

*Antrag des Vorstehers des Justiz- und Polizeidepartementes, Vizepräsident
E. Müller, an den Bundesrat*

Bern, 17. Dezember 1912

Am 22. November 1912 hat der Bundesrat beschlossen, eine dreigliedrige Kommission mit der Vorbereitung einer Vorlage über die Neueinteilung der Departemente zu beauftragen. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass dabei die Einrichtung eines «ständigen» Politischen Departementes vorgesehen werden soll. Eine Vermehrung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun wurde dagegen abgelehnt.

Es war die Meinung des Bundesrates, dass in erster Linie eine Revision der Bundesbeschlüsse vom 21. August 1878 und 28. Juni 1895 betreffend die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates angestrebt werden soll, um so eine feste Grundlage zu gewinnen, für die Durchführung der Entlastung des Präsidiums und der Bundesräte durch Übertagung von Befugnissen an die den Departementen untergeordneten Amtsstellen.

Am 29. November wurden sodann als Mitglieder der vorberatenden Kommission bezeichnet die Herren Hoffmann, Schulthess und der Unterzeichnete. Nach wiederholten Beratungen unterbreitet die Kommission dem Bundesrate den nachstehenden vorläufigen Bericht. Sie hält es für geboten, dass der Bundesrat zunächst über die Grundsätze der neuen Geschäftsverteilung Beschluss fasse.

Die neue Einteilung der Departemente ist die Folge der Einrichtung eines ständigen Politischen Departements. Das Politische Departement soll vom Bundespräsidium losgelöst werden und gleich den übrigen Departementen einen, wie man sich auszudrücken pflegt «ständigen», Chef erhalten, d. h. es soll nicht wie bisher alljährlich seinen Chef wechseln müssen, weil dieser Chef organisationsgemäss der jeweilige Bundespräsident war.

Dies hätte an und für sich nicht notwendig eine Änderung in der Zuteilung der Aufgaben bei den andern Departementen zur Folge. Allein man ist allseitig darüber einverstanden, dass die Geschäftslast, die für den Leiter des Politischen Departements übrig bleibt, wenn das Departement nicht mehr mit dem Präsidium organisatorisch verbunden wird, in keinem richtigen Verhältnisse steht zu der Geschäftslast der übrigen Departemente. Und da alle übrigen Departemente mit Geschäften stark belastet, mehrere sogar recht eigentlich überlastet sind, so ergibt sich ohne weiteres das Bedürfnis, dem Politischen Departemente zu seinen bisherigen Geschäften noch neue zu überweisen.

Die Mehrheit der Kommission des Nationalrates, welche für die Vorberatung

der Reorganisation des Politischen Departements ernannt ist, hat am 3. März 1910 die Notwendigkeit einer Reorganisation des Politischen Departements in dem Sinne, dass es wie die andern Departemente der Leitung eines Departementschefs unterstellt wird, der nicht jedes Jahr wechselt, konstatiert. Sie fügte bei: «Diesem Departemente würden die auswärtigen und die Handels-Angelegenheiten übertragen. Es würde den Namen tragen «Departement des Auswärtigen und des Handels».»

Dieser Gedanke fusst offenbar auf der Einrichtung, welche der Bundesrat selbst, infolge persönlicher Verhältnisse, durch seinen Beschluss vom 8. Juli 1887, in Kraft getreten am 1. Januar 1888, getroffen hatte. Durch diesen Beschluss war ein von dem Wechsel des Bundespräsidiums unberührtes Departement des Äussern geschaffen worden, dem sämtliche Geschäfte des Politischen Departements (mit Ausnahme der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern) und ausserdem die ganze Handelsabteilung samt den internationalen Ausstellungen, dem gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentum, der Kontrollierung des Handels mit Gold- und Silberwären und der Beaufsichtigung des Auswanderungswesens zugewiesen wurden. Das so organisierte Departement des Äussern bestund, mit Zustimmung der Bundesversammlung, bis Ende des Jahres 1895, d. h. bis zu dem Zeitpunkte, wo man durch den Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895 zu der früheren Verbindung des Politischen Departements mit dem Präsidium zurückkehrte.

