

E 22 928

*Le Chef du Département des Affaires étrangères, N. Droz,
au Chef du Département de l'Intérieur, K. Schenk*

R Réorganisation du Conseil fédéral

Berne, 28 septembre 1892

Pour répondre à l'invitation adressée à tous les départements en date du 1^{er} juillet¹, relativement à la réorganisation du Conseil fédéral, le département sous-signé a demandé à ses divisions des rapports spéciaux, leur laissant d'ailleurs pleine liberté d'apprécier la question chacune à son point de vue. Nous croyons devoir vous faire parvenir ci-joint, sans y rien modifier, ces divers rapports qui

1. Cf. PVCF du 1^{er} juillet 1892 (E 1004, 1/170, n° 2941). La consultation de tous les départements est décidée à la suite d'un postulat du 18 juin 1892 concernant la réorganisation du Conseil fédéral et de l'administration fédérale. Cf. aussi n° 128.



renferment les vœux particuliers de chacune d'elles.² Il nous semble indiqué d'y joindre un aperçu général de la situation telle qu'elle se présente à nous comme département du Conseil fédéral.

I

La première question soumise à notre examen est celle des expériences et des constatations faites ensuite de la réorganisation du Conseil fédéral du 8 juillet 1887.

Pour bien répondre à cette question, il faut se rappeler quelle était la situation à cette époque.

1° M. Hertenstein, alors vice-président du Conseil fédéral, déclarait ne pas vouloir et pouvoir accepter la présidence de la Confédération pour 1888 si on le chargeait du département politique.

2° M. Deucher, entré au conseil fédéral en 1883, en était déjà en 1887 à son cinquième département. Il avait dû, jusque-là prendre chaque année celui laissé vacant par le président. Il désirait vivement avoir la même stabilité que ses collègues.

3° Avec le système en vigueur jusque-là, les Affaires étrangères étaient nécessairement sacrifiées. Les questions de longue haleine étaient négligées. Les dossiers d'affaires pendantes se couvraient de poussière et plus d'un président avait passé au département politique sans les ouvrir. On laissait ainsi fréquemment échapper l'occasion favorable de les régler. Chaque département s'était mis à soigner de plus en plus, lui-même, ses relations avec l'extérieur, en sorte que le président, toujours en simple passage au département politique, n'était guère que de nom le chef des Affaires étrangères. Ignorant ce qui se passait dans les autres dicastères, il ne pouvait que renvoyer à ceux-ci les diplomates étrangers, s'il ne voulait s'exposer à leur donner des réponses inexactes. Ce régime était souvent préjudiciable à la bonne tractation des dites affaires. Des démarches en sens contraire avaient parfois lieu; des réponses contradictoires étaient fréquemment données; la surveillance sur nos agents diplomatiques et consulaires, éparpillée entre les départements, était illusoire; les agents étrangers profitaient de toutes les fissures d'une telle organisation.

A notre avis, la réforme de 1887 a mis fin à ces graves inconvénients. Mais elle a produit les suivants dont on se plaint:

1° Le président est trop surchargé.

2° Il n'a pas une situation assez en évidence, pas assez d'autorité pour la marche générale des affaires.

3° Les chefs de départements sont maintenant trop stables. Il en résulte qu'ils s'enferment de plus en plus dans leur cercle d'activité spéciale, ce qui ôte au Conseil fédéral le caractère constitutionnel qu'il doit avoir d'autorité de laquelle émanent les décisions.

Ces inconvénients sont réels. Mais faudrait-il, pour les faire disparaître, revenir aux errements de l'ancien système?

2. En annexe 1 au présent document est reproduit le rapport de la Division politique et en annexe 2 celui de la Division du commerce.

28 SEPTEMBRE 1892

207

Nous croyons que cela serait très fâcheux. Les Affaires étrangères ont une importance trop grande, elles demandent trop d'esprit de suite, pour qu'on puisse de nouveau, sans nuire à l'intérêt du pays, les replacer dans l'état précédent.

Il nous semble qu'il y a moyen de trouver une combinaison conciliant les diverses exigences faites soit avant, soit après 1887.

II

Voici quel doit être, à nos yeux, le programme d'une bonne réorganisation du Conseil fédéral:

1° Répartir le fardeau des Affaires d'une manière pratique et aussi égale que possible sans surcharger personne.

