisions des pouvoirs exécutif, législatif et de l'administration. Son but principal est d'assurer une gestion efficace, rapide et fiable de ces flux. Faute de quoi, elle peut devenir un goulet d'étranglement qui ralentit, voire bloque le système.

L'état-major a comme but principal d'appuyer la direction générale en fournissant des informations spécifiques concernant la gestion opérationnelle (par exemple tableaux de bord) et stratégique (par ex. analyse de marché) de l'entreprise.

b) Structures

La structure interne de la Chancellerie est hiérarchique. Toutefois le Chancelier est impliqué dans une structure matriciel. Il est considéré comme le plus haut fonctionnaire de l'administration sans qu'il ait un pouvoir direct. En effet, la direction des collaborateurs relève du chef de département puis des chefs de services.

L'état-major est lié à une structure de type matricielle. Des tâches d'état-major sont souvent partagées avec des responsabilités opérationnelles. Ses membres sont rattachés à des départements différents (finance, marketing, ressources humaines) mais collaborent ensemble pour répondre aux besoins de la direction.

c) Composition

La Chancellerie se compose surtout de collaborateurs spécialisés dans la gestion administrative, les questions juridiques et législatives, la communication et le protocole. Eventuellement elle dispose de ressources pour la planification, voire l'analyse stratégique et la gestion de projets.

Un état-major comporte en général des responsables finances, ressources humaines, marketing, relations publiques et communication. Selon les besoins, un juriste, un responsable des processus internes et de la qualité et d'autres spécialistes peuvent s'ajouter à l'équipe.

d) Direction

La direction est assurée par le Chancelier qui, selon les cantons, est neutre ou engagé politiquement. Son rôle est surtout celui d'un secrétaire général qui n'a pas de pouvoir de décision.

Le responsable de l'état-major est le directeur général lui-même, parfois un autre membre de la direction qui prend part aux décisions ou un chef d'état-major si l'entreprise est assez importante. Dans certains cas, quelques membres sont simplement intégrés dans les structures de direction, rendant inutile la fonction d'un chef d'état-major.

e) Communication

La communication gérée par la Chancellerie est orientée sur les décisions politiques et les activités de l'administration. Elle doit répondre aux besoins d'information réguliers, voire pressants des médias comme des citoyens. Elle a un caractère formel, officiel, presque protocolaire. Les aspects marketing sont exclus par principe.

La communication d'entreprise est ciblée vers les clients actuels et potentiels, les actionnaires et investisseurs potentiels, les collaborateurs, voire les concurrents. Elle a un contenu très spécifique avec une forte orientation relations publiques et marketing. Elle est avant tout proactive.

4) De la «sexualité» d'un état-major ou d'une chancellerie...

Nous étions jusqu'à présent dans des considérations théoriques, conceptuelles. Passons maintenant à des questions plus délicates, voire brûlantes.

a) Sexualité

Par principe, la Chancellerie est asexuée⁸. Elle joue un rôle neutre, apolitique en dégrossissant et en préparant des propositions de décisions. Les questions de stratégie, de réflexions à moyen terme, d'analyse d'hypothèses de travail sont laissées avant tout à l'initiative des Conseillers d'Etat. Ces derniers utilisent leurs conseillers personnels, leur secrétaire général, voire des membres de leur parti pour ces activités.

L'état-major est clairement sexué. Il appuie la direction générale et elle seule dans l'atteinte de ses objectifs à court, moyen et long termes. Il fournit des tableaux de bord et d'autres informations permettant la prise de décision et dispose aussi de la possibilité de faire des propositions ou d'analyser différents scénarios. Il participe aussi à des réflexions ou analyses à caractère confidentiel.

b) Délais

La Chancellerie est liée au rythme extrêmement précis des réunions du Conseil d'Etat et du parlement. La planification générale est en principe stricte avec des procédures et étapes complexes à respecter. Le report d'une étape pour des raisons variées allant d'un manque d'information à des intérêts politiques, peut remettre en cause le calendrier global des décisions et déplacer parfois l'objet à la législature suivante...

Un état-major se doit de fournir des informations dans des délais souvent courts et de fournir des tableaux de bord constamment mis à jour. Le suivi des informations financières est parfois hebdomadaire... Des task-force travaillent dans des délais plus longs de trois à six mois. Au-delà, les conditions du marché ont souvent tellement évolué que l'analyse n'a plus beaucoup de valeur.

⁸ Je pourrai même dire que la Chancellerie est castrée. Elle pourrait fournir un appui plus important au Conseil d'Etat, voire aux Conseillers d'Etat. La grande difficulté est liée aux informations pouvant être exploitées politiquement dont il faudrait être sûr qu'elles sont mises à disposition de tous les Conseillers d'Etat et non seulement du Président du Conseil d'Etat ou de celui qui est responsable de la Chancellerie

c) Jeux de pouvoir

La Chancellerie se doit de rester en dehors des jeux de pouvoir qui font partie inhérente de la politique. Pour un Conseiller d'Etat, son image auprès des médias, de son parti politique et de la population est importante et peut parfois influencer d'une manière rationnelle ou émotionnelle ses décisions. La Chancellerie doit se tenir en retrait. Cela peut toutefois provoquer des conflits de conscience dans la mesure où l'administration comme l'exécutif promet de défendre les intérêts supérieurs du canton. Si ces derniers sont clairs, tout le débat réside dans le choix des approches, des priorités et des solutions. Les conflits de personnes sont aussi fréquents et font partie de la culture d'un exécutif

L'état-major est lié aux jeux de pouvoir de la direction générale, voire souvent du directeur général. La personnalité du PDG, son ego, son image sur le marché et vis-à-vis des concurrents sont importants et surtout liés à des succès d'affaires et financiers. La «personnalisation» d'une entreprise est une tendance qui se renforce. Mais son directeur est rarement une personnalité publique au même titre qu'un homme politique. Les jeux de pouvoir sont plus feutrés et se déroulent souvent entre les différents groupes ou divisions de l'entreprise. Les enjeux sont souvent liés aux stratégies pour faire progresser l'entreprise. La culture des débats et les conflits d'idées n'ont pas la même intensité qu'au sein d'un exécutif politique.

d) Compétences

Les principales compétences professionnelles de la Chancellerie se trouvent dans les questions juridiques, essentiellement législatives et administratives. La compréhension des rouages de l'administration publique, autant sur le plan théorique que dans la réalité pratique et humaine, est très importante. Le Chancelier oscille en permanence sur le fil du rasoir en étant d'un côté un serviteur à disposition de l'exécutif et du parlement et de l'autre un directeur efficace à la tête de la Chancellerie. Il doit bien comprendre les aspects opérationnels, voire jouer un rôle de médiateur au sein de l'administration ou entre parlement et exécutif.

