

Bundesblatt

Bern, den 5. Mai 1975 127. Jahrgang Band I

Nr. 17

Erscheintwöchentlich. Preis: Inland Fr. 75.-im Jahr, Fr. 42.50 im Halbjahr; Ausland Fr. 91.-im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschwattstrasse 36, 6002 Luzern. Tel. 041/23 66 66

75.035

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung

(Vom 12. Februar 1975)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf für eine umfassende Änderung des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung.

1 Übersicht

Die neueren Bestrebungen um eine Verwaltungsreform im Bunde gehen auf parlamentarische Vorstösse der sechziger Jahre zurück. Diese forderten die Anpassung der Organisation und der Verfahren der Exekutive an die gewandelte Situation, in der sich Gesellschaft, Staat und Behörden heute befinden. Ein erster Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates («Bericht Hongler») erschien im Jahre 1967. Gestützt darauf wurde eine Reihe von Sofortmassnahmen verwirklicht, deren wichtigste der Ausbau der Bundeskanzlei im Jahre 1968 ist. Im gleichen Jahr wurde eine zweite Expertenkommission eingesetzt, die eine umfassende Änderung des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes und eine neue Kompetenz- und Aufgabenverteilung zu prüfen hatte. Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung («Kommission Huber») wurden Ende 1971 veröffentlicht. Ihre Vorschläge wurden vom Bundesrat, dessen personelle Zusammensetzung im Laufe der Beratungen änderte, und von der Bundesverwaltung ausgiebig diskutiert.

Unsere Vorlage sieht wie bisher eine Verwaltungsorganisation mit sieben Departementen vor und beantragt auch, das kollegiale Regierungssystem beizubehalten. Wir wollen die notwendige Entlastung des Bundesrates auf andere W



anstreben und möchten vorerst mit den nachgenannten, weniger spektakulären Änderungen Erfahrungen sammeln. Erst dann sind weitgreifende Neuerungen wie die Vermehrung der Zahl der Bundesräte ins Auge zu fassen, wenn die vorgeschlagene Revision sich als unzureichend erweisen sollte. Dies um so mehr, als die mit einer Erhöhung verknüpften Folgen nach mehr als einer Richtung zu staatspolitischen Bedenken Anlass geben.

Als wichtigste Mittel, welche die gesuchte Entlastung des Bundesrates und die Sanierung des Kollegialprinzips zustandebringen sollen, schlägt unser Gesetzesentwurf vor:

- vermehrte Delegation von Aufgaben an die Bundesämter,
- verstärkter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Verwaltungsebene,
- Neuregelung der Organisationsgewalt im Sinne einer grösseren Beweglichkeit,
- Schaffung einer neuen Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt: die Gruppe,
- Entlastungen des Bundesrates in seinen Verpflichtungen gegenüber der Bundesversammlung.

2 Allgemeiner Teil

21 Einleitung

211 Historischer Überblick

211.1 Bestrebungen zur Verwaltungsreform im 19. Jahrhundert¹⁾

Der Ruf nach Entlastung und Reform des Bundesrates ist fast so alt wie der Bundesstaat selbst. Noch unter der Verfassung 1848 meldeten sich Unzulänglichkeiten an, die aus den rasch zunehmenden Aufgaben des Bundes erwachsen und denen ein absolutes Kollegialsystem mit einer bloss präparierenden und ausführenden Departementalordnung nicht genügte. Nach der Verfassungsrevision 1874, die an der Organisation und an der Stellung des Bundesrates grundsätzlich nichts änderte, wurden periodisch Revisionswünsche laut. Sie lauteten regelmässig auf «Entlastung des Bundesrates» oder «Verwaltungsreform» und fanden Niederschlag in vielfältigen, auch von der Öffentlichkeit eingebrachten Vorschlägen, ferner in ausgedehnten Debatten und in Änderungen der Organisationserlasse hinsichtlich des Bundesrates. Marksteine solcher Revisionen bildeten namentlich die Jahre 1878, 1887 und 1895.

Es waren vorwiegend zwei Mittel, die die gesuchte Entlastung des Bundesrates zustande bringen sollten: entweder eine Erweiterung der Geschäfte, die den

¹⁾ Eine ausführlichere Darstellung der Geschichte des Organisationsrechts der Bundesverwaltung, auf die hier verwiesen wird, gibt der Expertenbericht 1971 (Anhang) über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung.

Departementen zur selbständigen Erledigung zugewiesen wurden, oder Änderungen in der Departementsführung des Bundespräsidenten durch Verbindung des wechselnden Präsidiums je mit dem Politischen Departement mit der Folge einer häufigen Departementsrotation. Erwogen wurden allerdings wiederholt noch andere Möglichkeiten. So standen unter anderem folgende Vorschläge zur Diskussion:

- die Durchführung des Direktorialsystems durch Herauslösung der Bundesräte von der Departementsleitung, die durch Verwaltungsdirektoren zu übernehmen wäre.
- die Ernennung von geschäftsführenden Unterstaatssekretären.
- die Erhöhung der Zahl der Bundesräte.

211.2 Das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914

Mit Botschaft vom 13. März 1913 (BB1 1913 II 1) beantragte der Bundesrat eine umfassende Revision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes. Die Geschäftskreise der Departemente sollten neu umschrieben und der Bundesrat über einen starken Ausbau der Delegation entlastet werden; eine Erhöhung der Mitgliederzahl wurde, wie schon 1894, erneut abgelehnt. Die eidgenössischen Räte stimmten dem Gesetzesentwurf ohne grosse Änderungen am 26. März 1914 bei.

So ist es in der Folge bei der normativen Grundstruktur der Exekutivorganisation geblieben, die das 19. Jahrhundert gegeben hat und die sich so charakterisieren lässt: erstens Beibehaltung des Kollegialsystems für die Leitung der Exekutivgewalt und zweitens Möglichkeit der Übertragung von Geschäften zur selbständigen Erledigung auf die Departemente. (Änderungen in der Ordnung der Departementszuteilungen und der Abbau der Rechtspflegeaufgaben des Kollegiums betreffen die Grundstruktur nicht.) Rechtliche Änderungen gingen vorwiegend auf das Mass der Übertragungen von Aufgaben auf die Departemente und auf die diesen unterstellten Dienststellen. Heute sind für die Organisation und das Verfahren der Exekutivspitze inuner noch und vorwiegend massgebend:

- Artikel 95, 98, 102 BV in der Fassung von 1874 und Artikel 103 BV in der Fassung von 1914.
- Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 (= BVerwOG).
- Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914 (= DelegationsO).

Die beiden letztgenannten Grunderlasse sind wiederholt ergänzt worden. Dazu kommen spezielle Organisationserlasse für die einzelnen Departemente und die Bundeskanzlei mit gelegentlichen Änderungen, die zeigen, dass die Bundesverwaltung innerhalb des durch die erwähnten Grunderlasse gezogenen Rahmens organisatorisch in einer ständigen Bewegung ist.

211.3 Neuere Reorganisationspostulate

211.31 Meinungsäusserungen von Altbundesräten

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wuchs die Erkenntnis, dass das Organisationsgesetz vom 26. März 1914 – auch unter Berücksichtigung aller bisherigen Änderungen – nicht mehr zu genügen vermag. Als erster erhielt Bundesrat Stampfli im Dezember 1947 den Auftrag, einen Bericht zum Thema Entlastung der Departemente und ihrer Vorsteher auszuarbeiten. Im Vordergrund stand damals die Frage nach der Entlastung des Volkswirtschaftsdepartementes; der Bericht schnitt aber auch andere Themen an.