2° Donner au président de la Confédération la situation qui lui revient, sans sacrifier de nouveau la continuité si nécessaire dans la direction des Affaires étrangères.

La combinaison suivante paraît de nature à réaliser ce programme.

Le Conseil fédéral serait composé des sept départements suivants:

1. Présidence

1. Représentation du pays comme chef de l'état.
2. Surveillance générale de l'administration; répartition des affaires entre les départements; examen des propositions qui émanent de ceux-ci.
3. Surveillance de la chancellerie fédérale et des archives.
4. Organisation et mode de procéder des autorités fédérales.
5. Organisation des élections et votations fédérales.
6. Rapports de frontières et de territoire des cantons entre eux, pour autant que le tribunal fédéral n'est pas compétent.
7. Maintien de la tranquillité et de l'ordre public en Suisse.

N.B. Outre la chancellerie fédérale, qui serait naturellement la chancellerie présidentielle, la présidence aurait un secrétaire spécial, comme c'était le cas dans l'organisation d'avant 1887.

2. Affaires étrangères

Comme jusqu'ici *moins* la IV^{me} division (propriété intellectuelle), *plus* les extraditions et les rapatriements.

3. Intérieur

1. L'instruction publique.
2. Les beaux-arts.
3. Les affaires sanitaires.
4. L'industrie.
5. L'agriculture.
6. Les forêts.

4. Justice et police

Comme jusqu'ici *moins* les extraditions, les rapatriements et le maintien de l'ordre public; *plus* les assurances (bureau Kummer) et la propriété intellectuelle (ces deux dernières branches donnent beaucoup moins à faire que les extraditions seulement).

5. Militaire

Sans changement.

6. Finances et péages

Sans changement.

7. Postes et chemins de fer et travaux publics

1. Chemins de fer. Cette division serait réorganisée par la nomination d'un inspecteur général qui soulagerait le chef du département d'un grand nombre de questions de détail.

2. Postes.

3. Télégraphes.

4. Travaux publics.

De cette manière, le Président de la Confédération aurait la possibilité de vouer son attention à toutes les parties de l'administration, aux Affaires étrangères aussi bien qu'aux autres; celles dont il aurait à s'occuper spécialement ne resteraient pas en souffrance par le fait de son changement annuel; il aurait une situation au moins équivalente, sinon supérieure, à celle qu'il avait avant 1887.

Une certaine rotation s'établirait de nouveau dans la direction des départements, sans qu'on arrivât à une trop grande instabilité.

Les affaires seraient assez également réparties entre les membres du Conseil fédéral.

Pour soulager d'ailleurs les chefs de départements, il faudrait donner aux chefs de service des compétences pour un grand nombre d'affaires de détail, comme on l'a fait sans inconvénient pour les postes et les télégraphes, pour le bureau des assurances, pour celui de la propriété intellectuelle, etc. Mais ceci est une mesure d'ordre intérieur, qui pourra découler de la réorganisation suivant les convenances de chaque département et les ordonnances que prendra le Conseil fédéral sur leur proposition.

Nous nous abstenons de nous prononcer sur d'autres questions soulevées, par exemple la faculté qui pourrait être donnée aux chefs de départements de se faire remplacer devant les Chambres par leurs chefs de service, faculté dont, *a priori*, nous ne serions pas partisans. Mais nous nous réservons de discuter ces questions au sein du Conseil fédéral.

Pour le moment, et en nous plaçant particulièrement au point de vue des affaires dont notre département s'occupe, nous recommandons à votre bienveillant examen la combinaison développée ci-dessus, ou toute autre dans laquelle le soin de nos relations extérieures n'aura pas de nouveau à souffrir de change-

ments annuels dans la personne du chef du département. Aucun département ne pourrait prospérer dans de telles conditions; les Affaires étrangères, où les usages et les traditions jouent un si grand rôle, méritent certainement d'être traitées sous ce rapport avec non moins de sollicitude que n'importe quelle autre branche de l'administration.

ANNEXE I

*Bericht der politischen Abtheilung des Departements des Auswärtigen betreffend die Reorganisation des Bundesraths.*³

R

Der im Bundesraths-Beschluss vom 1. Juli lf. J.⁴ enthaltenen Einladung nachkommend, beehrt sich hiermit die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen ihren Bericht zu unterbreiten:

1° Über ihre Wahrnehmungen bezüglich der Folgen der Reorganisation des Bundesraths durch Beschluss vom 8. Juli 1887;

2° Über die bei der stets steigenden Geschäftsvermehrung nöthig scheinenden Reformen in der Bundesverwaltung.