L'état-major dispose de ressources professionnelles relativement pointues dans des domaines très différents: de la finance aux res-

sources humaines, en passant par le marketing, l'informatique et la qualité. Le responsable de l'état-major ne se mêle que rarement des questions opérationnelles et joue plus un rôle de mise à disposition de l'information et de coordination. Ses responsabilités sont clairement définies, de même que les attentes de la direction générale.

e) Objectifs

La Chancellerie cherche en permanence des compromis pour faire avancer les flux d'informations, de propositions et de décisions au sein des structures complexes de l'Etat. Elle essaie de faire avancer les choses en disposant d'une autorité morale liée avant tout à sa proximité du Conseil d'Etat et du parlement.

L'état-major travaille en permanence au rythme de la direction générale et des affaires. La mise à disposition d'informations doit être rapide et efficace. Il peut intervenir auprès de la direction générale pour faire avancer les décisions mais n'a pas de responsabilité directe dans la mise en œuvre.

5) Pour se mettre au goût du XXIème siècle: l'@-chancellerie...

Compte tenu de mes expériences personnelles et des considérations énoncées dans le chapitre précédent, voici quelques propositions pour permettre à la Chancellerie d'être mieux à même de répondre aux exigences du XXIème siècle, à l'ère de l'électronique et d'Internet.

a) @-xemplaire: fournir les principaux tableaux de bord nécessaires à la prise de décision du Conseil d'Etat.

Organiser les réunions de l'exécutif et du parlement et préparer les propositions de décisions ne suffit plus. Il convient que la Chancellerie dispose d'une vue globale et synthétique du flux des propositions de décisions et objets législatifs, ainsi que des principales réformes et dossiers en cours. D'entente avec les secrétaires généraux des départements, elle doit pouvoir fournir au Conseil d'Etat des tableaux de bord mis à jour régulièrement sur la situation financière de l'admini-

nistration, les ressources humaines⁹ et la planification des objets provenant du parlement ou à lui soumettre.

Un spécialiste en planification doit faire partie de la Chancellerie pour créer des standards et procédures adéquates même si les compétences et informations concernant certains tableaux de bord peuvent provenir des départements

b) @-fficace: définir clairement rôle et responsabilités.

Le chef de l'exécutif doit disposer d'un vrai état-major professionnel et rodé dans ses activités, même s'il n'est à ce poste que pour une durée limitée. Pour être efficace, la Chancellerie devrait être placée sous sa seule responsabilité. Elle reste apolitique mais défend avec force les intérêts supérieurs du canton et sert de garde-fou juridique et de mémoire pour le Conseil d'Etat et le parlement. Elle est le lien entre exécutif et législatif. Par une communication régulière, elle contribue à un meilleur dialogue entre les structures.

c) @-largie: évoluer vers un état-major stratégique

Dès l'instant où les fonctions de base sont assurées, la Chancellerie se doit d'évoluer en un état-major stratégique avec au moins trois fonctions.

La première est une structure d'appui dans les situations de crise. Prête à l'usage, disposant de ressources puisées dans l'ensemble de l'administration, la Chancellerie doit pouvoir mettre à disposition une cellule de crise. L'exécutif peut ainsi se concentrer sur la réflexion et les prises de décisions.

La deuxième fonction est l'analyse prospective. La crainte des fuites, la peur d'une incompréhension ou d'une manipulation des informations fait que des scénarios ou plusieurs variantes à contenu politique ne sont que rarement préparés par l'administration. Toutefois ils sont nécessaires pour une bonne préparation à la prise de décision. Avec une discrétion absolue et dans un cadre restreint, la Chancellerie est apte à préparer de telles analyses.

⁹ Comprenant notamment les engagements et départs importants et la gestion des absences actuellement inexistante

Troisièmement, la planification des objets soumis au parlement présente une composante stratégique évidente, et des impacts politiques, voire personnels clairs. Un état-major stratégique peut fournir une vue d'ensemble et présenter les interactions des dossiers importants, analyser les synergies ou les conflits éventuels. Une manière d'augmenter l'efficacité des décisions prises par le Conseil d'Etat.

d) @-tendue: intégrer les structures matricielles.

Il n'est pas nécessaire d'étendre les compétences et le nombre de collaborateurs de la Chancellerie pour assurer de nouvelles prestations à l'exécutif. La mise en place d'une organisation matricielle permet de renforcer la communication et les synergies au sein de l'administration. Dans cette optique, la création d'un Collège des Secrétaires généraux fort, d'une conférence des chefs de services et d'un groupe «qualité et excellence» peuvent être d'un appui précieux. Le Collège des Secrétaires généraux peut préparer les objets soumis au Conseil d'Etat en procédant aux vérifications et analyses nécessaires. Il ne s'agit pas d'enlever une compétence aux Conseillers d'Etat mais de gagner du temps en vérifiant au préalable les éventuelles interactions entre départements, la coordination des dossiers et que leur contenu permette la prise de décision. La conférence des chefs de service, qui se trouve aussi sous la direction du Chancelier, favorise la communication entre l'administration et l'exécutif. Enfin un groupe «qualité et excellence» rassemblant les responsables des finances, ressources humaines, ressources informatiques, organisation et processus, modernisation de l'Etat, New Public Management (NPM) permettrait de disposer d'une cellule de réflexion et de prospective qui peut développer une vision à moyen terme de l'administration et en améliorer le fonctionnement.

e) @-lectronique: assurer rapidité et transparence

L'importance de disposer pratiquement en temps réel d'informations et de documents ne se discute plus. C'est surtout en situation de crise ou sous la pression des médias et de l'opinion publique que le Conseil d'Etat doit disposer rapidement des documents nécessaires. L'administration, à commencer par la Chancellerie, doit disposer de moyens informatiques modernes et flexibles pour gérer les flux de docu-

ments et d'information. Ces processus doivent intégrer l'interaction en temps réel des différents services. Enfin, ils doivent tendre vers la mise en place de guichets universels (à disposition du public dans les locaux de l'administration ou simplement sur Internet) qui permettront de mieux servir le citoyen et de faciliter les tâches de l'administration. De tels outils appuieraient la Chancellerie dans son rôle d'état-major stratégique en disposant d'une vue globale et synthétique des processus en cours à un instant donné.

f) @-xceptionnelle: promouvoir le new public management

La Chancellerie est au service de l'exécutif et du législatif. Dans l'optique du NPM, elle travaille pour des clients dont elle se doit de connaître les besoins et les attentes. Il convient donc qu'elle leur demande régulièrement quels sont les services attendus et leur «feedback» sur les services rendus. Par une approche proactive, la Chancellerie passera d'un rôle de serviteur fidèle, discret et obéissant à celui d'un prestataire de services efficace, compétent et à l'écoute des vrais besoins de ses clients.