Im Herbst 1955 erschien eine Stellungnahme von Bundesrat Feldmann. 1961 erstattete Bundesrat Rubattel im Auftrag des Bundesrates ein Gutachten, das sich mit der Reorganisation der Bundesverwaltung befasste. Zum Teil aus eigener Initiative veröffentlichten sodann die Altbundesräte Kobelt, Lepori, Weber, Streuli und von Steiger im gleichen Jahr Verlautbarungen zu diesem Fragenkomplex, denen Meinungsäusserungen der Altbundesräte Petitpierre und Wahlen (1967) sowie Chaudet (1970) folgten.

In jüngster Zeit (1974) rieten die Altbundesräte Chaudet, Wahlen, Spühler, von Moos, Schaffner, Bonvin und Tschudi an der Sitzung einer nationalrätlichen Kommission übereinstimmend von einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte ab und empfahlen, die notwendige Entlastung der Regierungsmitglieder auf andere Weise zu suchen.

Mit Ausnahme der Herren Rubattel, der für eine Erhöhung auf neun Mitglieder eintrat, und Lepori, der eine Erhöhung auf elf Mitglieder befürwortete, standen alle übrigen Veröffentlichungen einer Erhöhung kritisch und sehr zurückhaltend gegenüber.

Obschon bereits in den 50er Jahren, also kurz nach dem Erscheinen des Berichtes von Altbundesrat Stampfli, die Frage der Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes zur Diskussion gestanden hatte, konzentrierte sich die Auseinandersetzung immer wieder auf das Problem der Zahl der Bundesräte; die Gesamtrevision wurde hinausgezögert.

211.32 Parlamentarische Vorstösse von 1962 bis 1974

Am 20. September 1962 wurde ein Postulat der *Kommission des Ständerates* angenommen, welches den Bundesrat dazu einlud, «über die Zweckmässigkeit der heutigen Organisation der Bundesverwaltung und der Aufgabenverteilung unter den Departementen und innerhalb derselben» Bericht zu erstatten.

Mit einem Postulat vom 3. März 1965 warf Nationalrat *Chevallaz* die Frage auf, «ob der Bundesrat heute tatsächlich über die notwendigen Informations- und Koordinationsmittel sowie über die Kontrollmöglichkeiten verfügt, um seiner Aufgabe als Kollegialbehörde gerecht zu werden». Der Postulant hielt unter der geltenden Organisation die Bewältigung der Doppelfunktion des Bundesrates als Mitglied der Regierung und als Departementsvorsteher für fraglich. Er verlangte

deshalb eine Überprüfung der Entlastungsmöglichkeiten für die Kollegialbehörde, unter besonderer Berücksichtigung der Fragen nach einem Präsidialdepartement und der Zuteilung eines ausserhalb der Verwaltungshierarchie stehenden Stabes an die Departementsvorsteher.

Am 17. März 1965 nahm der Ständerat ein in seinen Grundzügen mit dem Postulat Chevallaz übereinstimmendes *Postulat Borel* an, welches überdies die Frage nach der Einführung von ausserhalb der Verwaltung stehenden Stäben, welche in jedem Departement den Departementschef in seiner politischen und organisatorischen Aufgabe unterstützen sollten, stellt.

Im Nationalrat wurde am 16. Mai 1965 ein *Postulat Schmitt* angenommen, mit dem Begehren, die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf elf zu prüfen.

In einem am 6. März 1969 angenommenen *Postulat* fordert Nationalrat Chevallaz erneut die Verstärkung oder Schaffung von Organen, welche «zur besseren Überwachung der ganzen Verwaltung» erforderlich sind.

Ständerat Broger reichte am 17. Dezember 1971 eine *Motion* ein, mit welcher er zur dringlichen Entlastung der Bundesräte die Einführung des Institutes des Staatssekretärs beantragt. Die Motion wurde am 17. September 1973 zurückgezogen.

Mit einem *Postulat* vom 26. Juni 1974 verlangt Nationalrat (Schürmann)-Rippstein ferner die Bildung eines «Departements für allgemeine Angelegenheiten» zur Bewältigung von Staatsaufgaben, die den angestammten Tätigkeitsbereich der bestehenden Departemente überschreiten.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch eine *parlamentarische Initiative Breitenmoser* vom 28. Januar 1974 über Zahl und Wahl der Bundesräte. Diese tritt unter anderem für eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf elf ein.

211.33 Der Expertenbericht 1967 über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates

Der Bundesrat beschloss am 9. Juli 1965 zur Prüfung der durch die parlamentarischen Vorstösse der Jahre 1962 bis 1965 aufgeworfenen Fragen über die Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Dr. Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, einzusetzen. Im Expertenauftrag stand nicht bloss die Entlastung des Kollegiums wie bei früheren Gutachten im Mittelpunkt, sondern umfassender die Organisationsfrage, wie die Exekutive ausgestaltet werden kann, um die ihr übertragenen verfassungsmässigen Aufgaben zeit- und sachgemäss erledigen zu können.

Die Ergebnisse der Untersuchungen wurden durch einen umfangreichen Expertenbericht im November 1967 abgeschlossen. Die Empfehlungen und konkreten Anträge der Kommission lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In einer ersten Reformstufe sind Modifikationen vorzunehmen, welche ohne oder mit nur geringfügigen Rechtsänderungen verwirklicht werden können. Dies betrifft etwa die Reformvorschläge über die Arbeitsweise des Kollegiums, die Unterstützung der Departementschefs und Arbeiten der Leitungsorganisation der Departemente, die Geschäftsleitung durch den Bundespräsidenten und seine Entlastung durch den Vizepräsidenten bei den Präsidialverfügungen und insbesondere den organisatorischen und personellen Ausbau der Bundeskanzlei.
- Mit einer zweiten Reformstufe hat die Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben durch eine neue Kompetenzverteilung zu erfolgen, was durch rasche und vollständige Revision des Organisationsgesetzes und der Delegationsordnung von 1914 sowie der Kompetenzordnungen in vielen Einzelgesetzen zu geschehen hat.
- Schliesslich sind Verfassungsrevisionen nötig, welche die Stellung auch des Parlaments betreffen und eine Überholung des Artikels 85 bzw. 102 BV mit dem Ziel, das Parlament und damit auch den Bundesrat von untergeordneten Obliegenheiten zu entlasten.

Die Empfehlungen des Expertenberichts zur ersten Reformstufe sind heute teilweise verwirklicht; sie sollen zusammen mit den noch offenen Fragen nun in zu revidierenden Verwaltungsorganisationsgesetz ihren Niederschlag finden.

211.4 Der Expertenbericht 1971 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung

Der Bundesrat beschloss am 22. Mai 1968, grundsätzlich der Empfehlung der von Dr. O. Hongler präsidierten Expertenkommission – das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 zu revidieren – zu folgen. Er bestellte am 16. Oktober/20. November 1968 – unter dem Vorsitz von Bundeskanzler *Dr. K. Huber* – eine zweite Expertenkommission, deren Aufgabe wie folgt umschrieben wurde: «Die Expertenkommission hat den Auftrag, dem Bundesrat Vorschläge für eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung sowie des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften zu unterbreiten».

Dieser Auftrag wurde später dahingehend erweitert, dass auch das Problem der *Zahl der Bundesräte* und einer entsprechenden Organisation der Bundesverwaltung bei einer allfälligen Erhöhung auf neun oder elf Mitglieder behandelt werden sollte¹⁾.

¹⁾ Dagegen gehörte die Frage des schweizerischen Regierungssystems, insbesondere der allfällige Übergang zum parlamentarischen System, nicht zum Auftrag. Diese wurde von der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (Schlussbericht 1973 S. 497 ff.) behandelt.

Der Bericht der Expertenkommission stand unter den Geboten der Kürze und der Ausrichtung auf die praktisch-gesetzgeberische Zielsetzung des Experten-auftrags. Bei der Durchführung ging die Expertenkommission in vielen wesentlichen Fragen vom erwähnten «Bericht Hongler» aus dem Jahre 1967 aus.