Der Bericht wird durch einen summarischen Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung der politischen Abtheilung eingeleitet.

I

Geschichtlicher Überblick

1. Die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen, wie sie jetzt besteht, hat sich aus dem eidgenössischen politischen Departement entwickelt. Ein solches wurde schon durch das «*Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes*», vom 16. Mai 1849 (A. S. I. 49) vorgesehen, von jeher aber etwas stiefmütterlich behandelt. So wurde es in den Jahren 1850 und 1853 nur provisorisch und jedesmal nur auf einige Monate mit einem Sekretär versehen. In der Zwischenzeit und später musste für die Kanzleiarbeiten des Departements ein Beamter der Bundeskanzlei aushelfen.

Erst im Jahre 1867 wurde prinzipiell eine ständige Sekretärstelle wieder errichtet und Ende 1868 mit einem Titular besetzt.

2. Der «*Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes*» vom 21. August 1878 (A. S. n. F. III. 480), berührte das politische Departement und dessen Geschäftskreis nur insofern, als zu letzterm sub n° 8 noch hinzutrat: «Einbürgerung von Ausländern in der Schweiz». Diese Hinzufügung machte die Anstellung eines «Registrator und Kanzlist» nothwendig, welche zunächst nur provisorisch erfolgte, dann aber durch Bundesgesetz vom 13. April 1883 (A. S. n. F. VII. 181) systematisiert wurde. Dieses Gesetz bestätigte zugleich den Posten eines Sekretärs des Departements, dessen Gehalt bei diesem Anlasse auf ein Maximumm von Fr. 6000 erhöht wurde.

3. Einschneidender wirkte auf das Schicksal des Departements der «*Beschluss des Bundesrathes betreffend die Organisation seiner Departemente*» vom 8. Juli 1887 (A. S. n. F. X. 104), welcher das politische Departement als solches aufhob und den Geschäftskreis desselben im wesentlichen der (ersten) politischen Abtheilung des neu errichteten Departements des Auswärtigen zuwies. Hierbei ging jedoch die «Aufrechthaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern», welche seit 1849 zu den Traktanden des politischen Departements gehört hatte, auf das Justiz-

3. *Ce rapport n'est pas daté, mais figure en annexe au rapport du Département des Affaires étrangères, reproduit au n° 98.*

4. Cf. E 1004 1/170, n° 2941.

und Polizeidepartement über (vgl. genannten Bundesrathsbeschluss, Art. 3 und 5). Doch nahmen die Arbeiten der politischen Abtheilung des Departements des Auswärtigen im Vergleiche zu denjenigen, welche früher dem politischen Departement zustanden, in Folge der neuen Vertheilung der Geschäfte unter die einzelnen Departemente in solcher Weise zu, dass in reichem, ja für einen ordnungsmässigen Geschäftsgang viel zu reichem Masse zu Aushülf-Arbeitskräften gegriffen werden musste. Eine Organisation des politischen Sekretariats nach dem Muster anderer ähnlicher Zweige der Bundesadministration ist nachgerade zu einem *dringenden unabweislichen* Bedürfnisse geworden.

Wir werden später Gelegenheit haben, uns hierüber auszusprechen; einstweilen sei hier noch bemerkt, dass Audienzen aller Art das politische Sekretariat in *erheblich* höherem Masse in Anspruch nehmen, als dies bei den übrigen Departementen der Fall ist. Durchschnittlich sind mindestens 2 bis 3 Stunden täglich darauf zu verwenden.

II

Wahrnehmungen bezüglich der Folgen der Reorganisation des Bundesrathes durch Beschluss vom 8. Juli 1887

1. Mannigfaltig waren die Gründe, welche zur provisorischen Reorganisation des Bundesraths im Jahre 1887 geführt haben. Sie sind in der betreffenden Botschaft an die Bundesversammlung vom 5. April 1887 (Bd. Bl. 1887. II. 137) niedergelegt.