Auf Grundlage des Beschlusses der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission hat dann Herr a. Bundesrat Comtesse vorgesehen, dass dem künftigen Politischen Departemente die auswärtigen Angelegenheiten, der Handel und das Auswanderungswesen zugeteilt werden sollen. Diesem Vorschlage wurde entgegengehalten, dass es nicht angehe, Handel und Landwirtschaft zu trennen¹. Von anderer Seite wurde eingewendet, dass auch einzelne mehr innerpolitische Angelegenheiten, wie namentlich die die Einbürgerung und das Schweizbürgerrecht betreffenden Fragen, die Grenzstreitigkeiten zwischen den Kantonen, vielleicht auch die die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen betreffende Gesetzgebung wohl besser beim Politischen Departemente belassen würden. In der bundesrätlichen Kommission selbst gehen die Meinungen über diese Fragen ebenfalls auseinander.

Es liegt auf der Hand, dass vor Allem über die künftige Gestaltung des Politischen Departements Klarheit geschaffen werden muss. Diese wird aber notwendig andere Departemente in Mitleidenschaft ziehen. Auch auf sie wird daher schon bei dieser Frage Rücksicht zu nehmen sein. Dabei wird einerseits zu erwägen sein, welche Departemente der Entlastung bedürftig sind und bei welchen eine Entlastung möglich ist und andererseits wird in Betracht fallen, dass eine Organisation gesucht werden sollte, welche möglichst wenig Störung in der eingelebten Ordnung verursacht.

Die bundesrätliche Kommission ist darüber einig, dass die sog. auswärtigen Angelegenheiten beim Politischen Departemente verbleiben sollen. Dahin gehö-

1. *Siehe Annex.*

ren: Die Wahrung der Unabhängigkeit, Neutralität und Sicherheit der Eidgenossenschaft gegen Aussen im allgemeinen, sowie der völkerrechtlichen Verhältnisse im besonderen; der Verkehr mit auswärtigen Staaten und deren Stellvertretern; der Verkehr mit den Gesandtschaften und Konsulaten der Schweiz im Auslande; die Vermittlung des amtlichen Verkehrs zwischen Kantonen und auswärtigen Staatsregierungen oder deren Stellvertretern; die Prüfung derjenigen Verträge, welche die Kantone von sich aus mit ausländischen Behörden abzuschliessen befugt sind; die Überwachung und Regulierung der Grenzverhältnisse zu dem Auslande (Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895, Art. 23, Ziff. 1, 2, 3, 4, 5, 6 und 7).

Sodann ist die Kommission darüber einig, dass die Bundeskanzlei dem Präsidium zugeteilt werden soll und dass ihr die Organisation der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen zu übertragen ist, sowie darüber, dass dem Justiz- und Polizeidepartement zufallen sollen: Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern und Organisation und Geschäftsgang der Bundesbehörden (Bundesbeschluss 1895, Art. 23, Ziff. 2, 9, 10 und 11). Im weitern aber differieren die Meinungen innerhalb der bundesrätlichen Kommission in folgender Weise.

Die *Mehrheit* (Hoffmann und Müller) möchte dem Politischen Departemente von den ihm bisher zugewiesenen Geschäften lassen: die Einbürgerung von Ausländern, Optionsangelegenheiten und Bürgerrechtsverzicht; die Grenz- und Gebietsverhältnisse der Kantone unter sich, soweit nicht das Bundesgericht hierin zuständig ist; die Gesetzgebung über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen; die Beaufsichtigung des Auswanderungswesens (Bundesbeschluss von 1895, Art. 23, Ziffer 8, 12 und 13). Sie möchte dem Politischen Departemente neu zuteilen: Die Handelsabteilung und für den Fall, dass dies wegen der Verbindung mit der Landwirtschaft nicht beliebt sollte: Kunst, Wissenschaft und Unterricht, mit Inbegriff der technischen Hochschule; sowie die Überwachung der Archive und der Bibliothek (Bundesbeschluss 1895, Art. 24, Ziffern 1, 2, 3 und 14).

Endlich ist die Mehrheit der Ansicht, dass dem Politischen Departemente übertragen werden soll: Die Behandlung aller Verträge mit dem Auslande, in der Meinung, dass die im einzelnen Falle speziell interessierten Departemente dabei mitzuwirken haben, ferner der Verkehr mit den internationalen Bureaux in gleicher Meinung.