Der ausgewogene und klare Bericht der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung könnte weitgehend unseren Vorschlägen für die Reorganisation zugrundegelegt werden.

211.5 Werdegang dieses Gesetzesentwurfs

Die von Bundeskanzler Dr. K. Huber präsiidierte Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung konnte ihre Arbeiten Anfang September 1971 abschliessen. Der Kommissionsbericht ist Ende November 1971 veröffentlicht worden. Am 25. November 1971 haben wir die folgende vorläufige Stellungnahme zum Bericht und Gesetzesentwurf bekannt gegeben:

Der Bundesrat geht mit der allgemeinen Zielsetzung der Reformen, wie sie von der Expertenkommission umschrieben wird, einig. Er pflichtet auch der Grundkonzeption des vorgelegten Gesetzesentwurfes bei. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte wird er sich auf diesen Gesetzesentwurf abstützen, ohne sich schon in allen Einzelheiten festzulegen. Zu den noch offenen Fragen gehört vor allem die *Neuzuweisung einzelner Dienstabteilungen (Ämter)*.

Der Bundesrat hält an der *Siebnerlösung* fest

Die Schaffung eines *Präsidialdepartements* kommt bei der Siebnerlösung nicht in Frage. Sie wird aber auch unabhängig davon negativ beurteilt, und zwar insbesondere deshalb, weil dadurch das Kollegialprinzip beeinträchtigt würde.

Was die Einführung des *Staatssekretärs* betrifft, ist der Bundesrat mit der Konzeption der Kommission einverstanden. Sowohl die Schaffung von parlamentarischen Staatssekretären als auch die Einführung von beamteten Staatssekretären wird negativ beurteilt. Die Entlastung der Regierungsmitglieder und Departementsvorsteher ist vielmehr in der von der Kommission vorgeschlagenen Richtung zu suchen, insbesondere durch die Schaffung von Generalsekretariaten im Sinne von Stabsstellen. Gruppenbildung (soweit notwendig) und die Einführung persönlicher Mitarbeiter.

Der Bundesrat begrüsst vor allem folgende Vorschläge der Kommission:

- vermehrter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Departementsebene.
- entsprechender Ausbau der Bundeskanzlei als zentrale Stabsstelle der Regierung.
- Schaffung eines Generalsekretariates bei jedem Departement als zentrale Stabsstelle.
- Bildung einer neuen Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt, nämlich der sogenannten *Gruppe*, überall wo die Zahl der Ämter eines Departements für eine unmittelbare Führung durch den Departementsvorsteher zu gross ist.
- Möglichkeit des Beizugs von *persönlichen Mitarbeitern* bei Departementsvorsteher.

Im Anschluss an diese Stellungnahme haben wir die Departemente zur Vernehmung zum Expertenbericht und Gesetzesentwurf eingeladen, unter Hinweis auf die bereits getroffenen Vorentscheide. Für die Abgabe der Vernehm-

sung wurde der 29. Februar 1972 als letzter Termin festgesetzt. Das Schwergewicht der Vernehmlassungen der Departemente lag bei gewissen organisatorischen Vorschlägen und unter ihnen vor allem bei den vorgeschlagenen Verschiebungen einzelner Ämter und der Schaffung neuer Ämter. Vorbehalte wurden insbesondere zur Gruppenbildung, zum Ausbau der Generalsekretariate und gegenüber der Institution des persönlichen Mitarbeiters angemeldet.

Im Frühjahr 1972 hat die Expertenkommission sich zu den departementalen Vernehmlassungen geäußert. Ende Mai hat uns die Bundeskanzlei dazu einen Zusatzbericht unterbreitet.

Wir haben uns darauf in den Monaten August bis Oktober 1972 in verschiedenen Sitzungen mit den zahlreichen, im Zusammenhang mit der Reorganisation der Bundesverwaltung sich stellenden Fragen befasst und – im Hinblick auf die Antragstellung an die eidgenössischen Räte – die richtungsweisenden Vorentscheide gefällt.

In der Folge haben die im Bundesrat vertretenen Fraktionen der Bundesversammlung den Wunsch nach einer Orientierung über die Beschlüsse des Bundesrates geäußert. Nachdem der Expertenbericht bereits im Dezember 1971 den Mitgliedern der eidgenössischen Räte zugestellt und unsere Auffassung zu den Grundsatzzfragen schon damals im Rahmen einer Pressekonferenz bekanntgegeben worden ist, haben wir den Bundeskanzler als Präsidenten der Expertenkommission beauftragt, die Vorschläge der Experten und die Stellungnahme des Bundesrates dazu vor den vier Fraktionen zu erläutern.

Die im Frühjahr 1973 eingetroffenen Eingaben der vier parlamentarischen Gruppen, die in der Presse veröffentlicht wurden, äusserten sich hauptsächlich zur Mitgliederzahl des Bundesrates, zur Frage eines Präsidialdepartements, zur Institution der Staatssekretäre und zum Problem der Organisationsgewalt.

Gestützt auf einen Bericht der Bundeskanzlei über das Ergebnis der Umfrage bei den Fraktionen beschlossen wir am 25. April, von einer Vorlage auf Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates abzusehen. Gleichzeitig beauftragten wir die Bundeskanzlei, einen bereinigten Entwurf für ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz auszuarbeiten und ihm folgende Konzeption zugrundezulegen: sieben-gliedriger Bundesrat; kein Präsidialdepartement; Verzicht auf die Institution der Staatssekretäre; Erwähnung der Abteilungen im Gesetz; Ermächtigung an den Bundesrat, durch Verordnung die Abteilungen den Departementen zuzuweisen; Ermächtigung an den Bundesrat, durch Verordnung Abteilungen zu Gruppen zusammenzufassen.

Ein nach diesen Richtlinien erstellter Gesetzesentwurf ist am 13. Juli von der Bundeskanzlei vorgelegt worden, worauf das Mitberichtsverfahren bei den Departementen eingeleitet wurde. Im Dezember 1973 hat die Bundeskanzlei zu den zahlreichen von den Departementen gemachten Anregungen und Änderungsvorschlägen Stellung genommen.

Am 28. Januar 1974 hat der Bundesrat in neuer Zusammensetzung die Grundsatzentscheide vom 25. November 1971 und vom 25. April 1973 bestätigt.

Die noch offenen Fragen über den Gesetzesentwurf haben wir am 20. Februar entschieden und die Bundeskanzlei beauftragt, gestützt auf diese Entscheide die Arbeiten an der Botschaft zum neuen Verwaltungsorganisationsgesetz des Bundes voranzutreiben.

Im September hat uns die Bundeskanzlei einen Botschaftsentwurf zu einer ersten Aussprache unterbreitet, worauf dieser überarbeitet und dem abschliessenden Mitberichtsverfahren unterstellt wurde.

Auf ein *externes Vernehmlassungsverfahren* bei den Kantonen und den zuständigen Organisationen haben wir ausdrücklich verzichtet, da die Reorganisation der Bundesverwaltung die Rechte und Pflichten der Kantone und der Verbände nicht berührt.

212 Die Notwendigkeit der Reform und ihre Zielsetzung

212.1 Gründe für eine Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Seit dem Erlass des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes im Jahre 1914 haben die *Aufgaben des Staates* und insbesondere die Aufgaben des Bundes stark zugenommen. Die Verwaltungsaufgaben sind aber auch ihrer Natur nach schwieriger und vielgestaltiger geworden. Diese Entwicklung hat in den letzten Jahrzehnten die Bedingungen für die Tätigkeit des Staates in vielen Bereichen stark verändert. Die Gesellschaft fordert vom Staat, dass er seine vielfältigen Dienstleistungen auf der Höhe der Zeit halte, auf manchen Gebieten sogar die Entwicklung vorantreibe. Die Fülle und Komplexität der Aufgaben, die sich der Leistungsverwaltung heute stellen, zwingen ihn in zunehmendem Masse, moderne Organisations-, Arbeits- und Führungsmethoden anzuwenden, auch wenn für den Staat teilweise andere strukturelle und funktionelle Grundsätze gelten als für ein privates Wirtschaftsunternehmen entsprechender Grösse.