Es sollte die bisher übungsgemäss jedes Jahr nothwendige Änderung in mindestens 2 Departementen — im politischen Departement, welches der abtretende Bundes-Präsident verliess und im Departement, welchem der neuernannte Bundes-Präsident bisher vorstand — vermieden werden. Es sollte die schwer vermisste Continuität in der Leitung der auswärtigen Beziehungen der Schweiz herbeigeführt und dem politischen Departement eine für die ganze Bundesverwaltung erspriessliche Fortentwicklung ermöglicht werden. Es sollte das zum Bundes-Präsident ernannte Mitglied des Bundesrathes nicht mehr vor die Alternative gestellt sein, entweder auf die Präsidentschaft zu verzichten, oder ein ihm unter Umständen durchaus nicht zusagendes Departement zu übernehmen. Umgekehrt sollte ein Mitglied des Bundesraths nicht mehr — wie es vorgekommen war — in die Lage versetzt werden, auf die Präsidentschaft verzichten zu müssen, um nicht gezwungen zu sein, sein bisheriges Departement mitten in Arbeiten, welche seine weitere persönliche Leitung unbedingt erheischen, zu verlassen.

Diese Ziele sind durch die versuchsweise eingeführte Neuerung unseres Erachtens voll und ganz erreicht worden; namentlich können wir bezeugen, dass die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen sich wesentlich entwickelt hat und seit langen Jahren hängige und durch den jährlichen Wechsel des Departementchefs immer wieder verschobene Geschäfte sachgemäss erledigen konnte. Zudem haben die in diesem und dem verflossenen Jahre stattgehabten Handelsvertragsverhandlungen bewiesen, wie förderlich es für die Interessen der Eidgenossenschaft ist, wenn Politik und auswärtiger Handel bei ihren vielen Berührungspunkten und *bei den für die Schweiz so besonders wichtigen handelspolitischen Fragen unter einer Oberleitung stehen*. Wie die künftige Organisation auch ausfallen möge, es sollte, wenn möglich, dafür gesorgt werden, dass Politik und Handel nicht getrennt würden.

2. Auf alle Fälle ist es jedoch, wie schon erwähnt, unerlässlich, dem politischen Sekretariate eine feste Gestaltung auf gesetzlicher Grundlage zu geben, damit es endlich aus dem unerquicklichen Provisorium, in welchem es sich seit Jahren befindet, herauskommt. Wie die definitive Bundesrathsorganisation auch ausfallen möge, eine Verwaltungsabtheilung zur Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten wird es immer geben müssen und es liegt im Interesse der Sache, dass dieselbe zweckentsprechend organisiert sei.

Diese Reform ist überdies unbedingt nöthig, um eine gewisse Continuität in der Behandlung der auswärtigen Fragen zu garantieren und diesbezüglich Traditionen entstehen und sich fortpflanzen zu lassen: ein Gesichtspunkt, welcher mit Rücksicht auf den Wechsel in der Oberleitung insbesondere massgebend zu sein hätte, wenn zur frühern oder zu einer der frühern ähnlichen Bundesraths-Organisation zurückgekehrt werden sollte.

3. Namentlich aber und *darauf glauben wir grosses Gewicht legen zu müssen, sollte anlässlich der geplanten Reorganisation des Bundesraths* das politische Sekretariat zu einer *Zentralstelle* aus-

gebildet werden, welche die *Gesamtheit unserer Beziehungen zum Auslande überblicken würde und bei welcher Auskunft über dieselben zu haben wäre.*

Der gegenwärtige Zustand ist nämlich durchaus *unbefriedigend*. Es kommt täglich oft mehrmals vor, dass fremde Gesandte oder sonstige Interessierte auf dem politischen Sekretariat über eine die auswärtigen Beziehungen betreffende Angelegenheit um Auskunft vorsprechen, von welcher das Sekretariat nicht die mindeste Kenntnis hat. Wenn alles gut geht und es in der Sache zu einem bundesrätlichen Beschlusse kommt, erhält es nachträglich durch einen Protokoll-Auszug von der Sache Mittheilung; aber dann ist es gewöhnlich zu spät, denn solche Anfragen pflegen sich nicht erst einzustellen, wenn ein Beschluss bereits gefasst und den Interessenten mitgetheilt ist.

Dem Auslande gegenüber liegt in diesem nicht genug zu rügenden Übelstande eine direkte Aufforderung, einzelne Departementsvorsteher zu verschiedenen Meinungsäusserungen zu veranlassen und dann die Ansicht des einen dem andern gegenüber zu verwerthen. Wie kann überdies unter solchen Verhältnissen eine einheitliche, zielbewusste Leitung unserer Gesandtschaften und Consulate stattfinden; wie an zuständiger Stelle eine Meinung über unser diplomatisches und Consular-Personal sich bilden?... Machen endlich solche Zustände die Bestimmung nicht illusorisch, welche schon das Bundesgesetz vom 16. Mai 1849 enthielt und die jetzt noch *auf dem Papier* zu Kraft besteht, dass dem politischen Departemente «der Verkehr mit auswärtigen Staaten und deren Stellvertretern» und «der Verkehr mit den Gesandtschaften und Consulaten der Schweiz im Ausland» obliege?

