



# Staatsleitung

Abstract zur Mastervorlesung im HS24

RA Dr. iur. Christian Rathgeb, Lehrbeauftragter für Staatsrecht\*

Lehrstuhl Prof. Dr. iur. Andreas Glaser (UZH und ZDA)

*\*Der Dozent war Grossrat, Landespräsident (Grossratspräsident), Regierungsrat, zweifach Regierungspräsident im Kt. Graubünden und Präsident mehrerer interkantonalen Regierungskonferenzen, zuletzt der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK).*



Foto Parlamentsdienste 3003 Bern / Monika Flückiger

Das Verständnis für den Begriff der «Staatsleitung» im heutigen Sinne geht auf den Zürcher Juristen und Politiker JAKOB DUBS (1822-1879) zurück. Dubs promovierte im Jahre 1843 an der Universität Zürich. Seine bekannteste Edition ist *«Das Öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Dargestellt für das Volk»* und erschien im Jahre 1878 in Zürich. Das zweibändige Werk basiert auf langjähriger politischer Erfahrung auf kantonaler und Bundesebene, insbesondere als Grossrat, Regierungsrat, Nationalrat, Ständerat und Bundesrat (1861-1872) sowie dreifach als Bundespräsident. Dubs war zu seiner Zeit staatspolitisch ein bedeutender theoretischer «Vordenker» (ALFRED KÖLZ), der den Grundstein für die Lehre der Staatsleitung, wie sie heute an der Universität Zürich vermittelt wird, gelegt hat.



Foto André Welti, ZB

**Das System der Staatsleitung im föderalen Bundesstaat ist ein komplexes Rechtssystem, das eine geführte, wertebasierte und zielgerichtete Staatsentwicklung nach demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzipien bezweckt.**

Die Vorlesung ist ausgerichtet auf Studierende, die sich für eine Mitwirkung

- *im Staat auf Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene oder in der Verwaltung interessieren,*
- *in Parteien, Verbänden, Interessensorganisationen oder Komitees mit dem Ziel einer sachpolitischen Mehrheitsfindung vorbereiten wollen,*
- *oder einfach für die staatsrechtlichen Mechanismen zur Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates interessieren.*

#### **Erwartungen an die Studierenden:**

*Von den Studierenden wird erwartet, dass sie*

- *ein Grundinteresse resp. Neugierde am Thema mitbringen;*
- *die überschaubare Anzahl an Dokumenten, die ins OLAT gestellt wird, lesen;*
- *sich ggf. mit Fragen oder Diskussionsbeiträgen in der Vorlesung beteiligen.*



Foto: Bundeskanzlei

*Die Vorlesung beruht auf folgender Definition des Staatsleitungsbegriffs:*

**«Staatsleitung ist das kooperativ koordinierte Wirken von Regierung und Parlament zur zielgerichteten Entwicklung des Staates»**

**Themen sind insbesondere:**

- *Führung im demokratischen Bundesstaat, geführte demokratische Willensbildung und Entscheidungsfindung*
- *Regierungsführung, Kollegial- und Departementalsystem*
- *Regierung und Parlament in kooperativ koordinierter Zusammenarbeit*
- *Politische Planung, strategische Zielsysteme und deren Instrumente*
- *Verwaltungsführung*
- *Führungsunterstützung durch Bundes- und Staatskanzlei*
- *Instrumente der internationalen und interkantonalen Zusammenarbeit*
- *Verfassungsrechtliche Werteordnung und deren Entwicklung, Möglichkeiten der Einflussnahme*
- *Verwirklichung und Entwicklung des Staatszwecks*

# Ziele der Lehrveranstaltung

*Die Lehrveranstaltung «Staatsleitung» soll es den Studierenden ermöglichen, sich in den staatsrechtlichen Mechanismen der Leitung im Bundesstaat zurechtzufinden. Zu diesem Zweck werden verschiedene Themenfelder ausgeleuchtet und an konkreten Beispielen besprochen. Dabei werden auch aktuelle und konkrete Forschungsfragen mit prominenten Persönlichkeiten aus der Praxis behandelt.*