Es verdient hier hervorgehoben zu werden, dass die Bundesverwaltung im grossen und ganzen – trotz einer Reihe von Mängeln – schon bisher recht gut funktioniert hat und in vielen Bereichen mit einem Minimum an Aufwand Hervorragendes geleistet hat und immer noch leistet. Auf zahlreichen Gebieten wird seit langem vieles in sinnvoller Weise koordiniert und durch aufgeschlossene Zusammenarbeit gelöst. Verglichen mit ausländischen Beispielen ist es unserem Lande jedenfalls bisher gelungen, schwierige und wachsende Probleme mit einem verhältnismässig kleinen und qualitativ hochstehenden Mitarbeiterstab zu bewältigen.

Das aus dem Jahr 1914 stammende Organisationsgesetz für die Bundesverwaltung ist zwar zahlreichen Teilrevisionen auf verschiedenen Stufen – Gesetz, einfacher Bundesbeschluss, Bundesratsbeschluss – unterzogen worden, doch der heutige Zustand dieser Rechtsordnung befriedigt kaum mehr. Das Organisationsrecht des Bundes ist zu unübersichtlich geworden, es mangelt an Klarheit und Einfachheit, es ist nicht genügend beweglich, um den sich heute und morgen

stellenden neuen Aufgaben gewachsen zu sein. So ist ein Grund für eine Totalrevision in der *Notwendigkeit einer allgemeinen Überprüfung der geltenden Organisationsstruktur* zu sehen. Im Verlauf der Jahrzehnte sind eine grosse Zahl von neuen Dienststellen – teils in der Grössenordnung der Abteilung – entstanden. Sie sind den Departementen zugewiesen worden, ohne dass man sich der Rückwirkungen auf die Struktur und die optimale Führungsmöglichkeit dieser Departemente stets voll bewusst war. So sind namentlich im Departement des Innern und im Volkswirtschaftsdepartement eine Zahl von Abteilungen herangewachsen, deren direkte Betreuung und politische Vertretung an den Departementschef auf die Dauer nicht mehr zu verantwortende Anforderungen stellen. Bei einzelnen Departementen hat die Zahl der dem Departementsvorsteher direkt unterstellten Dienststellen und die damit verbundene Beanspruchung das nach allen modernen Führungs- und Organisationsgrundsätzen angezeigte Höchstmass überschritten.

Sodann drängt sich ein neuer *Führungsstil* auf; die kooperative Führung kann viel zur Entlastung der Spitzen beitragen, das günstige Klima und den Raum schaffen für Initiative, Ideen und schöpferische Kräfte sowie für die Übernahme entsprechender Verantwortung. Die Qualität der Arbeit und der Wirkungsgrad eines derart komplizierten Apparates, wie ihn die Bundesverwaltung darstellt, hängt nicht nur von Organisationskonzepten und Dienstanweisungen, sondern in ebenso grossem Masse von dem in der Verwaltung herrschenden Geist und dem Einsatz ihrer Mitarbeiter ab. Die neue gesetzliche Ordnung der Bundesverwaltung soll grundlegende Prinzipien für eine zeitgemässe Führung des grossen und in mancher Hinsicht unüberblickbar gewordenen Verwaltungsgefüges der Schweizerischen Eidgenossenschaft festlegen.

Schliesslich genügt auch die heutige Form der *Verwaltungsaufsicht* nicht mehr in allen Teilen. Primär ist es Sache des Bundesrates, die Aufsicht über die Verwaltung auszuüben, während das Parlament die Oberaufsicht inne hat. Gestützt auf das neue Gesetz soll die systematische verwaltungsinterne Kontrolle ausgebaut werden; Regierung und Departementsleitung sollen verbesserte Kontrollinstrumente erhalten. Die Verbreiterung und Vertiefung der Kontrollen über die Verwaltung bildet das notwendige Gegenstück zu der im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen weitreichenden Delegation der Kompetenzen an die Bundesämter.

212.2 Die Ziele der Totalrevision

Die Reform von Regierung und Verwaltung, die mit der Gesetzesrevision ein normatives Fundament erhält, geht darauf aus, *die geforderte Leistungsfähigkeit der Exekutive sicherzustellen unter Wahrung des Kollegialprinzips*.¹⁾ Die Regierung muss wieder vermehrt in die Lage versetzt werden, ihrer primären Aufgabe des

¹⁾ Seit Mitte der sechziger Jahre werden vom Bund und von verschiedenen Kantonen vermehrte Anstrengungen unternommen, durch eine leistungsfähigere Organisation und durch eine Neuordnung der Kompetenzen und der Entscheidabläufe die Voraussetzungen zu verbessern, damit der Staat die grossen und ständig wachsenden Aufga-

Regieren nachzukommen. Dieses Vorhaben setzt eine *zeitgemässere Organisation*, eine *zweckmässige Ordnung der Funktionen* und das Vorhandensein *wirksamer Führungsinstrumente* voraus.

Bei der Totalrevision des Organisationsrechts geht es weniger darum, das Bisherige in grosser Aufmachung zu ändern, als vielmehr das Neue, das Kommende, das quantitativ und qualitativ Ungewohnte aufzufangen und zulänglich zu bewältigen. Der neuen Gesetzgebung liegt die Überlegung zugrunde, dass Strukturen und Funktionen eine relative Stabilität und Konstanz benötigen. Das Organisationsgesetz muss auch neuen Entwicklungen offen bleiben und darf nicht alles und jedes regeln. Bei der Beurteilung der Revisionsvorschläge waren wir bemüht, bewährte Strukturen nicht ohne Not in Frage zu stellen und das schon vorhandene Verständnis zur Zusammenarbeit nicht zu beeinträchtigen. Sodann gilt es zu beachten, dass die notwendigen Reformen nur begrenzt das Werk rechtlicher Normen sein können; nach wie vor ist die Grundhaltung und der rechtlich nicht erfassbare Wille der Amtsträger entscheidend.

Wir bemühten uns, Reformvorschläge auszuarbeiten, welche das *Kollegialsystem stärken und gleichzeitig eine rationelle und leistungsfähige Verwaltung* sicherstellen. Dabei liessen sich Expertenkommission und Bundesrat von den für die moderne Unternehmensführung massgebenden Leitlinien inspirieren wie: klare Umschreibung der zu erfüllenden Aufgaben, ein Führungssystem, das aufgrund umfassender Informationen und sorgfältiger Abklärungen rasches und zeitgerechtes Entscheiden ermöglicht, vermehrte Delegation von weniger wichtigen Geschäften bei gleichzeitigem Ausbau der verwaltungsinternen Aufsicht sowie Schaffung mobiler, rasch anpassungsfähiger Organisationsformen entsprechend der wechselnden Vielfalt der zu erfüllenden Aufgaben.