Eine Abhülfe ist hier *dringend* nothwendig, nicht nur mit Rücksicht auf die *Interessen*, sondern auch auf die *Würde* der Eidgenossenschaft.

Und eine solche Abhülfe ist glücklicherweise nicht schwer zu schaffen. Das beste Mittel hiezu wäre zweifellos die Ausbildung des gegenwärtigen Departements des Auswärtigen zu einem die Beziehungen *aller* Departemente zum Auslande (fremde Regierungen und deren Vertreter, schweizerische Gesandtschaften und Consulate) *wirklich* im Sinne der bestehenden Vorschriften vermittelnden Organ. Dass dies ohne Übergriff auf die Kompetenzen der übrigen Departemente, beziehungsweise auf das durch die Bundesverfassung für Beschlüsse und Entscheidungen der Bundesbehörde gesetzte, auch in unseren Augen höchst werthvolle Collegialsystem geschehen könnte, liegt auf der Hand. Das Finanz- und Zoll- und das Militärdepartement bedienen sich jetzt schon in ihrem Verkehre mit den schweizerischen und fremden Gesandtschaften und Consulaten in häufigen Fällen der Vermittlung der politischen Abtheilung. Wir haben hier eine Regelung, wie sie in allen *anderen Staaten* besteht, im Auge. Niemals würde z. B. in Frankreich, Deutschland, Österreich-Ungarn, Italien, England, Belgien, Holland u. s. w. es zugelassen werden, dass unsere dortigen Gesandtschaften oder Consulate officiel mit irgend einem andern Ministerium, selbst in der unbedeutendsten Angelegenheit, verkehren, als mit dem Ministerium des Äussern. Auch wird *überall* der Verkehr zwischen den eigenen Gesandtschaften oder Consulaten und der Centralverwaltung durch das Ministerium des Äussern vermittelt. Diese Grundsätze werden allgemein als feststehend und unantastbar betrachtet.

Aber selbst wenn man, in der Besorgnis den bisherigen Geschäftsgang, welcher sich von jeher durch seine Einfachheit und Raschheit vortheilhaft auszeichnete, zu complizieren, von der Ausbildung eines besondern Departements als ausschliesslich im eigenen und im Namen der übrigen Departemente die auswärtigen Angelegenheiten besorgenden Organs absehen müsste, so wäre doch in einfachster Weise dem gegenwärtigen Zustande gegenüber eine ganz hervorragende Verbesserung dadurch zu erzielen, dass einerseits der Bundesrath und die Departemente alle ihre an die schweizerischen oder fremden Gesandtschaften und Consulate gerichteten Mittheilungen durch das Departement des Auswärtigen, resp. das politische Sekretariat, absenden liessen und dass andererseits die schweizerischen und fremden Gesandtschaften und Consulate angewiesen würden, ihre Mittheilungen ausschliesslich durch das Departement des Auswärtigen, resp. das politische Sekretariat, an den Bundesrath gelangen zu lassen.

Sollte auch dieses Auskunftsmittel nicht belibien, so könnte man sich einigermassen damit behelfen, dass die *Öffnung und Zuweisung der gesamten an den Präsidenten oder den Bundesrath gerichteten Correspondenz dem politischen Sekretariat anvertraut würde*. Selbstverständlich würde es sich dann nicht mehr bloss um eine mehr oder weniger mechanische Zuweisung an die einzel-

nen Departemente handeln, sondern das politische Sekretariat hätte sorgfältig Einsicht zu nehmen von allen die auswärtigen Beziehungen berührenden Eingängen, sich jeweilen über die betreffende Angelegenheit eine Meinung zu bilden und im Rahmen seiner Competenzen sich um die sachgemässe Erledigung der Angelegenheit zu interessieren. Hiemit wäre der weitere Vortheil verbunden, dass es bei einer solchen Einrichtung unseres Erachtens möglich wäre, den Präsidenten von der zeitraubenden und doch meist nur formellen Visierung der Überweisung zu entlasten. Indessen wäre auch nach dieser Richtung eine Reorganisation des politischen Sekretariats auf neuer Grundlage die unerlässliche Voraussetzung einer guten Funktionierung der vorgeschlagenen Massnahme.