*Im Einzelnen sollen die Studierenden:*

- den Begriff sowie die Grundprinzipien der Staatsleitung im Bundesstaat kennen lernen;*
- die Instrumente der Staatsleitung und deren Anwendung in der Praxis erkennen und verstehen und;*
- die Entwicklung des Bundesstaats und seiner Grundwerte in einen umfassenden Zusammenhang stellen und im Kontext beurteilen können.*

*Die Vorlesung soll die Studierenden bei der Erreichung der für jede Doppelkation formulierten Lernziele unterstützen. Nebst einer Vermittlung des Stoffs geht es im Unterricht und in Kolloquien mit externen Fachleuten darum, das Wissen anhand von konkreten Fragestellungen zu vertiefen und Motivation sowie Freude an der aktiven Einflussnahme und Führung im Rechtssystem «Bundesstaat» zu entwickeln.*

# Vorlesungsplan\*

	Vorlesung	Thema / Gast	Inhalt (Anpassungen werden in der Vorlesung bekannt gegeben)
I.	18.09.2024	Informationen zur Vorlesung und zum Leistungsnachweis; Einführung ins Thema	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ablauf der Vorlesungen / Gastreferate / Exkursion ins Bundeshaus</li> <li>- Grundlagendokumente auf dem Intranet (OLAT)</li> <li>- Modalitäten des Leistungsnachweises</li> <li>- Bedeutung des Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS) für die Vorlesung</li> </ul> <p>Bedeutung von Entwicklungen in der Staatsleitung im Schweizerischen Bundesstaat</p> <p>Grundlagen zum Begriff und Inhalt der Staatsleitung</p>
II.	25.09.2024	Grundlagen der Staatsleitung; Staatsleitung im Bundesstaat und Einflussnahme auf die Staatsleitung	<p>ZFS: wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem ZFS-Eröffnungsbeitrag von a. Bundesrat Dr. Kaspar Villiger</p> <p>Staatsleitung im Bundesstaat</p> <p>Leitung durch das Volk; braucht es in der direkten Demokratie überhaupt Führung?</p> <p>Bedeutung von Demokratie, Rechtsstaat, Föderalismus und Sozialstaat in der Staatsleitung; Entwicklungen des verfassungsrechtlichen Wertesystems</p>
III.	02.10.2024	Interkantonale Zusammenarbeit  <i>Gast (09.00 Uhr): Dr. Markus Dieth, Landammann Kt. AG, Präsident KdK</i>	<p>Grundlagen und Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit für die schweizerische Staatsleitung</p> <p>Perspektiven der interkantonalen Zusammenarbeit und Entwicklungstrends</p> <p>Kooperativer Föderalismus in der Staatsleitung in der Beurteilung des obersten Vertreters der Kantonsregierungen</p> <p>Bedeutung der kommunalen Ebene in der Staatsleitung</p>

\*in Details sind rollend Anpassungen möglich.

	Vorlesung	Thema / Gast	Inhalt (Anpassungen werden in der Vorlesung bekannt gegeben)
IV.	09.10.2024	Kollegial- und Departementalsystem	Kollegialprinzip und -system; gesellschaftliche Durchdringung des Kollegialprinzips Departementalprinzip und -system; Rezepte gegen Silodenken und Departementalismus Normativer Vorrang des Kollegialprinzips und deren Konsequenzen
V.	16.10.2024	Bundes- und Regierungspräsidium	Funktion, Aufgaben und Bedeutung des «Primus inter pares» für die Staatsleitung im schweizerischen Regierungssystem Stärkung des Regierungspräsidiums, Grenzen und Möglichkeiten Mitwirkung der übrigen Regierungsmitglieder an den Präsidialaufgaben
VI.	23.10.2024	Rolle des Kantonsparlaments in der Staatsleitung <i>Gast (09.00 Uhr): Dr. Beat Habegger, Kantonsrat, Präsident ILK</i>	Anteil des Parlaments an der Staatsleitung Instrumente der parlamentarischen Mitwirkung in der kooperativen Staatsleitung Parlamentarische Mitwirkung in der Praxis und deren Stärkung Koordination innerhalb der Staatsleitungsfunktion
VII.	30.10.2024	Führungs- und Planungsprozesse	Politische Planungs- und Führungssysteme Sachpolitische Führung und Einflussnahme Langfristplanung am Beispiel des Kantons Glarus Zielsysteme Vorbereitung des Gesprächs mit Bundesrätin Karin Keller-Sutter