Will man das *Kollegialsystem durchhalten, ja aufwerten*, so muss der Preis von Abstrichen an andern Orten bezahlt werden: so zählt die Entlastung der Spitze zu den wichtigen Anforderungen, denen das neue Verwaltungsorganisationsgesetz gerecht zu werden hat. Dabei war man sich stets im klaren darüber, dass dieses Ziel nicht primär und auf jeden Fall nicht allein über den Weg einer Vermehrung der Departemente anvisiert werden kann. Die Geschäfte des Kollegiums sollen allen andern Verpflichtungen eines Mitglieds des Bundesrates vorgehen, seien es Verpflichtungen im Departement, seien es solche der Repräsentation, seien es solche gegenüber sozialen Kräften. Nur bei der strengen Beachtung dieses Vorrangs hat das Kollegialprinzip reale Aussicht, sich in der Staatspraxis zu behaupten.

ben sinnvoll und zeitgerecht erfüllen kann. So im Aargau (Bericht über die Verwaltungsreform 1968), in Bern (Gesetz über Grundsätze des verwaltungsinternen Verfahrens sowie die Delegation von Verwaltungsbefugnissen des Regierungsrates, 1971), Basel-Stadt (Gesetzesentwurf zum Organisationsgesetz 1974), Freiburg (Bericht über die Regierungs- und Verwaltungsreform 1971), Thurgau (Gesetzesentwurf über die Organisation der Staatsverwaltung, 1972), Uri (Bericht über die Reorganisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit 1972) u. a. m.

22 Grundsatzfragen

221 Zur Frage der Zahl der Bundesräte

221.1 Vorbemerkung

In den neueren Diskussionen um die Entlastung und die Reform des Bundesrates steht die Frage der Zahl der Mitglieder der Exekutive im Vordergrund. Dabei wird die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates als oft einziges oder wichtigstes Mittel betrachtet, um die wachsende Aufgabenlast der Exekutive zu mildern. Die Revisionsproblematik wurde lange vorwiegend unter diesem Blickwinkel gewürdigt; man übersah andere Entlastungsmöglichkeiten und verkannte teilweise die Mängel der bestehenden Ordnung. Erst allmählich wird bewusst, dass die Zahl der Bundesräte nur eine Teilfrage eines umfassenderen Problems, nämlich der sinnvollen Organisation der Exekutivspitze darstellt und in dieser weiten Sicht angegangen werden muss. Die zentrale Rolle, welche die Frage der Zahl der Bundesräte auch in der gegenwärtigen Reformdiskussion spielt, veranlasst uns, diesen Teilbereich der Organisationsfrage an die Spitze unserer Darlegungen zu stellen.

221.2 Fragestellung

Es ist eine wiederholt aufgeworfene Frage der schweizerischen Verfassungsordnung, welche Grösse das Regierungskollegium aufweisen solle. Sie war erstmals im Jahre 1894 Gegenstand von Reformdiskussionen. Seit 1913/14 wurde die zahlenmässige Erweiterung des Bundesrates immer wieder gefordert, immer wieder aber als unbehelflich verworfen: Die Bundesversammlung hat entsprechende Motionen oder Postulate meist als erheblich erklärt, nach der einmal positiven, sonst aber negativen Stellungnahme des Bundesrates auf die Weiterverfolgung jedoch verzichtet (so 1916/1919; 1919/1931; 1935/1937; 1938/1942; 1944/1961; 1961/1962). In zwei Volksabstimmungen, die zugleich die Volkswahl eines neungliedrigen Bundesrates zur Entscheidung stellten (1900 und 1942), wurden Änderungen mit erheblichen Mehrheiten abgelehnt. Diese Diskussionen standen im Zeichen vorwiegend parteipolitischer Motive; die Begründung mit der Entlastung oder der Rationalisierung bundesrätlicher Funktionen trat weitgehend zurück. Dies änderte sich in den Erörterungen seit dem Ende der fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts. Jetzt drängte sich die Motivierung in organisatorisch-funktionellen Überlegungen vor.

Trotzdem ist die Antwort erstaunlich konstant geblieben. Dieser Umstand ist wohl der Einsicht zuzuschreiben, dass die Zahl von sieben Mitgliedern dem schweizerischen Regierungssystem auf besondere Weise zu entsprechen scheint. Auch in den Kantonen sind in den letzten 125 Jahren wenige Änderungen in den Zahlen der Regierungsräte vorgenommen worden, und wo sie getroffen wurden, waren sie meist im Wechsel mit Nebenamt auf das Vollamt begründet; Vergrößerungen zufolge wachsender Geschäftslast sind entweder nicht versucht oder vom Volk verworfen worden.

Indessen haben sich in den letzten Jahrzehnten, insbesondere in den letzten 15 Jahren, die qualitativen und die quantitativen Ansprüche an die Mitglieder des Bundesrates vermehrt. Das Regieren sowie die weiteren Funktionen des Bundesrats und seiner Mitglieder werden komplizierter, zeitraubender und beschwerlicher. Zugleich wachsen die organisatorisch-funktionellen Schwierigkeiten der Exekutivgewalt. Die Mitglieder des Bundesrates sind gegenwärtig *übermässig belastet*.

Ohne Reformen, die es gestatten, die Departementsvorsteher wesentlich zu entlasten und vermehrt für die Regierungstätigkeit freizustellen, wird es nicht möglich sein, die Überbeanspruchung auf ein tragbares Mass zu reduzieren. Die Doppelaufgabe als Angehörige des wichtiger werdenden Kollegiums und als Departementsleiter, die fachliche und politische Beanspruchung durch die wachsende Fülle der Aufgaben, insbesondere auch im parlamentarischen Bereich, die ausgedehntere Berücksichtigung der öffentlichen Meinung und der Massenmedien bei gleichzeitiger Abnahme der Bereitschaft, behördliche Autorität ohne grossen Aufwand zu respektieren, die zunehmenden Verpflichtungen im und gegenüber dem Ausland, die Hektik des Geschäftsablaufs – diese und weitere Umstände erschweren die bundesrätliche Tätigkeit.

Wie schon in der Vorbemerkung ausgeführt wurde, wird der nächstliegende Ausweg, um derartigen subjektiven und objektiven Erschwernissen Herr zu werden, häufig darin erblickt, *die Zahl der Regierungsmitglieder zu erhöhen*.

Diese Betrachtungsweise ist offensichtlich zu eng, müsste doch, wie Burchardt schon 1917 feststellte¹⁾, die ständige Zunahme der Arbeitslast und der Aufgaben des Bundesrates durch eine periodische Erhöhung und Vermehrung der Mitglieder ausgeglichen werden.

Die Fragestellung geht darauf, welche Mitgliederzahl der Bundesrat richtigerweise aufweisen soll. *Gesichtspunkte für die Antwort* sind:

- die vorausgesetzte Leistungsfähigkeit der Regierung und ihrer Mitglieder,
- die Sonderheiten, die sich aus dem Kollegialprinzip ergeben,
- die Möglichkeiten der praktischen Ausgestaltungen bei den verschiedenen in Betracht fallenden Zahlen,
- gruppenpolitische Faktoren.

Für die aufgeworfene Frage ist es von massgebender Bedeutung, welche Obliegenheiten der Regierung übertragen sind. Was die Regierung, die diesen Obliegenheiten zulänglich nachkommen will, vor allem haben muss, sind Handlungs- und Verantwortungseinheit.

221.3 Die Regierung als Handlungs- und Verantwortungseinheit

Es gibt mannigfache Möglichkeiten, die Handlungs- und Verantwortungseinheit der Regierung herzustellen. Sie reichen von der monokratischen Spitze (etwa

¹⁾ Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 31. Jahrgang, 1917, S. 613.

der absoluten Monarchen oder der modernen Diktatoren) über das faktisch gemässigte Einmann-Präsidialsystem (etwa nach dem Typus der USA) und das System des institutionell abgehobenen Premierministers (etwa nach der britischen oder, wieder anders, nach der westdeutschen Ausformung) bis zu den Varianten des Kollegialprinzips. *Für die Schweiz ist das kollegiale Regierungssystem kennzeichnend.*

Wenn es hier auch als kombiniertes System auftritt, indem es mit dem Departemental- und dem Ressortprinzip¹⁾ verbunden ist, so ist für die spezifische Regierungstätigkeit und für die institutionelle Sicherstellung der erwähnten Einheit das Kollegialprinzip nach heutiger Ordnung allein massgebend.