Diese Neuerungen könnten unseres Erachtens unschwer eingeführt werden; doch halten wir es vor erfolgter prinzipieller Entscheidung des Bundesraths nicht für nöthig, näher in Details einzutreten.

4. *Zusammenfassend* glauben wir uns dahin aussprechen zu müssen, dass die politische Abtheilung im Interesse einer guten Gesamtadministration:

- a) *da zu belassen sei, wo sie sich jetzt befindet*, unter Beibehaltung des Departements des Auswärtigen, wie es seit 1888 functioniert;
- b) *auf alle Fälle* und *thunlichst bald* nach dem Muster anderer ähnlicher Zweige der Bundesverwaltung zu reorganisieren sei;
- c) zu einer *Centralstelle* auszubilden sei, welche die *Gesamtheit der jeweiligen auswärtigen Beziehungen der Schweiz zu überblicken im Stande wäre*.

III

Die bei der stets steigenden Geschäftsvermehrung in der Bundesverwaltung nöthig scheinenden Reformen

In der ganzen Bundesadministration herrscht eine nach und nach ins Unerträgliche sich steigende Geschäftsüberhäufung.

Das politische Departement, das im Jahre 1876 eine Anzahl von 110 Geschäften behandelte, hatte 1880 deren 601, 1882 deren 752 zu bewältigen. Die politische Abtheilung des Departements des Auswärtigen hatte im verflossenen Jahre 1929 verschiedenen Geschäften ihre Fürsorge zu widmen; im laufenden Jahre (1892) wird die Zahl der registrierten Eingänge 6000, die der Ausgänge 5000 jedenfalls nicht unbedeutend übersteigen.

Unter solchen Umständen kann das jetzige Verwaltungssystem, das im wesentlichen noch immer auf der 1849 unter viel einfacheren Verhältnissen gelegten Grundlage beruht, den so sehr gesteigerten Anforderungen nur mehr mit äusserster Anstrengung genügen.

Es muss also durchgreifend reformiert werden. Und da sehen wir eine rationelle und dauernde Hülfe weniger in einer Vermehrung der Zahl der Mitglieder des Bundesraths, als in einer *Entlastung der einzelnen Departementschefs*. Es sollte denselben ermöglicht werden, im Geiste der Verfassung wieder mehr den Geschäften des Gesamtbundesraths sich zu widmen. Mit anderen Worten: die Reform hätte sich eher im Innern der Departemente zu vollziehen. Gegenwärtig muss sich der Departementschef mit einer Menge laufender Angelegenheiten untergeordneter Bedeutung befassen, welche füglich durch den Departementssekretär, bzw. durch den zuständigen Abtheilungschef, aus eigener Initiative, aber auch unter voller direkter Verantwortlichkeit, erledigt werden könnten. Den Herren Bundesräthen würde dadurch nicht nur ein Theil ihrer so über alle Massen in Anspruch genommenen Zeit erspart, es würde auch vermieden, dass Aktenstücke die Unterschrift des Departementschefs tragen, welche ihrem Inhalte und ihrer Tragweite nach diese Auszeichnung in keiner Weise verdienen.

Selbstverständlich hätte der betreffende Beamte, an Stelle des Departementschefs nur solche Mittheilungen an Private, an kantonale Unterbehörden oder gleichgestellte Unterabtheilungen der Bundesadministration zu unterschreiben, welche keine Entscheidungen enthalten. Letztere blieben, wie bisher, mit der Fertigung der ganzen übrigen Correspondenz, dem Departementschef in Person vorbehalten. Der hier in Aussicht genommene Zustand könnte nach dem Vorbilde schon in diesem Sinne organisirter eidgenössischer Verwaltungszweige — wie z. B. Post-, Telegraphen-, Zolladministration u. s. w. — regliert werden.

Zugleich sollte unseres Erachtens dem Departementschef das Recht eingeräumt werden, sich im Verhinderungsfalle vor den Commissionen der eidgenössischen Räte durch einen oberen Beamten seines Departements vertreten zu lassen; ja, wir glauben, dass bei Verhinderung, sowohl des Departementschefs als seines stellvertretenden Collegen, die betreffenden Departements-Sekretäre, beziehungsweise Abtheilungsvorstände, für *sachliche Auskünfte* auch vor dem *Plenum* der Räte zugelassen werden dürften.