	Vorlesung	Thema / Gast	Inhalt (Anpassungen werden in der Vorlesung bekannt gegeben)
VIII.	06.11.2024	Leistungen der Bundes- und der Staatskanzleien sowie der Ratssekretariate im Rahmen der Führungsunterstützung <i>Gast (08.00 Uhr): Dr. Roger Nobs, Ratsschreiber Kt. AR, Lehrbeauftragter an der Universität St. Gallen</i>	Rolle der Bundes- und Staatskanzlei in der Staatsleitung Entwicklungen im Leistungsprofil der Führungsunterstützung E-Government Profil des Staatsschreibers, insbesondere zur Bedeutung juristischer Kompetenzen des Regierungsberaters
IX.	13.11.2024 16.00 Uhr	<i>Austausch mit Bundesrätin Karin Keller-Sutter zum Thema Staatsleitung, Bernerhof (Bundeshaus West), Bern</i>	Austausch mit Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter im Bundeshaus
X.	20.11.2024	Umfeldänderungen und Staatsleitungsreformen in Bund und Kantonen	Verändertes Umfeld und Konsequenzen daraus Medienwandel und Konsequenzen für die Staatsleitung Demokratie aus der Staatsleitungsperspektive Handlungsbedarf und Ziele von Reformbestrebungen Gründe für das Scheitern bisheriger Staatsleitungsreformen



	<b>Vorlesung</b>	<b>Thema / Gast</b>	<b>Inhalt (Anpassungen werden in der Vorlesung bekannt gegeben)</b>
<b>XI.</b>	27.11.2024	Staatsleitung und internationale Beziehungen (Kolloquium) <i>Gast (08.00 Uhr): Dr. Dr. h.c. Peter Maurer, a. Staatssekretär, a. Präsident IKRK</i>	Einbettung des Bundesstaats in die internationale Staatengemeinschaft Staatsleitung und deren Instrumente auf internationaler Ebene Internationale Tendenzen im Wandel der, für die Staatsleitung relevanten Wertesysteme
<b>XII.</b>	04.12.2024	Verwaltungsführung	Verwaltungsführung Zielsysteme der Verwaltungsführung; New Public Management Kontrollbehörden und deren Bedeutung für die Staatsleitung
<b>XIII.</b>	11.12.2024	Fazit und Reformbedarf; mögliche Staatsleitungsreformen	Besprechung von mit den Studierenden abgesprochenen Zusatzthemen aus dem Bereich der Staatsleitung Handlungsbedarf für Reformen in der Staatsleitung auf Bundes- und Kantonsebene Ausrichtung von zukünftigen Staatsleitungsreformen
<b>XIV.</b>	18.12.2024	Repetition und Vorbereitung auf den Leistungsnachweis (mündliche Prüfung)	Repetition des Kerninhalts des vermittelten Stoffs entlang der Lernzielzusammenstellung Besprechung von Prüfungsbeispielen Beantwortung von Fragen

## 13. November 2024: Austausch zum Thema Staatsleitung mit Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter, Vizepräsidentin des Bundesrats und Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bernerhof (Bundeshaus West), Bern

**Karin Keller-Sutter**, Bundesrätin seit 1. Januar 2019, Vorsteherin des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), seit 1. Januar 2023 Vorsteherin des Eidg. Finanzdepartements (EFD), früher Regierungsrätin des Kt. St. Gallen (2000 bis 2012), Kantonsrätin (1996 bis 2000) und Gemeinderätin von Wil (1992 bis 2000).