6) Au diable les vieux préjugés: prenons le temps de mieux nous connaître

Les administrations publiques et l'économie privée se regardent souvent en chiens de faïence, campées sur leurs préjugés. Il n'y a guère de transfert d'un secteur à l'autre et les échecs qui en résultent parfois sont plus liés à des questions de culture d'entreprise que de compétences. Je reste convaincu qu'il peut être extrêmement profitable aux représentants de ces deux mondes de mieux se connaître. Pour cela, il est nécessaire d'investir du temps, denrée précieuse et rare surtout au niveau des dirigeants et états-majors, mais l'enjeu en vaut la peine. Voici quelques propositions:

a) Un nouveau Gerzensee

Le séminaire de Gerzensee en janvier est devenu une tradition pour les Conseillers d'Etat et quelques Chanceliers qui y sont invités. Pourquoi ne pas prévoir un équivalent entre des Chanceliers¹⁰ et des chefs ou membres d'état-major du secteur privé ? Mêmes problématiques mais solutions différentes... l'occasion de fructueux échanges d'idées et d'expériences, notamment sur des projets d'organisation ou informatiques.

Dans cette même optique, le séminaire de Gerzensee pourrait être prolongé d'un après-midi ou d'une soirée où les membres des exécutifs cantonaux et fédéraux rencontreraient des patrons de diverses entreprises afin d'échanger leurs expériences de dirigeants, surtout concernant leurs activités quotidiennes, concrètes. Cette démarche demande de l'humilité et de la confiance mais peut être très constructive. Elle permettrait de sortir des habituels débats entre politiciens et hommes d'affaires durant lesquels s'échangent les mêmes formules, creuses de sens et pleines de préjugés.

b) Standardisation pour diminuer les coûts

L'économie privée a de moins en moins les moyens de disposer de solutions informatiques sur mesure. Trop chères au développement et encore plus à la maintenance, trop lentes à mettre en œuvre, pas assez flexibles, elles sont remplacées par des produits standards. La gestion des processus et des documents est devenue une branche informatique spécifique avec des outils bien développés. La gestion d'un objet politique est complexe, elle varie d'un canton à l'autre mais reste malgré tout parfaitement informatisable avec des programmes existant sur le marché. En promouvant une standardisation de la gestion des objets politiques, les Chancelleries pourraient diminuer les coûts opérationnels et informatiques, simplifier la formation des utilisateurs et surtout faciliter l'échange d'informations entre cantons et avec la Confédération (particulièrement utile pour les procédures de consultation). Le secteur privé pourrait mettre à disposition son expérience et ses produits.

¹⁰ Il pourrait s'agir d'une journée supplémentaire à la réunion d'automne de la Conférence Suisse des Chanceliers où des invités de l'économie privée participeraient à un séminaire consacré à des thèmes précis

c) Echanges et stages même pour un futur Conseiller d'Etat

Pourquoi ne pas envisager des échanges de collaborateurs entre chancellerie et état-major d'entreprises... pour une semaine, un mois ou trois mois? L'occasion pour certains de mieux comprendre le fonctionnement complexe de l'administration et pour les autres de se familiariser avec les processus du secteur privé. Et surtout la possibilité pour chacun de réfléchir à sa probable méconnaissance de l'environnement de travail de l'autre... et de trouver quelques idées intéressantes à mettre en place à son retour.

Et pourquoi ne pas proposer au citoyen élu, futur Conseiller d'Etat¹¹ de mettre à profit les semaines séparant l'élection de l'entrée en fonction pour suivre un premier cours à l'IDHEAP¹² présentant les rudiments de sa future activité. Ensuite, chaque année, il pourrait se retrouver avec d'autres chefs de département et des hauts fonctionnaires pour suivre un à deux cours consacrés à des thèmes précis¹³ et donnés à la fois par des enseignants de l'IDHEAP, d'anciens hommes politiques et des chefs d'entreprises.

7) En guise de conclusion

a) Être prêt à évoluer de plus en plus rapidement

Tout évolue rapidement, même la fonction d'état-major qui a tendance à disparaître pour être mieux intégrée dans les structures opérationnelles et dans une organisation de type matriciel. Cette évolution va sûrement se faire aussi au sein des administrations publiques en général et des Chancelleries en particulier. Il est donc important de permettre aux Chanceliers et à leurs équipes de s'adapter aux approches du New Public Management et aux nouvelles technologies afin d'être ainsi les promoteurs du changement au sein de l'administration.

¹¹ disposant d'une formation de juriste, médecin, ou secrétaire d'associations...

¹² Institut de hautes études en administration publique à Chavannes-près-Renens

¹³ gestion des ressources humaines, gestion de projet, concept d'organisation, gestion des conflits, motivation du personnel, prise de décision, gestion du temps

b) Penser globalement et agir localement

Le fédéralisme est une notion bien ancrée dans la politique et les administrations suisses. Il a ses avantages. Toutefois, en considérant notre rapprochement avec l'Europe et nos liens économiques avec le monde, nous devons de plus en plus penser globalement et promouvoir une culture plus ouverte au changement et à la collaboration. Les chancelleries, comme les états-majors devront s'adapter à des dirigeants de culture et de langue différentes, à des normes et des processus internationaux. L'anglais peut même devenir la langue universelle des états-majors comme c'est déjà le cas dans de grandes compagnies suisses¹⁴.

c) Encourager le dialogue

Tant la Chancellerie que l'état-major a un rôle d'appui, de support, de fournisseur d'informations et de gestion de processus. Ce sont des plaques tournantes au sein d'une organisation. Mais surtout, ce sont des organismes qui doivent favoriser le dialogue entre les personnes, quelle que soit leur fonction au sein de l'administration ou de l'entreprise. Le choix du Chancelier et de ses collaborateurs est donc un élément clé de la réussite des projets d'un exécutif et de la modernisation de l'administration. Puissent ces quelques considérations donner l'envie à des Conseillers d'Etat de lancer quelques projets novateurs et de dialoguer avec leurs collègues de l'économie privée pour partager de bonnes idées !

¹⁴ Par exemple l'UBS, le Credit Suisse Group, SAir Group, Zurich Financial Services

Avocat Robert Hensler

Une Chancellerie en 2060 – la réalité du futur

«La meilleure façon de prédire l'avenir c'est de l'inventer»

Joël de Rosnay

En ce 24 juillet de l'an 2060, les structures politiques de la Suisse comme celle des pays voisins n'ont cessé de se diversifier. L'Etat-nation du dernier millénaire a fait place à la mondialisation, contestée socialement dans certains de ses aspects il y a un demi-siècle. Depuis lors, même si le village global est une réalité légitimée par le prodigieux développement de la société de l'information, en Europe en particulier, on est revenu à une organisation politique basée sur un système à trois piliers que l'on peut énumérer comme suit:

- confédération des régions transnationales,
- élargissement du droit de la société civile à la «bonne gouvernance» dans la gestion des affaires publiques, associant responsabilité et transparence,
- autonomie accrue des collectivités.