Was speziell das politische Sekretariat betrifft, so sind wir der Ansicht, dass, sofern sich aus der Neuorganisation des Bundesrathes, wieder ein häufiger Wechsel in der Oberleitung desselben ergeben sollte, eine selbstständigere Stellung des Sekretärs das hauptsächlichste Correctiv gegen die mehrerwähnten Nachtheile dieses Systems abgeben würde.

Schliesslich glauben wir noch darauf aufmerksam machen zu müssen, dass in der verantwortungsreicheren Stellung, welche den oberen Departementsbeamten geschaffen würde, eine Garantie mehr betreffend die Art und Weise ihrer Geschäftsführung läge und dass an dieselbe demnach auch mit Recht höhere Ansprüche gestellt werden könnten.

ANNEXE 2

Reorganisation des Bundesrathes. Bericht der Handelsabtheilung des Departements des Auswärtigen

R

Bern, 26. September 1892

Die Handelsabtheilung des Departements des Auswärtigen sieht sich zu folgenden Bemerkungen über die Folgen der im Jahre 1887 stattgehabten Reorganisation des Bundesrathes veranlasst.

Die Hauptänderung bestand bekanntlich darin, dass das frühere politische Departement anstatt der jährlich wechselnden Leitung durch den jeweiligen Bundespräsidenten einen ständigen Chef erhielt und durch Zutheilung des Handels und einiger anderer Geschäftszweige des bisherigen Handels- und Landwirtschafts-Departements zu einem «Departement des Auswärtigen» erweitert wurde.

Es muss zunächst gesagt werden, dass die Vereinigung der grossen Erwerbsgruppen Landwirtschaft, Gewerbe, Industrie und Handel in dem gleichsam die Volkswirtschaft repräsentierenden Handels- und Landwirtschaftsdepartement eine durchaus harmonische und glückliche war.

Zugleich muss aber auch konstatiert werden, dass die Geschäfte dieses Departements infolge der wachsenden Fürsorge für die Landwirtschaft und der sich mehrenden gewerblichen und allgemein socialen Probleme (gewerbliches Bildungswesen, Gewerbe, Innungen, allgemeine Haftpflicht, Versicherungswesen etc.) nach und nach einen Umfang angenommen hatten, welcher an einen einzigen Departementschef zeitweise allzu grosse Anforderungen stellte. Als die Reorganisationsfrage auftauchte, stand zugleich auch die Neuregelung unserer Handelsbeziehungen mit den Nachbarstaaten und mit Spanien bevor — eine Aufgabe welche für sich allein die Kraft eines Departementschefs während einer längeren Periode in hohem Grade in Anspruch nehmen musste.

Unter *diesen* Umständen erschien die Lostrennung des Handels als eine praktisch sehr naheliegende und zweckdienliche Neuerung. Durch dessen Vereinigung mit den politischen Angelegenheiten entstand eine Kombination welche infolge des mannigfaltigen Ineinandergreifens von Politik und Handel, des gemeinsamen Verkehrs mit unseren Gesandtschaften und Konsulaten, wie auch mit den diplomatischen Vertretern des Auslandes in der Schweiz, der formellen und materiellen Geschäftesbehandlung nur förderlich sein konnte, und welche überdies den Vortheil in sich schloss, *dass der Chef des neuen Departements jederzeit im Falle war, den Handelsverträgen in nachhaltiger Weise die erforderliche Aufmerksamkeit schenken zu können.*

Diesem letzteren Punkte wird bei der Zutheilung des Handels stets in besonderer Weise Rechnung zu tragen sein. Sollte trotz den bisherigen Erfahrungen, welche mehr für eine endgültige Beibehaltung der jetzigen Organisation sprechen, die frühere, wechselnde Präsidialleitung der