Foto: zur Vf./ Gaëtan Bally

## 02. Oktober 2024: Wir dürfen in der Vorlesung für ein Referat mit anschliessender Diskussion zum Thema “interkantonale Zusammenarbeit” begrüssen:

**RA Dr. Markus Dieth**, Landammann des Kantons Aargau, Mitglied der Regierung des Kantons Aargau seit 2016, Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und Stiftungsrat der ch-Stiftung seit 2023, Grossrat (2009 bis 2016), Grossratspräsident des Kantons Aargau (2015) und Gemeindeammann von Wettingen (2008 bis 2016).



Foto: zur Vf./@2023 SRF

## 23. Oktober 2024: Wir dürfen in der Vorlesung für ein Referat mit anschließender Diskussion zum Thema “Beitrag des Parlaments zur Staatsleitung” begrüßen:

**Dr. Beat Habegger**, Kantonsrat im Kanton Zürich (seit 2015), Präsident der Interkantonalen Legislativkonferenz (ILK; seit 2022), Mitglied der Finanzkommission (seit 2023), Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrats (2019-2023), Dozent und Co-Institutsleiter an der FHNW.



Foto: zur Vf./TA

## 06. November 2024: Wir dürfen in der Vorlesung für ein Referat und Kolloquium zum Thema “Führungsunterstützung” begrüßen:

**RA Dr. Roger Nobs**, Ratsschreiber des Kantons Appenzell Ausserrhoden, Mitglied des Vorstands der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK), Lehrbeauftragter für öffentliches Recht an der Universität St. Gallen.

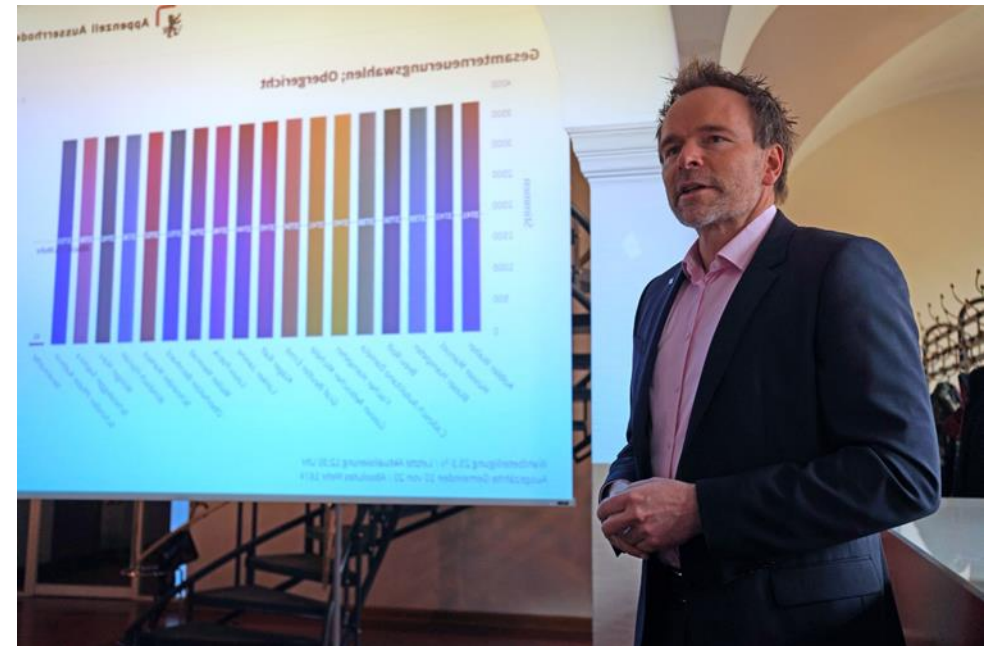


Foto: zur Vf./Kanton AR

## 27. November 2024: Wir dürfen in der Vorlesung für ein Kolloquium zum Thema “Staatsleitung und internationale Beziehungen” begrüßen:

**Dr. Dr. h.c. Peter Maurer**, ab 2000 Botschafter im EDA, von 2004 bis 2010 Chef der Schweizer Ständigen Mission bei den UN, ab 2010 Staatssekretär in der Politischen Direktion des EDA, ab 1. Juli 2012 bis Ende September 2022 Präsident des IKRK, danach Vorsitzender des Basel Institute on Governance und Senior Fellow am Geneva Graduate Institute.



Foto: zur Vf.

**«Staatsleitung in der Demokratie ist engagierte, werteorientierte Zielverfolgung mit nicht wenig Emotionen und sachpolitisch homöopathischer Dynamik»**

Die Werteordnung der Schweizer Staatsleitung ist insbesondere geprägt durch

- *Demokratie und Freiheit (Präambel, Art. 51, 54 BV)*
- *Rechtsstaatlichkeit (Art. 5 BV)*
- *Föderalismus (Art. 3, 5, 42 ff., 50 ff. BV)*
- *Sozialstaatlichkeit (Art. 41 BV)*
- *Verfahrensprinzipien (Art. 5a, 43a BV)*
- *weitere (neuere) Werte*

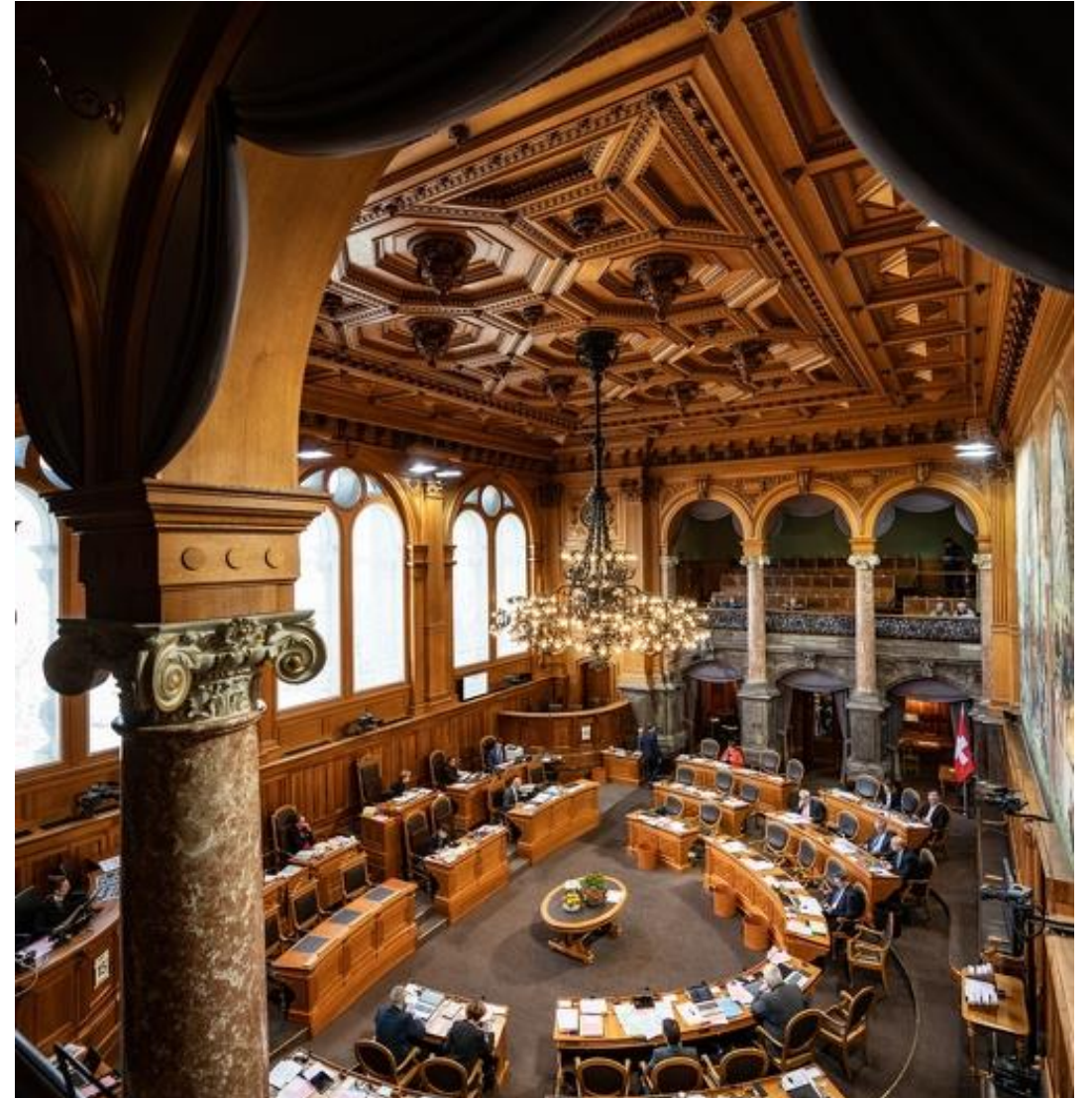


Foto Parlamentsdienste / Rob Lewis

# Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS)

*Gleichzeitig mit der Vorlesung zur Staatsleitung startet an der RWF das «Zürcher FORUM zur Staatsleitung (ZFS)», eine Plattform für Praxisbeiträge zum Thema «Staatsleitung». Persönlichkeiten aus der Politik aller drei Staatsebenen, sodann aus Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft stellen in Kurzbeiträgen ihre begründeten Thesen zu Einzelaspekten oder generell zur Staatsleitung im Schweizerischen Bundesstaat auf Bundes- und Kantonebene aus ihrer Erfahrung öffentlich zur Verfügung.*