221.4 Das Kollegialprinzip schweizerischer Prägung

Nach einer Allgemeinumschreibung bedeutet es, *dass eine Vielzahl von Regierungsmitgliedern, die in rechtlicher und sachlicher Gleichordnung nebeneinander stehen, zu einer Handlungseinheit und zur gemeinschaftlichen Geschäftserledigung verbunden werden.* Selbst der Vorsitzende ist in den meisten schweizerischen Kollegialformen ohne Befugnisse und bloss der verfahrenstechnische Verhandlungsleiter und fast ohne eigenständige Repräsentationsbefugnis. Vom Kollegialprinzip als staatspolitischem Grundsatz zu unterscheiden ist die Kollegialität; diese charakterisiert ein zwischenmenschliches Verhalten, welches oft in Kollegialorganen praktiziert wird, mit diesen aber nicht wesensgemäss verbunden sein muss.

Dem Kollegialprinzip ist das sogenannte *Departementalprinzip* (Departementalsystem) an die Seite zu stellen. Hier steht jedes Mitglied des Kollegiums zugleich einer aus dem Ganzen der Exekutive ausgegliederten Organisationseinheit (Departement) als monokratische Spitze vor. Der Departementschef hat politisch ein grosses Gewicht und besitzt eine Fülle von Kompetenzen, die er tatsächlich unabhängig vom Kollegium wahrnehmen kann.

Warum bevorzugt die Schweiz diese Form, warum macht sie daraus eine staatsgestaltende Grundentscheidung, an der sie festhält? Es dürften, neben der Kraft der Gewohnheit und dem Vertrauen in das bisher Bewährte, die nachfolgend genannten Teilmomente ausschlagend sein, wobei der Grad der Realisierung der einzelnen Merkmale von der jeweiligen personellen Zusammensetzung des Kollegiums abhängt.

- Das Kollegium bedeutet eine *Machthemmung*. Einzelherrschaften werden gehindert, ja, schon eine Vorherrschaft einzelner Personen oder Gruppen auf längere Zeit wird vereitelt.
- Das Kollegium erlaubt, den *Pluralismus* mit der Proporzidee zu verwirklichen. Parteimässige, sprachliche, konfessionelle, regionale, interessenmässige Differenzierungen können berücksichtigt werden. Die Landesregierung kann zum

¹⁾ Das Ressortprinzip (auch Direktorialprinzip genannt) wird dadurch charakterisiert, dass die Vorsteher (Direktoren) der Verwaltungseinheiten (Ressort, Amt) dem Regierungskollegium nicht angehören; die Direktoren wichtiger Bundesämter nehmen heute zweifellos auch eine gewisse politische Position ein.

repräsentativen Ausdruck grundsätzlich aller Bürger und der grösseren Sozialgruppierungen werden, wodurch sie zur Integration des Staatsganzen und zur Staatsleitung, die von einer Vertrauensbereitschaft umgeben ist, befähigt wird.

- Das Kollegium sammelt *Wissen, Können und Erfahrung* einer Mehrzahl von Personen. Obwohl das Kollegium auf die Hilfen der Verwaltung und seiner Stäbe angewiesen ist, vermag es eine eigenständige Sachkunde, einen weiten Gesichtskreis und vertiefende Überlegung zu vereinigen.
- Das Kollegium ermöglicht die *letzinstanzliche Koordination*. Die ordnende Zusammenführung eines sachfundierten Entscheidungsvermögens erlaubt es, die bedeutsamen Koordinationsaufgaben auf oberster Ebene ohne komplizierte Verfahren wahrzunehmen.
- Das Kollegium im Regierungssystem der festen Amtsdauer sichert *Stabilität und Kontinuität*. Denn es werden nie alle Regierungsmitglieder auf einmal ausgewechselt, so dass die für Leitung und Verantwortung erforderlichen Zusammenhänge auf lange Sicht gewahrt bleiben können.

Das Kollegialprinzip kennt nicht nur eine einzige Gestalt. Es stehen für die hier interessierende Problematik *zwei Haupttypen* im Vordergrund, nämlich das *sich selbst bewegende (selbsttätige)* und das *geführte Kollegium*.

Unserem Bundesverfassungsrecht schwebt der Idealtypus des *selbsttätigen Kollegiums* vor. In diesem bringt jedes Mitglied Handlungs- und Verantwortungsbereitschaft mit, sorgt für Initiative und Entschlussvermögen, fügt sich zwanglos und positiv in das Zusammenspiel ein. Der Präsident ist nur Vorsitzender ohne besondere Leitungsbefugnis. Das *systemimmanente Risiko* stellt die Stagnation dar. Eine Kollegialregierung, die nur noch die Rolle einer Kollisionskonferenz spielt, akute Konflikte – und gerade nur diese – schlichtet, würde ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht. Es gehört mit zu den vornehmsten Aufgaben jedes Mitgliedes des Kollegiums, dafür zu sorgen, dass dieses Risiko nicht aktuell wird.

Es gibt Möglichkeiten institutioneller Vorkehrungen, um dieses Risiko der Stagnation zu mindern. Wir denken hier an eine Regelung, wo die gleichwertige Horizontalordnung unter den Mitgliedern zwar besteht, ein Präsident aber in die Lage versetzt ist, das Kollegium in der zeitlichen und materiellen Geschäftserledigung in einem nicht vollständigen, jedoch erheblichen Umfang zu steuern. Die Expertenkommission spricht hier vom sogenannten *geführten Kollegium*. Das Kollegium wird nicht einfach sich selbst überlassen: mit rechtlichen Instrumenten ausgestattet, erhält der Vorsitzende die Möglichkeit, eine Führung auszuüben und das Kollegium in Gang zu halten. Der Präsident wird über die Stellung eines blossen «Primus inter pares» (Ersten unter Gleichen) hinausgehoben, ohne dass er eine Position erhält, die derjenigen eines englischen Premierministers oder eines Kanzlers nach deutschem Typus entspricht. Es wäre ein *gemildertes Präsidialprinzip helvetischer Prägung denkbar, ohne dass das Kollegialprinzip ganz preisgegeben würde*. Das geführte Kollegium trägt seinerseits bezeichnende Gefährdungen in sich. Das Präsidium kann so schwach bleiben, dass der Typus in der Wirklichkeit nicht über das selbsttätige Kollegium hinauskommt. Oder es kann so erstarken, dass sich ein *eigentliches Präsidialsystem* anbahnt.

Bei der Würdigung der erwähnten Vorteile des *Kollegialprinzips* nach gelten der Ordnung sind wir uns bewusst, dass dieses Prinzip mit dem Ausbau der Staatstätigkeit zunehmenden *Gefährdungen ausgesetzt* ist.

Das Departementalprinzip weitet sich aus. Die Bundesräte sind in ihrer Doppelfunktion als Kollegiumsangehörige und als Departementvorsteher in der letztgenannten Stellung politisch, sachlich und zeitlich stärker engagiert. Infolge einer andauernden Überlastung besteht die Gefahr, dass die Departementalaufgaben zulasten der Kollegiumsarbeit den Vorrang erhalten. Parlament, Verantwortlichkeitspraxis (Zielrichtung: Stärkung der Individualverantwortlichkeit) und öffentliche Meinung fördern in der Art, wie sie dem Bundesrat begegnen, diese Tendenzen.