politischen Angelegenheiten wieder hergestellt werden, so könnte offenbar von einer Belassung des Handels bei den letzteren kaum die Rede sein. Obschon das sog. handelspolitische Kometenjahr und damit die s. Z. mit Recht viel gefürchtete grosse Handelsvertrags-Campagne sozusagen bereits hinter uns liegt, werden voraussichtlich auch die kommerziellen Angelegenheiten der nächsten Jahre die unausgesetzte Aufmerksamkeit des Leiters derselben in Anspruch nehmen. Unsere Handelsbeziehungen sind nur mit Deutschland und Österreich-Ungarn für eine längere Periode fest geregelt. Mit Italien und Spanien werden möglicherweise schon im Jahre 1897 neue, mühsame Unterhandlungen anzuknüpfen sein. Was Frankreich betrifft, so ist unser neues Handelsübereinkommen mit diesem Lande, ganz abgesehen von der möglichen Verwerfung desselben durch die Parlamente, nur als ein Provisorium zu betrachten; unsere Beziehungen mit Frankreich müssen konsequent im Auge behalten werden und es wird hier möglicherweise noch eine schwierige und langwierige Aufgabe zu lösen sein.

Dass der Handel nicht ohne die Gefahr ungünstiger Folgen bei einem Departemente bleiben könnte, an dessen Spitze jedes Jahr ein neuer Chef tritt, und dass andererseits bei seiner allfälligen Zuteilung zu einem andern Departement sehr darauf zu achten wäre, in welchem Grade der Chef desselben von seinen übrigen Verwaltungszweigen in Anspruch genommen wird, geht aus dieser Sachlage zur Genüge hervor und bedarf keiner weiteren Begründung.

Wie die beiliegenden Übersichten⁵ zeigen, hat der Handel, wie alle Zweige der Bundesverwaltung ausser demjenigen der politischen Angelegenheiten, bisher immer eine steigende und durch anderweitige Probleme nicht übermässig belastete Leitung gehabt, ohne welche die Durchführung der zahlreichen grösseren Aufgaben zur Förderung von Handel und Industrie gar nicht denkbar gewesen wäre.

Von 1848—1873 war der Handel mit der Zollverwaltung vereinigt, welche damals noch nicht mit den Finanzen und den jüngeren Zweigen der Banknoten-Kontrolle, Alkoholverwaltung etc. verknüpft war. Während dieser 25 jährigen Periode, innerhalb welche namentlich die Handelsbeziehungen mit dem Ausland (grösstentheils zum ersten Male) durch Verträge zu regeln waren, stand das Departement mit einigen Unterbrechungen infolge von Präsidenschaftswechseln und Neuwahlen, konsequent unter der Leitung der Bundesräthe Frey-Herosee (1848—1866) und seines Nachfolgers Näff (1867—1873). Es folgte hierauf die kurze Periode der Vereinigung mit dem Eisenbahndepartement (1874—1878). An diese schloss sich die 9 jährige Verbindung von Handel und Landwirtschaft (1879—1887), unter der nur durch eine Präsidenschaft unterbrochene Leitung des jetzigen Chefs des Departement des Auswärtigen, während welcher die Handelsverträge mit Belgien, Italien (1879), Serbien (1880), Deutschland (1881), Frankreich (1882), Italien (1883), Transvaal (1885), Rumänien (1886), Griechenland (1887), Spanien, Salvador (1883) abgeschlossen wurden, und in welche ferner die erste Durchführung des Fabrikgesetzes und das Gesetz über die Haftpflicht, sodann die Gesetzgebung, vertragliche Regelung und Organisation betreffend das gesamte geistige Eigenthum, das Gesetz und die Einrichtung betreffend die Kontrollierung der Gold- und Silberwaren und den Verkauf von Gold- und Silberabfällen, die Einrichtung des Handelsregisters und des Handelsamtsblattes etc. fällt.

Die nach dem Gesagten im Falle der Wiederherstellung der früheren Organisation des politischen Departements unumgängliche Einfügung des Handels in ein anderes der bestehenden Departemente wäre nun aber deshalb sehr schwierig, weil diese bereits sämtlich sehr ausgedehnte Verwaltungen umfassen und nicht durch einen so bedeutenden neuen Geschäftszweig wie denjenigen des Handels erweitert werden dürften, ohne gleichzeitig in erheblichem Masse von anderen Zweigen entlastet zu werden. Dieses hätte aber wieder weitere, allgemeine Verschiebungen in verschiedenen Departementen zur Folge, womit neue Übelstände verbunden wären, und es müsste vorausgesehen werden, dass in wenigen Jahren sich das Bedürfniss einer abermaligen Reorganisation fühlbar machen würde. Eine häufige Wiederholung solcher Bundesrathsreorganisationen halten wir entschieden nicht für vortheilhaft.

5. *Non reproduits.*