Für den Fall, dass die Handelsabteilung dem Politischen Departemente zugeteilt werden soll, schlägt die Mehrheit der Kommission vor, das öffentliche Gesundheitswesen mit Inbegriff der Lebensmittelpolizei dem Industrie- und Landwirtschaftsdepartemente zuzuweisen.

Herr *Schulthess* dagegen will ein Departement des Auswärtigen und der Volkswirtschaft (andere Bezeichnung vorbehalten), dem er neben den oben aufgezählten auswärtigen Angelegenheiten zuteilen würde: Den Handel (Geschäfte der Handelsabteilung des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartements inklusive Ausstellungswesen und eventuell auch Förderung der Industrie) und die Landwirtschaft inklusive Seuchenpolizei. Von der Handelsabteilung könnten seiner Ansicht nach abgetrennt werden die Patenttaxen, die dann

dem Justizdepartement zuzuteilen wären, und das kaufmännische Bildungswesen, das er dem Departement des Innern zuteilen würde².

2. Es folgen weitere Vorschläge zur Neuverteilung einzelner Geschäftszweige auf die übrigen Departemente und der Antrag, der Bundesrat möge mit Bezug auf die Grundzüge der künftigen Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Departemente die erforderlichen Entscheidungen treffen. Am 28. Dezember 1912 beschloss der Bundesrat im Sinne der Kommissionsmehrheit, dem Politischen Departement ausser den auswärtigen Angelegenheiten, eingeschlossen das Auswanderungswesen, zuzuteilen:

- a) die Abteilung Handel mit Ausschluss der Abteilung Landwirtschaft,
- b) die vier internationalen Büros,
- c) die Bearbeitung der Einbürgerungsfrage,
- d) die Gesetzgebung über die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

ANNEX³

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung, 13. März 1913

[...]

Nach reiflicher Überlegung gelangen wir dazu, Ihnen zu beantragen, es sei dem Politischen Departement auch die Handelsabteilung zuzuweisen. Wir nehmen damit den Gedanken auf, dem die Mehrheit der Kommission des Nationalrates bereits in ihrem Beschlusse vom 3. März 1910 Ausdruck gegeben hat. Allerdings möchten wir zugleich die Aufgabe der bisherigen Handelsabteilung etwas weiter fassen. Indem wir von ihr verlangen: «Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen aller Erwerbsgruppen gegenüber dem Auslande; insbesondere Förderung des Aussenhandels und des Absatzes der schweizerischen Produktion im Auslande», sagen wir, dass wir nicht nur den Handel im engern Sinne, sondern auch die Interessen der Industrie, des Gewerbes und der Landwirtschaft, soweit sie dem Auslande gegenüber in Frage kommen, im Auge haben. Es soll auch mit Bezug auf die Wahrnehmung der Gesamtheit unserer wirtschaftlichen Interessen dem Auslande gegenüber eine einheitliche Leitung herbeigeführt werden.

Gegen die Zuteilung des «Handels» an das Politische Departement hat nun der schweizerische Bauernverband in einer an uns gerichteten Eingabe vom 8. Januar dieses Jahres⁴ Stellung genommen. In dieser Eingabe wird zunächst daran erinnert, dass der grosse Vorstand des Verbandes schon im Jahre 1910, in seinem auch dem Landwirtschaftsdepartement eingereichten Jahresberichte, zu der Frage sich geäußert habe. Schon damals sei verlangt worden, dass bei der Reorganisation der Departemente der Handel nicht vom Industrie-, Handels- und Landwirtschaftsdepartement getrennt werde.

Die Gründe, welche nach der Ansicht des Bauernverbandes gegen eine Loslösung der Handelsabteilung vom Industrie-, Handels- und Landwirtschaftsdepartement und gegen deren Vereinigung mit dem Politischen Departement sprechen, bestehen hauptsächlich in Folgendem:

Die Handelsabteilung habe bis jetzt die Vorbereitung der Zolltarife und Handelsverträge besorgt. Es habe wesentlich zur Beruhigung der Landwirtschaft beigetragen, dass der Chef des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartementes die oberste Leitung dieser wichtigen Geschäfte in den Händen hatte. Mit der Vereinigung der Handelsabteilung mit dem Politischen Departement würde der Einfluss des Departementchefs aufgehoben und müssten die Gegensätze und Schwierigkeiten beim Abschluss neuer Verträge wachsen.