La notion novatrice de développement durable née à la fin du siècle dernier est désormais une réalité quotidienne pour notre population.

En Suisse, nous sommes passés de la Suisse traditionnelle des 26 cantons et demi-cantons de l'an 2000, à la Suisse des 4 régions constituées en 2048 dans laquelle les cantons originels sont réunis en ayant conservé leurs caractéristiques culturelles et historiques.

La Confédération est, en effet, régie par sa nouvelle Constitution du 14 février 2048. Elle est membre depuis 2036 de l'Union Continentale (UC), issue de l'UE en 2025, dont elle assure présentement la présidence tournante. Un conseil des ministres européens doit d'ailleurs avoir lieu au nouveau Palais des Congrès de Weggis, sur les bords du Lac des Quatre-Cantons, en Suisse centrale, du 28 au 30 septembre 2060.

Dans ce cadre, notre pays fait partie du «pôle transfrontalier multi-régional Rhin-Rhône et Alpes centrales», dont les membres occupent 4 sièges sur les 40 que compte l'Exécutif du Conseil de l'Union trans-européenne, présidé par un gouverneur. La Suisse est également représentée par 2 ministres plénipotentiaires au sein du Conseil Mondial des Nations (CMN) qui succéda à l'Organisation des Nations Unies en l'an 2045.

Les chancelleries, tant à Berne qu'au sein des quatre régions du pays jouent, à l'âge de la nouvelle société de l'information, un rôle accru au profit de la collectivité. En l'an 2060, en Suisse comme dans le monde, les Suisses communiquent essentiellement entre eux et avec leurs administrations au moyen de leur «Personal Network», lointain descendant d'Internet. Le bon vieux WEB n'a cessé, depuis son invention, de se développer pour constituer non seulement une toile, mais une véritable bulle de communication reliant des milliards d'internautes.

Qu'il est loin le temps des ordinateurs portables et des «Notebooks» de nos grands parents, remplacés par plusieurs générations successives de réseaux personnels que chacun possède aujourd'hui et qui sont intégrés dans nos lunettes, nos stylos ou nos montres. En cette année 2060, les systèmes PAN, (Personal Area Network) qui utilisent le corps comme un réseau de réception et d'émission de l'information ont atteint une qualité et une fiabilité à toute épreuve. Il est difficile – pour ne pas dire impossible – d'imaginer ce que nous ferions aujourd'hui sans l'aide des PAN. Cette technologie avait vu le jour au début des années 2000 époque qui vit le génial inventeur Tom Zimmerman imaginer une technologie permettant par le biais d'une puce électronique par un simple contact tactile, de transmettre sa carte de visite en serrant simplement la main de son correspondant. Pour leur part, les puces de la nouvelle génération ont conduit à la miniaturisation des processus de traitement d'informations et la convergence des secteurs de la biologie et de l'informatique. Les trois notions fondamentales qui émergent de ce mariage sont la miniaturisation, la vitesse et la convergence.¹

¹ L'après Internet: la naissance de l'homme symbiotique, Joël de Rosnay, Conférence Futuract, Paris, 14 décembre 1999

Cette évolution, datant d'il y a 60 ans, est aujourd'hui inséparable de notre quotidien et les administrations ont joué un rôle moteur dans leur développement. 60 ans après l'an 2000, elles ont mis en oeuvre des stratégies perfectionnant les structures organisationnelles qui avaient révolutionné le service public au tournant du millénaire. C'était l'époque des premiers guichets universels, c'était aussi le temps des démarches qualité, des normes ISO 9002 et du New Public Management tant controversé.

C'était l'époque aussi, où l'on parlait «d'usagers et d'administrés». Aujourd'hui comme hier pourtant, la population qui recourt aux services publics a des attentes envers l'administration qu'il convient de satisfaire, quel que soit le prestataire public concerné. Et c'est bien à ce niveau que la grande mutation a eu lieu. Le «12th New Generation Internet Age» a favorisé le développement extrêmement rapide d'une «administration à accès pluriel» faisant fi des compartimentations, des cloisonnements et des querelles de compétences et de territoire entre Confédération, autorités cantonales et autorités communales.

Il est bien loin, le temps où «l'usager» devait frapper à plusieurs portes pour obtenir enfin le moindre document officiel ou le moindre coup de tampon sur une attestation. Les premiers guichets universels des années 2000 ont ouvert la voie. Ainsi, aujourd'hui, au sein de la Chancellerie fédérale et des chancelleries régionales, même si l'accueil du public est toujours pratiqué et que les prestations par téléphone ou par messagerie n'ont pas totalement disparu, la plupart des relations se nouent au travers de procédures de «Télé service», de bornes interactives ou de cyberpostes.

Que de chemin parcouru, 62 ans après les premiers portails informatiques et les premiers réseaux de communication WAP! Si, en 2003, Internet comptait 750 millions d'utilisateurs dans le monde, ce sont aujourd'hui plusieurs milliards d'individus qui sont ainsi reliés par la ceinture mondiale du Net. En Suisse, les réseaux à haut débit installés dans les années 2015 ont constitué une évolution spectaculaire et les innovations ont été nombreuses au cours des 40 dernières années. En cette année 2060, de nouvelles applications répondant aux besoins des collectivités publiques et des citoyens attestent d'une créativité technologique et organisationnelle sans pareil. Le développement incroyable des forums de discussion et services «chat» (cau-

serie, échange) implantés sur les réseaux du service public en télémoignent.

Un autre volet important de l'activité des chancelleries est constitué par la diffusion des données publiques induites par la révolution numérique apparue en l'an 2000. Les balbutiements du début, avec l'élaboration de la première loi fédérale sur la transparence de l'administration et les innovations mises en oeuvre par les cantons pionniers que furent Berne, Genève et le Valais, ont débouché sur le concept désormais unanimement admis de «démocratie numérique», régi par l'obligation constitutionnelle d'accessibilité et de diversité des sources d'information, l'information publique appartenant au patrimoine public.

La population bénéficie aujourd'hui non seulement de l'accès en temps réel à des masses d'informations, qui jusqu'ici ne pouvaient circuler sur les réseaux interactifs, mais elle se caractérise en cette année 2060 par un don virtuel d'ubiquité lui permettant, en temps réel, d'être présente partout dans le cybermonde. La mise à disposition par les administrations, de téléprocédures mettant en ligne les formulaires administratifs ont constitué il y a 60 ans une révolution copernicienne du service public.

Elles ont aujourd'hui été remplacées par des interactions directes entre la population et les services de l'Etat grâce à la visiophonie qui a permis la mise en oeuvre d'une dématérialisation complète des dossiers et l'élaboration d'un système de certification virtuelle des documents. Il est à cet égard difficile de s'imaginer qu'il y a 60 ans à peine, les concepts de «neurone de liaison» du type «Bluetooth» permettant au téléphone de «converser» avec des appareils domestiques, aux appareils de télévision d'envoyer des documents à des interlocuteurs externes n'en étaient qu'au stade de prototype ! L'antique vote électronique de nos grands parents a fait place au «télévoting».