Zur Entlastung der Bundesräte sind, wie an anderer Stelle dargelegt wird, vor allem zugunsten der Kollegiumsarbeit, Vorkehren im Hinblick auf eine vermehrte Delegation von Geschäften auf tiefere Stufen unentbehrlich. Der Stärkung des Direktorial(Ressort)prinzips sind aber Grenzen gesetzt, da sonst gewisse Geschäfte der kollegialen Führung und gar den Einwirkungen durch den Departementvorsteher entgleiten und auf Verwaltungsebene ein Eigenleben führen könnten.

Eine Schwächung des Kollegialprinzips wäre deswegen bedenklich, weil keines der andern Organisationsprinzipien an seiner Stelle den Ausfall vollwertig ausgleichen kann. Insbesondere würden die eigentlichen Regierungsfunktionen (Übersicht, Gesamtleitung, Koordination, Kontrollen, Gesamtplanung, leitende Aufgaben in der Wirtschafts- und Aussenpolitik) gefährdet. Erfüllt niemand diese Aufgabe zureichend, fehlt dem Staat die unmittelbare Führungskraft.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit dem Kollegialprinzip geltender Ordnung (Typus des selbsttätigen Kollegiums) kann festgestellt werden, dass dieses, den schweizerischen Traditionen entsprechende Prinzip sich im grossen und ganzen bewährt hat. Es preiszugeben, liesse sich erst dann rechtfertigen, wenn alle naheliegenden, in dieser Botschaft erwähnten Sanierungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind und mit diesen die Funktionstauglichkeit des Kollegialprinzips nicht sichergestellt werden kann.

221.5 Die Zahl der Mitglieder des Kollegiums

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass das Kollegium die spezifische Regierungseinheit in bezug auf Handlung und Verantwortung verwirklichen soll. Dabei sind die hauptsächlichsten Wesensmerkmale, von denen fünf erörtert wurden, zu beachten. Für die Grösse des Kollegiums ergeben sich daraus primäre Begrenzungen.

221.51 Primäre Begrenzungen

Ernsthaft wird heute niemand ein *Dreierkollegium* diskutieren wollen, obwohl in ihm etliche Wesensmomente zum Tragen kommen könnten. Selbst ein *Fünferkollegium* dürfte aus dem Rahmen praktischer Erörterungen fallen, obwohl

gerade diese Zahl ein erfolgreiches Regierungsorgan abzugeben verspräche. Beispiele von kantonalen Regierungen¹⁾ und von industriellen Unternehmen zeigen nämlich, dass mit fünf Mitgliedern dem Sachkundeerfordernis, den Postulaten der Koordination und der die Handlungsfähigkeit schaffenden Einhelligkeit ganz besonders entsprochen werden könnte.

Allein, beim heutigen Aufgabenstand der Bundesexekutive, der mit dem kantonalen nicht verglichen werden kann, würden die einem Bundesrat zufallenden Departementsobliegenheiten so geweitet, dass nur mit der Institution der Staatssekretäre und einer Neustrukturierung der Verwaltung der Geschäftsablauf sichergestellt werden könnte²⁾. Es ist offensichtlich, dass die Senkung der Zahl der Bundesräte sehr einschneidende organisatorische Auswirkungen hätte, denen gegenüber die heutige Grundordnung nach Abwägung aller Vor- und Nachteile zweifellos vorzuziehen ist.

In den politischen Erörterungen über die Grösse des Kollegiums steht, neben der Beibehaltung der Siebenzahl, zur Zeit einzig die Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder auf neun oder elf zur Diskussion: Auch die Untersuchungen der Expertenkommission haben ergeben, dass der Bundesrat heute nicht weniger als sieben, aber auch nicht mehr als elf Mitglieder umfassen sollte. Wollte man darüber hinaus gehen, so näherte sich das Kollegium der Grösse etlicher ausländischer Kabinette. Das Kabinett müsste in sich gegliedert, vor allem die Kollegiumsleitung einem Präsidenten oder einem engeren Leitungsausschuss anvertraut werden. Selbst das «geführte Kollegium», wie es vorne umschrieben wurde, müsste einem eigentlichen Präsidialprinzip weichen, oder man müsste – bei einem parlamentarischen Regierungssystem – zur Institution des Premierministers übergehen.

221.52 Eigenheiten einer Erweiterung des Bundesrates

Es sticht in die Augen, dass bei *mehr als sieben Mitgliedern* die heutige Aufgabenfülle auf mehr Personen verteilt werden könnte. Es kämen Ausgleiche an zeitlicher, fachlicher und politischer Last zustande. Die übergrossen Departemente liessen sich teilweise abbauen, was bei sieben Mitgliedern nur beschränkt gelingt. Mit mehr Mitgliedern des Bundesrats könnte man die Einschichtung weiterer Leitungsebenen in den grossen Departementen (z. B. Gruppen) für eine Weile aufhalten und das Direktorial(Ressort)prinzip hemmen. Die organisatorische Beweglichkeit und die Manövrierfreiheit, die in der heutigen Ordnung gering sind, würden etwas erweitert.

Die Analyse solcher Verbesserungen zeigt jedoch zugleich auch deren begrenzte Wirkung und Dauer. Die Erweiterung um zwei oder vier Mitglieder vermöchte die angedeuteten Entlastungen, auf eine längere Zeitspanne ausgerichtet, wahrscheinlich doch nicht zu erbringen. Die Aufgaben dürften zunehmen.

¹⁾ Fünf Regierungsräte kennen 8 ½ Kantone: Solothurn, Bascl-Landschaft, Schaffhausen, Graubünden, Aargau, Thurgau, Tessin, Wallis, Neuenburg.

²⁾ Einen Vorschlag in dieser Richtung machen Meier/Riklin (Zeitschrift für Schweizerisches Recht, 1974, Bd. 93 I S. 524 f.).

Vor allem aber darf eines nicht übersehen werden: mit einer Erweiterung des Bundesrats wird die *Zugehörigkeit der Mitglieder heterogener, die interdepartementalen Koordinationsbedürfnisse wachsen, die Verfahren werden komplizierter und aufwendiger*. Je grösser die Zahl der Mitglieder und je differenzierter die Zusammensetzung der Behörde, desto mehr politische Energie wird notwendig für die Entscheidungsfindung im Kollegium. *Schon bei neun insbesondere aber bei elf Bundesräten stellt sich unausweichlich die Frage einer Stärkung des Bundespräsidiums bzw. die Frage des Überganges vom selbsttätigen Kollegium zum geführten Kollegium.*

Die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates ist somit untrennbar mit der Frage der Stärkung der Kollegiumsleitung (Präsidialdepartement) verbunden, weshalb es sich rechtfertigt, vor der Beurteilung der einzelnen Erweiterungsvarianten im folgenden die Lösungsmöglichkeiten für das Leitungsorgan zu erörtern.

221.53 Lösungsmöglichkeiten für das Leitungsorgan bei neun oder elf Bundesräten

Modellhaft bieten sich verschiedene Lösungen für den Typus des geführten Kollegiums an, nämlich ein *Kollegialpräsidium* oder ein *Einzelpräsidium*. Man könnte aus dem grossen Organ einen *Leitungsausschuss* aussondern, ein *Kollegialpräsidium* oder *Führungskabinet*, bestehend wohl aus drei Mitgliedern. Der Vorteil des kollegialen Präsidiums läge vorab in einer *Machthemmung*, in der möglichen *Betonung der Kontinuität*, in einer *aufgabenmässigen und politischen Arbeitsteilung*, in der *Mehrung der Erfahrung im Präsidium*. Die Nachteile sind unverkennbar: Das *Präsidialkollegium* ist im Verfahren notwendigerweise *schwerfälliger als ein Einzelpräsident*; es ist *zeitraubend*; es unterliegt den Gefahren der *Übernutzung* zulasten des *Gesamtkollegiums*, das an *Bedeutung erheblich einbüßen* könnte.