Die Einsetzung einer bundesrätlichen Delegation für die Vorbereitung der Zolltarife und Handels-

3. BBl 1913, II, S. 24–28.

4. Nicht ermittelt.

verträge bilde einen ungenügenden Ersatz. Diese wirtschaftlichen Fragen erfordern zur Entscheidung eine Detailkenntnis, die sich nur der erwerbe, der Gelegenheit habe und gezwungen sei, sich mit den Einzelheiten zu beschäftigen. Dies werde nur der Chef desjenigen Departements sein, dem die Handelsabteilung zugewiesen ist. Dieser Mann müsse die landwirtschaftlichen Verhältnisse unseres Landes genau kennen und sich für das Schicksal unserer Urproduktion besonders verantwortlich fühlen.

Der Einfluss desjenigen Bundesrates, der das neue ständige Departement erhält, würde in für das demokratische Empfinden unerträglicher Weise erhöht. Es gehe viel zu weit, diesem Departement auch noch den grössten Einfluss auf die wichtigste wirtschaftliche Gesetzgebung des Landes zu geben. Genügende Gründe, die eine solche Konzentration der Verantwortung und Macht in einer Hand nötig machen würden, bestehen nicht.

«Die Stärke der Schweiz beim Abschluss der letzten Handelsverträge beruhte besonders darin, dass die Unterhandlungen von rein wirtschaftlichem Standpunkte aus geführt wurden. Die diplomatischen Kreise haben naturgemäss nicht die gleiche Unabhängigkeit und sind gerne bereit, Nebenrücksichten mit der Wirtschaftspolitik zu verbinden. Diese können für die Stellung der Schweiz nur nachteilig sein, da unser Land wirtschaftlich gross und stark, politisch aber klein und schwach ist. Wir sehen voraus, dass die geplante Neuordnung und das Übergewicht des Politischen Departements für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes nicht von gutem sein wird.»

Wir unterschätzen das Gewicht der vom Bauernverbände geltend gemachten Gründe keineswegs, aber wir halten dafür, dass er sich doch etwas zu sehr beeinflussen liess von der Anziehungskraft, die eine bestehende Ordnung naturgemäss stets ausüben wird. Wir sind auch der Meinung, dass den Bedenken des Bauernverbandes durch die von uns vorgeschlagene Ordnung in vollständig ausreichender Weise Rechnung getragen wird.

Vor allem können wir der Ansicht nicht beipflichten, dass der Einfluss desjenigen Bundesrates, der dieses Departement erhält, in «für das demokratische Empfinden unerträglicher Weise erhöht» würde. Das nämliche könnte mit ebensoviel Berechtigung von jedem Departement gesagt werden, denn jedes Departement vertritt in seinen Hauptaufgaben einen wichtigen Kreis unserer Landesinteressen; mag er an einem Orte mehr materieller, an andern mehr ideeller Art sein, überall sind es wichtige Landesinteressen, welche bis zu den Grundlagen reichen, auf denen unser Staatswesen aufgebaut ist. Dem Bedürfnisse unseres demokratischen Empfindens aber soll die verfassungsmässige Einrichtung genügenden Schutz gewähren, wonach der Bundesrat als solcher der verantwortliche oberste Leiter der Geschäfte des Bundes ist. Der Bundesrat als Behörde wird diese seine Stellung zu wahren haben und auch zu wahren wissen, wenn je an einem Orte der Verwaltung ein Überfluss an Machtfülle sich in unzulässiger Weise geltend machen sollte.