En ce dimanche 24 juillet 2060, à 12h45, le Chancelier de la région «Lémanie–Rhône–Mont-Blanc» s'apprête à transmettre à Berne via sa télémontre à batterie au lithium reliée au guichet unique de la Confédération, les résultats du scrutin qui vient de se dérouler. Les cloisons existant encore il y a 40 ans entre l'ordinateur et le téléviseur sont désormais tombées. Aujourd'hui, on dialogue avec son ordinateur, devenu un compagnon de chaque instant. Il n'y a plus ni clavier,

ni démarche mécanique à accomplir. Cette évolution trouve notamment son origine dans les projets pilote lancés par exemple à Genève entre 1995 et l'an 2000 déjà, ayant eu pour nom MAN (Metropolitan Area Network) et SMART Geneva. Le gouvernement d'alors, avait en effet conçu d'interconnecter chaque ménage du canton au moyen d'un vaste réseau de fibre optique, faisant du canton le premier canton virtuel de Suisse. Quelle révolution pour l'époque...

Mais revenons au dimanche 24 juillet 2060. A Genève, le chancelier est satisfait des résultats du vote de ce jour pluvieux, qui a vu la région Suisse «Lémanie–Rhône–Mont-Blanc» accepter à une majorité de 78% la nouvelle loi relative à la préservation de la couche d'ozone. Les Suisses de souche ainsi que les résidents étrangers établis depuis 2 ans dans notre pays ont participé au scrutin par le biais de leur télévision interactive. (Genève compte en 2060, 71% d'étrangers). Le taux de participation de Genève est de 65%.

Ce même dimanche, le corps électoral a également approuvé de justesse, par une courte majorité (50,4% de oui et 49,7% de non), le nouvel article constitutionnel régissant la mise en culture de souches embryonnaires permettant de remplacer les organes humains. Il était temps puisque les dispositions en vigueur jusqu'ici n'étaient plus adaptées aux conditions éthiques telles que définies en Suisse.

Grâce à l'évolution technologique de la Société de l'Information de la vingt-cinquième génération, (Age Web Processing) qui voit l'information circuler 28000 fois plus vite que les données virtuelles transmises en l'an 2000, le chancelier de la région «Lémanie–Rhône–Mont-Blanc» entre à la seconde en contact avec la Chancellerie fédérale sise dans le nouveau Palais de verre de la colline du Gurten, qui a remplacé en 2050 l'ancien Palais fédéral de la Bundesplatz dont la toiture avait irrémédiablement été détruite par l'ouragan LOTHAR IV qui a dévasté la Suisse en 2045.

D'une pression de la main sur sa télémontre à batterie au lithium (Timephone), le chancelier entre en contact avec sa collègue de la Confédération pour une téléconférence en visiophonie. La Chancelière suit également «on line» grâce à l'écran miniaturisé inséré dans ses lunettes, l'évolution du scrutin sur la protection de la couche d'ozone dans les pays voisins, membres de l'Union continentale. A 12h10, soit 10 minutes après la clôture des opérations, le résultat

consolidé du vote de la Suisse est connu, les 4 régions constituant le pays ayant accepté le projet avec 57% de oui.

A l'issue de cette journée de vote, Madame la Chancelière de la Confédération authentifie par le biais d'un paraphe virtuel transmis par Internet, les résultats du scrutin. Le chef du service d'information de la Chancellerie fédérale diffuse les informations via les dispositifs multimédia du Palais fédéral, opérationnels à la seconde. Depuis les écrans de commande de la Salle «Grütli», les agents cybernétiques s'affairent. Ils ont remplacé il y a 15 ans déjà, les systèmes de messagerie électronique «intelligents» en développant leurs potentialités. Chacun se souvient de l'époque pas si lointaine où il suffisait de taper un message sur un mini-portable pour que l'agent cybernétique intégré aux processeurs prenne le relais en assurant la suite des opérations en tentant toutes les possibilités de connexion existant encore à cette époque: fax, téléphone, messagerie.

Aujourd'hui, ces agents cybernétiques constituent une nouvelle population d'êtres virtuels. Ainsi que l'avait déjà prédit le scientifique Joël de Rosnay en 1999, ils constituent aujourd'hui les principaux auxiliaires des collaboratrices et collaborateurs du service public et de l'économie privée. Il les imaginait ainsi:

«A quoi ressembleront donc ces "agents"? Cette curieuse expression désigne des programmes experts jouant un rôle d'assistance électronique permanente à l'ensemble des fonctions proposées par les ordinateurs et les réseaux. Paradoxe de l'informatique: plus les ordinateurs se perfectionnent et plus ils nécessitent une participation accrue de la part de leurs utilisateurs. Aujourd'hui les menus déroulants, icônes et zones de dialogue, font partie du paysage familier de tout écran d'ordinateur. Mais les logiciels attendent de manière passive que l'utilisateur décide ce qu'il veut demander à sa machine.

Les agents, eux, tentent d'anticiper les actions les plus probables de l'utilisateur. Après une période de rodage et d'expérience partagée avec leur patron, ils apprennent à exécuter automatiquement des tâches de routine: à la réception de messages sur une boîte aux lettres électroniques, un agent peut décider de les classer par ordre de priorité ou de les transmettre à d'autres collaborateurs. Il peut aller directement chercher des informations dans un tableur et les faxer à un correspondant. Des

agents peuvent négocier entre eux sur le réseau les meilleurs créneaux pour établir des rendez-vous entre cadres très occupés. Ils peuvent accéder aux services boursiers et suivre les placements d'un portefeuille; collecter des informations sélectives selon le profil d'intérêt de l'utilisateur, ou l'assister dans le choix de produits en fonction du meilleur prix en parcourant des centaines de catalogues de produits.²»

Ainsi, circulant sur les réseaux, ces acteurs de la vie virtuelle sont devenus les compagnons «Intra-Net» familiers de notre cyberspace quotidien, nous permettant de résoudre sans effort des opérations compliquées. Dans ce contexte, le vieux débat relatif au remplacement de l'homme par la machine prend un sens nouveau. En effet, nos collaboratrices et collaborateurs ont tout à y gagner puisqu'ils peuvent désormais se consacrer à des tâches plus enrichissantes, nécessitant un réel contact humain. Quelle évolution depuis l'an 2006! Souvenez-vous de cette mémorable session du parlement fédéral caractérisée par le débat sur l'entrée de la Suisse au sein de l'Organisation des Nations Unies!

Les députés disposaient alors uniquement des informations et des textes soumis à discussion, par la bonne vieille voie électronique.