*Die Praxisbeiträge dienen dazu, in der Vorlesung, in Seminaren und Tagungen, Vorgänge der Staatsleitung zu verstehen, diese näher auszuleuchten, wissenschaftlich mit Theorien zu hinterlegen und Vorschläge für staatliche Entwicklungen aus aktueller, wissenschaftlicher Perspektive zu erarbeiten.*

*Die Beiträge werden auf der Homepage des Lehrstuhls Prof. Dr. Andreas Glaser veröffentlicht. Anfragen für weitere Beiträge des FORUMS erfolgen unter Einbezug der Studierenden.*

*Den Eröffnungsbeitrag des ZFS hat a. Bundesrat Dr. Kaspar Villiger verfasst.*



# **Der Leistungsnachweis erfolgt durch eine mündliche Prüfung, die vom Dozenten abgenommen wird**

- *der Prüfungsstoff umfasst grundsätzlich das in der Vorlesung Behandelte respektive die im OLAT eingestellten Dokumente;*
- *die Prüfung orientiert sich an den Lernzielen;*
- *die Studierenden erhalten zur Prüfungsvorbereitung einen detaillierten Lernzielkatalog;*
- *es werden mehrere Prüfungsthemen/-fragen als Beispiele für den Prüfungsablauf besprochen;*
- *die letzte Doppelstunde vom 18. Dezember 2024 dient der Repetition des Stoffs und der Prüfungsvorbereitung und basiert auf dem abgegebenen Lernzielkatalog.*

# Fragen zur Vorlesung?

**Lehrstuhl Prof. Dr. iur. Andreas Glaser**

Dozent: RA Dr. iur. Christian Rathgeb  
Rämistrasse 74/14, 8001 Zürich  
Büro RAI G 145/147 (Assistenz)  
Mail: [christiankarl.rathgeb@uzh.ch](mailto:christiankarl.rathgeb@uzh.ch)