Den übrigen Bedenken des Bauernverbandes aber möchten wir die Garantien entgegenhalten, die unsere Vorlage mit Bezug auf das wichtige Gebiet der Zollfragen und der Handelsverträge aufstellt. Für die Vorberatung der Zollgesetzgebung, der Zolltarife und der Handelsverträge soll aus der Mitte des Bundesrates eine *ständige* Kommission gebildet werden, bestehend aus den Vorstehern des Politischen Departements, des Finanz- und Zolldepartements und des Volkswirtschaftsdepartements, zu dem die Landwirtschaft gehört. (Art. 21.) Die Mitwirkung bei der Zollgesetzgebung, bei der Aufstellung der Zolltarife und beim Abschluss von Handelsverträgen ist vorgesehen bei der Handelsabteilung des Politischen Departements, bei der Zollverwaltung des Finanz- und Zolldepartements und bei den Abteilungen für Industrie und Gewerbe und für Landwirtschaft des Volkswirtschaftsdepartements (Art. 25, 29 und 30). Dass die Handelsabteilung ihre Tätigkeit in Zukunft der Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen aller Erwerbsgruppen gegenüber dem Auslande zuwenden soll, haben wir bereits betont. Und auch darauf darf hier nochmals nachdrücklich hingewiesen werden, dass die Vereinigung der Leitung dieser Angelegenheiten in derjenigen Hand, die sich überhaupt mit unsern Beziehungen zum Auslande fortwährend und ständig zu befassen hat, eine vermehrte Garantie bietet für eine zielbewusste, umsichtige und konsequente Handels- und Zollpolitik überhaupt.

Gewichtige Gründe sprechen dafür, die Handelsabteilung dem Politischen Departement zuzuteilen. Diese Gründe, die Überzeugung, dass mit dieser Neuerung ein wirklicher Fortschritt erzielt wird, bestimmen uns, an unserem Vorschlage festzuhalten.

Wir sind kein Grossstaat. Unsere Beziehungen zum Auslande haben daher nicht den vorwiegend politischen Charakter, wie dies bei den Grossstaaten der Fall ist. Sie sind kultureller, polizeilicher, hauptsächlich aber verkehrs- und handelspolitischer Art. Die wirtschaftlichen Interessen stehen

18. JANUAR 1913

751

durchaus im Vordergrunde. Unsere Gesandtschaften und Konsulate haben sich vornehmlich und je länger je mehr mit diesen wirtschaftlichen Beziehungen zu befassen. Diese wirtschaftlichen Beziehungen aber finden ihren prägnantesten Ausdruck im Handel.

Wollen wir nun wirklich auf halbem Wege stehen bleiben? Wir sind der Meinung, dass, wenn man sich einmal entschliesst, dem Politischen Departemente ständigen Charakter zu geben, man dann die Vorteile auch vollständig ausnützen muss, die diese Neuerung bringen soll. Die Vereinigung der Wahrung unserer Beziehungen zum Auslande und unserer Interessen gegenüber dem Auslande in einer Hand ist erst dann eine vollständige, wenn auch die Geschäfte der Handelsabteilung, und zwar in dem von uns gewünschten erweiterten Sinne, in diese Hand gelegt werden. Es ist nicht einzusehen, warum nun diese letzte Konsequenz nicht gezogen werden sollte.

Damit erhält das neue Politische Departement dann auch seinen klar ausgeprägten Charakter, seinen vollwertigen Gehalt. Es soll das Departement sein, dem die Wahrung unserer Interessen, insbesondere auch unserer wirtschaftlichen Interessen gegenüber dem Auslande in erster Linie zukommt. Dementsprechend muss auch seine Organisation sein. Und damit es diese seine Aufgabe erfüllen kann, muss ihm auch der Handel organisationsgemäss zugeteilt werden. Wenn dabei auch noch einige Geschäfte untergeordneter Art mitgenommen werden, die mit dem Auslandhandel nicht zusammenhängen, so ändert dies an der Hauptsache nichts; so wenig als der Umstand, dass dem Departemente auch noch einige innerpolitische Angelegenheiten übertragen bleiben sollen. Die Bedeutung des Departements und seine hauptsächliche Aufgabe treten so klar und scharf in die Erscheinung, dass diese weniger wichtigen Dinge daran nichts zu ändern vermögen.

Wenn bei der Einrichtung eines *ständigen* Politischen Departements ganze Arbeit gemacht werden soll, so ist daher unseres Erachtens die Zuweisung der Handelsabteilung zu diesem Departemente nicht zu umgehen⁵.

[...]

5. Zu den Verhandlungen im Parlament siehe Sten. Bull. NR. 1913, S. 321 ff.; 1914, S. 1 ff., 65, 152 ff.; Sten. Bull. StR 1913, S. 349 ff., 393 ff., 409 ff.; 1914 S. 1 ff., 84. BG vom 26. März 1914, AS 1914, NF 30, S. 292 ff.