Depuis leur domicile et leur ordinateur personnel, ils étaient directement reliés au site ad hoc comportant les textes parlementaires et la documentation à l'appui des processus de décision. Ils disposaient heureusement, sur leur E-.book miniaturisé (10cm sur 3cm), de l'ensemble des textes soumis à discussion. C'était vraiment «l'âge de la pierre»...

Rentrant chez lui à Evian-les Bains, sur les rives du Léman après une journée bien remplie, le chancelier de la région suisse «Lémanie-Rhône-Mont-Blanc» profite de la pause que lui accorde son trajet de 4 minutes dans la navette «Swisslink» reliant par la voie sous-lacustre la station souterraine genevoise de la Place Neuve à celle du Casino d'Evian. Depuis son siège, il serre son poing gauche, permettant ainsi à la chaleur dégagée par son corps, de déclencher la

² Une vision du futur: dialogue avec Joël de Rosnay sur la coévolution entre technologie et société. Publié dans «Sociétés», Revue des Sciences Humaines et Sociales -Technocommunités, n°59, 1998/1

puce électronique placée dans son bouton de manchette, le système de commande de sa bibliothèque de salon. Arrivant chez lui, il s'installe confortablement dans sa nacelle en kevlar, allume posément un cigare, prend un whisky «pur malt -an 2000» et se plonge avec délectation dans une relique achetée à prix d'or par son épouse dans une librairie ancienne de la Vieille-Ville de Genève. Il saisit délicatement le précieux volume portant le titre «d'annuaire officiel de la République et canton de Genève 2000» et, laisse voguer ses pensées au gré des volutes de son cigare. Il tente alors de s'imaginer ce que pouvait être, il y a 60 ans, la vie quotidienne de ses prédécesseurs. Il se pose alors la question: Comment était-ce, une chancellerie d'un canton suisse en l'an 2000?.....

Références et textes consultés:

- Arnaud Dufour, conférence, Développement de la technologie Internet dans les nouveaux médias et les conséquences sur le comportement de la population
- Site Internet de Joël de Rosnay, directeur de la Prospective, Cité des Sciences et de l'Industrie, Paris
- Joël de Rosnay, la société de l'information au XXI^e siècle: enjeux, promesses et défis
- Projet SMART GENEVA
- Programme gouvernemental «L'Etat et les technologies de l'information et de la Communication: Vers une administration à accès pluriel», Services du premier Ministre, Paris, 1998
- Commissariat général du plan: Diffusion des données publiques et révolution numérique», Paris, octobre 1999
- Blaise Galland, Essai sur Genève et la société de l'information
- Revue Sciences et Vie, No de janvier 2000 «Concept-Phones, l'explosion multimédia du portable»

Dr. Max Egger

Humor ist, wenn man trotzdem lacht

Nicht, dass das Amt des Staatsschreibers mehr zu lachen böte als irgend ein anderes. Andererseits ist kein Amt in Ordnung, dem es an Humor fehlt. Versuchen wir, den Staatsschreiber aus dem Winkel des Humors zu betrachten.

Was ist das, ein Staatsschreiber?

Der Primarlehrer meiner Tochter Fränzi stellte eines Tages der Klasse das Aufsatzthema: «Der Beruf meines Vaters». Schülerinnen und Schüler begannen eifrig zu schreiben, nur Fränzi und ihrem Schulkameraden Andreas wollte die Erleuchtung nicht kommen. Bei Andreas war das noch einigermaßen verständlich. Sein Vater war als Direktor eines Unternehmens kürzlich «freigestellt» worden. Warum aber griff Fränzi nicht zur Feder?

Was ein Staatsschreiber ist und tut, darüber hatte ich wohl meine Kinder zu wenig aufgeklärt. Was schreibt er? Und was ist der Staat? Der Kanton? Vielleicht wäre Fränzi die Beschreibung des bündnerischen Staatsschreibers, der Kanzleidirektor heisst, leichter gefallen oder sogar diejenige des sanktgallischen Staatssekretärs. Ein Sekretär ist ja nicht nur ein Möbelstück, sondern auf vielen Büros anzutreffen. Früher wurde er von Karikaturisten, z.B. vom unvergesslichen Bö im Nebelspalter noch mit Überärmeln und einem Bleistift hinter dem Ohr dargestellt und war so leichter als Schreiber zu erkennen. Heute sitzt der Sekretär, die Sekretärin meistens hinter dem PC und spielt mit der Maus! Auch die Staatsschreiber kommen nicht darum herum. Diese Art Beschäftigung kennt im Jahre 2000 jedes Schulkind und könnte sie beschreiben. Staatssekretär ist allerdings eine höhere Weihe! Dazu schreibt die NZZ (21.2.2000) unter dem Titel «Die Phantome im Staatskalender», in diesem seien drei Staatssekretäre aufgeführt, obwohl sie gar nicht existierten, da der Titel eigentlich nur im Verkehr mit dem Ausland geführt werden dürfe. «Lächerlichkeit tötet nicht immer». Auch in Sankt Gallen gebe

es einen Staatssekretär. «Früher nannte er sich Staatsschreiber, und das ist er auch».

Hand aufs Herz, fragt man den Mann, die Frau auf der Strasse: Was macht ein Staatsschreiber? Die Beantwortung käme zögernd oder gar nicht! Sogar Nationalrat Blocher SVP wusste nur rudimentären Bescheid, als er erklärte, «der Kanzler macht Traktandenlisten»¹. Und wenn die neue Bundeskanzlerin Frau Huber-Hotz aus der Bundeskanzlei ein überdepartementales Gewissen und noch mehr als bisher einen «think tank» zugunsten des Regierungskollektivs machen möchte², so trägt das zur Begriffserklärung wenig bei.

In den Geschichtsbüchern findet man kaum brauchbare Hinweise zu diesem Problem. Im Buch unseres alt Kollegen Hans Muheim³ lese ich, dass die Urner Landschreiber unglückliche Krieger waren denn in den Schlachten bei Sempach 1386, bei Arbedo 1422, bei Marignano 1515, bei Bicocca 1522, bei Blainville 1562, bei Villmergen 1722 und beim Franzoseneinfall 1799 erlitten die jeweiligen Landschreiber den Heldentod! In der Neuzeit gibt es unter den Staatsschreibern einige Obersten ohne Schlachterfahrung und sogar einen Staatsschreiber im Kanton Luzern mit Namen Krieger, der mir besonders friedliebend schien!

Laut Hans Muheim hatte der Urner Landschreiber strenge Kleidervorschriften zu beachten. Es wurde ihm auch empfohlen, an Werktagen den Herrn Landammann zur Kirche zu begleiten. So streng waren damals die Bräuche! Paul Reichling, Schwyz⁴, hat den Staatsschreiber in die Nähe eines Kirchendieners gerückt, wenn er feststellt: «Der Staatsschreiber ist bei seiner Regierung eine Kreuzung von Sigrüst und Zeremoniar. Er sorgt dafür, dass die Bücher richtig aufgeschlagen und die Kerzen angezündet sind und dass sie die richtigen Texte anleuchten. Er sorgt auch dafür, dass die Glocken der Publizität läuten, wenn es gewünscht wird und sein muss». Bundesrat Delamuraz bezeichnete Bundeskanzler Couchepin in einer Festschrift so-

¹ NZZ, 27.10.99, S. 13

² Neue Mittelland Zeitung vom 11.4.2000

³ Vgl. Menschen-Staat-Kultur, Altdorf 1998, S. 35

⁴ Vgl. in Muheim, Gedenkblätter zur 75. Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz, 1981, S. 18

gar mit dem biblisch anmutenden Titel «Tempelwächter der Eidgenossenschaft»⁵. Begriffsverwirrung?

Im Solothurnischen Gesetz vom 14. April 1803 über die Organisation der Kanzlei heisst es u.a. der Staatsschreiber müsse nebst einem guten Aufsätze im Deutschen auch noch die französische und lateinische Sprache besitzen, etwas viel verlangt! Dafür war er auch gut besoldet und erhielt nebst dem Jahreslohn von Fr. 800.– 48 Mütt (1 Mütt = 160 Liter) Dinkel und 24 Mütt Hafer. Wozu dieses Futter? Möglicherweise hielt er Haustiere.

Ausser dem Titel hat der schweizerische mit dem deutschen Bundeskanzler nichts gemein. Als 1981 der zurücktretende Bundeskanzler Karl Huber von einem Radioreporter gefragt wurde: «Kennen Sie ihren deutschen Kollegen, kennen Sie Herrn Schmidt?» soll der Befragte offenbar so perplex gewesen sein, dass er nüchtern verneinte, so wenig wie der Interviewer gewahr werdend, das er einem Vergleich von Äpfeln mit Birnen aufgesessen war⁶.

Die Protokolle

Von Staatsschreibern wird mehr verlangt als, nach Meinung von Herrn Blocher, s.o., die Abfassung von Traktandenlisten. Vom ersten eidgenössischen Kanzler Ulrich Schiess hiess es: «Er besass die hohe Gabe, aus den langfädigen Voten gewisser Ratsherren das Entscheidende herauszuhören und so knapp zusammenzufassen, dass sein Protokoll klarer war, als das Gesprochene»⁷. Das ist auch heute noch so! So bemerkte ein früherer Bundeskanzler bezüglich der Verhandlungen im Bundesrat: «On sait, ce qu'ils ont discuté, mais pas toujours ce qu'ils ont décidé»⁸.

Der Staatsschreiber schreibt. Das ist eine unumstössliche Tatsache. Er kann sich auch einmal verschreiben, wie das dem bündnerischen Kanzleidirektor passiert ist. Er hielt in einem Regierungsrats-

⁵ NZZ, 21.10.99, S. 13

⁶ Vgl. Leserbrief in der NZZ vom 2.11.99

⁷ Zitat bei Walter Baumann, Auf den Spuren Gottfried Kellers, Zürich 1984, S. 69

⁸ NZZ, 2.12.99, S. 15

beschluss⁹ fest, dass einem ehrenwerten Professor ein Beitrag an die Festwirtschaft, anstatt Festschrift geleistet werde!

*An der Regierungssession
sitzt auch der Kanzler vom Kanton.
Was seine Chefs dort geben wieder,
er schreibt es in Stichworten nieder.
Oft muss er mühesam entwirr'n,
was so in einem Ratsherrnhirn
entstanden ist, nebst andern Voten.
Im Protokoll gibt's keine Noten.
Er hört, notiert, es schweigt sein Mund
und bleibt diskret im Hintergrund¹⁰.*

Die Hintergrundarbeit des Staatsschreibers liefert keine Schlagzeilen. Beim Rücktritt von Bundeskanzler Couchepin wurde inmal mehr darauf hingewiesen, dass der Bundeskanzler nicht nach aussen glänzen kann. «Neben den sieben Mitgliedern der Landesregierung, die normalerweise kaum unter einem gebrochenen Selbstbewusstsein leiden, hat eine weitere Primadonna gar keinen Platz. Gibt es good news zu verbreiten, wird kein Departementschef dem Bundeskanzler den Vortritt lassen. Für allfällige Misserfolge ist schon eher der Stabschef zuständig»¹¹.

Das Protokoll

Der Staatsschreiber führt nicht nur Protokolle, er ist auch Chef de Protocol und bemüht sich als solcher, Anlässen der Regierung die nötige Würde zu verleihen. Das kann bis ins Detail gehen.

⁹ RB Prot. Nr. 811/1978

¹⁰ Felix Weber «Pegasus und Politik im Rathaus und im Bundeshaus», Glarus 1974

¹¹ NZZ, 21.10.1999, S. 13

*Kommt Staatsbesuch, wer garantiert,
dass alles klappet wie geschmiert,
vom Bahnhof bis zum Schlusssermon?
Le chancelier d'Etat, mein Sohn!*

Felix Weber

Der Staatsschreiber sollte darauf achten, was man (Mann) und Frau bei Staatsempfängen, z.B. zum Kerzenlichtdinner trägt. Wehe, wenn da keine Weisung erfolgte und eine Dame underdressed erscheint! Auch Transporte zu solchen Anlässen verlangen Sorgfalt. Mir ist es einmal passiert, dass ich für den Transport der Regierungsräte mit Damen einen VW-Bus der Staatsgarage als weniger aufwendig erachtete als drei Staats-Mercedes. Der Staatsschreiber wurde wegen des faux pas gerüffelt. Tempora mutantur! Es muss gespart werden, koste es was es wolle. Heute würden Regierungsräte und -innen wenn möglich das eigene Fahrzeug oder öffentliche Verkehrsmittel benützen.

Transporte von Regierungsräten sind ohnehin so eine Sache. Als Solothurner Regierungsräte einmal mit zwei Wagen zu einer Zusammenkunft nach Stein a. Rhein verreisen mussten, landete der eine Wagen im richtigen Stein, der andere in Stein/Säckingen!

Der Staatsschreiber als Vorgesetzter

Der äusserst pflichtbewusste Bundeskanzler Schiess soll, wie Prof. Urs Allematt schreibt¹², von seinen Untergebenen grosse Arbeitsdisziplin verlangt haben. Schiess habe sich jeweils neben der Kanzleitüre aufgestellt und verabreichte jedem, der zu spät kam, einen tüchtigen Klaps. Heute verhindert die elektronische Kontrolle solche sympatischen Kontakte. Oder käme der Kanzler sogar in den Verdacht, mobbing zu betreiben?

¹² NZZ, 2.12.1999

Staatsschreiber Gottfried Keller

Er war wohl einer der berühmtesten Staatsschreiber in unserem Land. Von ihm gehören einige Musterchen in diesen Aufsatz. Ich entnehme sie dem lesenswerten Buch von Walter Baumann, «Auf den Spuren Gottfried Kellers» (Zürich 1984).

Die erste Begegnung Kellers mit der Zürcher Staatskanzlei war alles andere als begeisternd. 1840 war der Kunstbeflissene unterwegs nach München, um sich dort weiterzubilden. Von seinem Zwischenhalt in Frauenfeld schrieb er erzürnt nach Hause, durch «die verfluchte Nachlässigkeit» des Staatsschreibers sei sein Reisepass versehentlich für Italien, statt München visiert. «Jemand Männlicher», schrieb er der Mutter, möge das verunglückte Dokument zur Staatskanzlei tragen, «dem Staatsschreiber den Zopf machen» und für kostenlose Berichtigung sorgen. In Kellers Pass stand übrigens als Berufsbezeichnung «Kunstmaler». Vermutlich ist er der einzige geblieben, der mit diesem Studium zum Staatsschreiber avancierte! Keller bewarb sich offensichtlich in finanzieller Notlage 1861 beim Regierungsrat um die ausgeschriebene Stelle des ersten Staatsschreibers des Standes Zürich und wurde vom Regierungsrat mit fünf gegen drei Stimmen gewählt, was nicht überall Freude auslöste. Die konservative Freitagszeitung höhnte: «Am Vorabend vor dem Betttag hat unsere Regierung noch einen Geniestreich begangen, wegen dess gewiss viele sich veranlasst gesehen haben werden, am Betttag selbst noch extra für sie zu beten». Als der Herr Staatsschreiber Keller dann zur ersten Sitzung des Regierungsrates ins Rathaus ging, präsentierte der dort stationierte Landjäger Übungsgemäss das Gewehr. Man bedenke, so viel Ehre für den Staatsschreiber, der sich ja heute bei öffentlichem Auftreten eher hinter der Regierung versteckt, als Mann oder Frau hinter den Kulissen, auch wenn er manchmal im grossen Theater halt doch Regie führt.

Keller fand einst einen Klagebrief eines Gemeindepräsidenten auf seinem Pult, der seit längerer Zeit schwerwiegende Differenzen mit einem Bürger hatte und nicht mehr wusste, wie er sich des Grobians erwehren sollte. Der Brief endete mit dem Satz, der Mann habe ihm sogar erklärt, er könne ihm am Hintern lecken. «Was soll ich nun tun,

Herr Staatsschreiber?» Keller schrieb kurz und knapp an den Rand des Briefes: «Ich würde es nicht tun».

Mitte Juli 1876 nahm Keller seinen Abschied. Die Regierungsräte trafen sich mit ihm im Hotel Bellevue in Zürich zu einem Abschiedessen und überreichten ihm einen silbernen Becher. Der Anlass begann abends um 6 Uhr. Keller schrieb einem Bekannten nach Wien: «Um 9 Uhr schien es mir einschlafen zu wollen, ich verfiel auf die verrückte Idee, ich müsse nun meinerseits etwas leisten und den Becher einweihen. Ich lief hinaus und machte ganz tolle Weinbestellungen in Bordeaux, Champagner u.s.f. in der Meinung, dieselben selbst zu bezahlen. Die Herren aber wussten, dass alles aus der Staatskasse bezahlt werden müsse und um den Schaden möglichst erträglich zu machen, fingen sie krampfhaft an mitzusaufen und sofften verzweifelt bis morgens um 5 Uhr...». Keller wurde mit einer Droschke nach Hause gebracht und hatte drei Tage Kopfwahl!

Staatsschreiber dichten

Nicht nur Keller war ein Staatsschreiber, der dichtete. Es gibt immer wieder Staatsschreiber, die sich im Reimen versuchen. So Felix Weber, alt Glarner Ratsschreiber und Vizekanzler des Bundes (siehe Fussnote 10). Nachstehend eine weitere Probe seines Könnens:

*Weil beim behördlichen Beschluss
aufs Stimmrecht stets verzichten muss
der Schreiber, die Idee mir kam,
ob als Ersatz für Einflussnahm'
ich nicht am besten in Gedichten
die eig'ne Meinung könnt' verdichten,
teils drum, um Farbe zu bekennen,
teils um, wenn Meinungskämpf' entbrennen
und rings die Fronten sich versteifen,
zwecks Meinungsbildung einzugreifen.*

Wenn's nur so einfach wär! mir selbst war es vergönnt, mit Versen gelegentlich Stimmung zu verbreiten und so schliesse ich mit einer

Huldigungsadresse, die ich den Staatsschreibern an ihrer Konferenz 1997 in Solothurn vortrug:

*Ihr seid Stabschefs, l'état major.
Regierungsräte, seht euch vor,
pflegt guten Umgang im Rathaus
mit den Staatsschreibern, s'zahlt sich aus!
Damit schliess ich mein resumé
rund um den Job des chancelier.
Staatsschreiber, Kanzler, ich beton',
einer genügt, pro Bund, Kanton.
Regierungsräte, fünf bis sieben,
braucht es dagegen, meine Lieben!
Man sieht, on voit, le chancelier
est dans l'état le **premier** !*

Honni soit qui mal y pense!

Autoren – Les auteurs – Gli autori

René Aebischer, Präsident der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz

Hans-Urs Wili, Dr. iur., Chef der Sektion Politische Rechte in der Schweizerischen Bundeskanzlei

Claudio Riesen, Dr. iur., Kanzleidirektor des Kantons Graubünden

Viktor Baumeler, Dr. iur., Staatsschreiber des Kantons Luzern

Ernst Buschor, Prof. Dr., Bildungsdirektor/Regierungsrat des Kantons Zürich

Kurt Nuspliger, Prof. Dr., Staatsschreiber des Kantons Bern

Josef Nigg, Dr. iur., Regierungsrat des Kantons Obwalden

Giampiero Gianella, lic. iur., Cancelliere dello Stato, Canton Ticino

André Baltensperger, Dr. phil., lic. rer. pol., Sekretär der Konferenz der Kantonsregierungen

Vincent Grandjean, lic. iur., Chancelier d'Etat, Canton de Vaud

Georg Müller, Prof. Dr., Ordinarius für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Gesetzgebungslehre an der Universität Zürich

Hanna Muralt Müller, Dr. phil., Vizekanzlerin der Eidgenossenschaft

Dominique Freymond, lic. nat., Direktor UNISYS (Schweiz) AG, ancien chancelier d'Etat, Canton de Vaud

Robert Hensler, Avocat, Chancelier d'Etat, République et Canton de Genève

Max Egger, Dr. iur., a. Regierungsrat und a. Staatsschreiber des Kantons Solothurn