Im Vordergrund steht daher das *Einzelpräsidium*, d. h. die *Stärkung des Bundespräsidenten* über das hinaus, was ihm in der geltenden Ordnung, aber auch im *Gesetzesentwurf* zugeordnet wird. Es wären ihm mehr *leitende Aufgaben* zugeschieden. Er hätte im Bereiche der *Planung, Initiative, Aufsicht und Repräsentation* grössere *Selbständigkeit*. Hiefür wäre ihm ein *ausgebautes Hilfsinstrument* in die Hand zu geben: das *Präsidialdepartement*¹⁾, das die *zentralen Stabsstellen* als *Sammelorganisation* in sich vereinigen würde.

Diese Lösung ist im *Kernstück* mit dem bestehenden *Bundespräsidenten* schon vorgegeben. Die *Bundeskanzlei* aber würde die *gewichtigste Ausstattung* des *Präsidialdepartements* ausmachen. Das *geführte Kollegium* schweizerischer *Prägung* wäre demnach eine *Weiterentwicklung* des bestehenden *Bundespräsidiums*.

Das *Präsidial- oder Stabsdepartement* nähme, wie erwähnt, die *Bundeskanzlei* der bisherigen Ordnung in sich auf. Dazu stiessen *Planungs-, Koordinations-*

¹⁾ Die Idee eines besonderen *Präsidialdepartements*, abgetrennt vom *Politischen Departement*, ist erstmals im Bericht des Bundesrates vom 9. Juli 1912 betreffend die *Reorganisation der Bundesverwaltung* (BB1 1912 IV 75 f.) erörtert worden.

und Kontrollstellen für bestimmte Teilbereiche sowie allfällig weitere Einrichtungen, die für gesamtheitliche Belange ausersehen sind. So könnten ihm z. B. zugeführt werden: die Finanzkontrolle, das Amt für Organisation, das Amt für Gesamtverteidigung, eventuell das Amt für Raumplanung, ein Koordinationsorgan für Konjunktur- und Wachstumspolitik, das Bundesarchiv usw. Diese Aufzählung entspricht weitgehend den Vorstellungen des Postulats (Schürmann)-Rippstein vom 26. Juni 1974 über die Schaffung eines Departements für allgemeine Angelegenheiten. Offen ist, ob das Personalamt und das Amt für Umweltschutz hier unterzubringen wären. Weiter wäre denkbar die Zuweisung der Finanzverwaltung und der Justizabteilung, wobei allerdings beachtet werden müsste, dass das Präsidialdepartement nicht zu stark aufgebläht wird. Das heterogen zusammengesetzte Präsidialdepartement müsste durch eine bleibende administrative Gesamtleitung zusammengehalten werden.

Eine beträchtliche Schwierigkeit liegt in der Ermittlung des das Gleichgewicht haltenden Bündels von *Befugnissen* und Verfahrenshilfen, die dem Präsidenten helvetischer Prägung zukommen müssen und mit denen er führt, ohne zugleich in ein eigentliches Präsidialsystem zu verfallen.

Eine weitere Schwierigkeit erstcht aus der Frage nach der *Amts-dauer des Bundespräsidenten*. Bleibt es beim Einjahresturnus mit dem Verbot der unmittelbaren Wiederwahl, kann die Wirksamkeit des Amtes scheitern oder ein zu grosser Wirkungs- und Machtanteil an das Präsidialdepartement und dessen ständige Spitzenorgane fallen. Ein Zweijahresturnus würde beide Risiken dämpfen, ohne dass man freilich mit Gewissheit zu einer erheblichen inneren Stärkung des Bundespräsidenten zu gelangen vermöchte. Am nächsten läge eine vierjährige Amtsdauer ohne Wiederwahl¹⁾. Doch wären die Eingriffe in das – mehr politische als rechtliche – Spiel einschneidend. Es könnten nicht mehr alle Bundesräte zum Präsidium gelangen, wodurch das Kollegium unliebsam aufgespaltet würde in «präsidiable und nichtpräsidiable» Mitglieder. Die für die staatliche Integration belangvollen Wechsel nach Sprachen und Parteien, allenfalls noch nach weiteren Kriterien, hätten Mühe, sich in ausgleichenden Ablösungen einzuspielen. Das vierjährige Bundespräsidium ist demzufolge eine schillernde Neuerung, umgeben von risikoreichen Auflagen des für die schweizerische Integration belangvollen politischen Begleitspiels.

¹⁾ Zu einer *dreijährigen* Amtsdauer ausserte sich der Bundesrat (Bericht vom 2. Juli 1909 über die Reorganisation des Politischen Departements [BBl 1909 IV 303]) in folgendem Sinne: Dem Artikel 98 Abs. 1 BV (einjährige Amtsdauer des Bundespräsidenten) liege der Gedanke zugrunde, dass es nicht klug sei, dieselbe Person allzulange in überragender Stellung zu belassen, weil in einer Republik auch nur der Schein eines persönlichen Regiments vermieden werden sollte. Diese demokratische Einrichtung habe sich eingelebt, entspreche den Anschauungen des Schweizervolkes und gewähre jedem Mitglied des Bundesrates die Möglichkeit, zur obersten Magistratur der Republik zu gelangen.

Ausgestaltungen des Kollegialprinzips

Geltende Ordnung

«Selbsttätiges Kollegium»

- Rechtliche Gleichordnung der Mitglieder
- Bundespräsident:
 Primus inter pares
 Verfahrenstechnischer Verhandlungsleiter

Mögliche Neuordnung

«Geführtes Kollegium»

Kollegialpräsidium

- Führungskabinett mit 3 Mitgliedern
- Kabinett mit neun oder mehr Mitgliedern

Einzelpräsidium

- Gleichwertige Horizontalordnung unter den Mitgliedern
- Hervorgehobener Bundespräsident mit besonderen Leitungsbefugnissen, mehrjähriger Amtsdauer und einem Präsidialdepartement
- Gemässigtetes Präsidialprinzip helvetischer Prägung ohne gänzliche Preisgabe des Kollegialprinzips

221.54 Die organisatorische Situation bei elf Bundesräten

Rückschlüsse aus dem inländischen, ausländischen und industriellen Erfahrungsgut zwingen zur Annahme, dass das *Regierungskollegium von elf Mitgliedern die Selbsttätigkeit verlöre*. Die Prozesse der Selbstregulierung, vor allem aber die des selbsttätigen Antriebs und der Einheitsfindung würden wegen der Vielzahl der Mitglieder, wegen der unvermeidlich gewachsenen Heterogenität (pluralistische Potenzierung), wegen der verfahrensmässigen Komplikationen voraussichtlich nicht mehr ablaufen. Das heisst praktisch: *Man müsste vom selbsttätigen zum geführten Kollegium übergehen*.

Man kann ohne Zögern festhalten: *keine Elferlösung ohne wesentlich gestärkten Bundespräsidenten, ausgestattet mit einem leistungsfähigen Präsidialdepartement als spezifischem Stabsdepartement*.

Neben den erwähnten Fragen der Präsidialkompetenzen und der Amtsdauer des Bundespräsidenten ist eine weitere Eigenart dieser Variante hervorzuheben, die mehr praktische als grundsätzliche Schwierigkeiten auslöste: ein erheblich grösserer *Personal- und Sachaufwand*. Vier neue Departemente erfordern entspre-

chende Investitionen, bleibende Stellen in relativ hohen Besoldungsklassen und Betriebsausgaben. Man darf diesen Faktor nicht übertreiben, um so weniger als die Beibehaltung der Siebenerlösung ebenfalls einen Mehraufwand, wenn auch in geringerem Ausmass, erheischt (Generalsekretariate Gruppenbildung).

Im Expertenbericht, auf den hier verwiesen wird, findet sich die Darstellung, wie die Bundesverwaltung bei elf Departementsvorstehern gegliedert werden konnte (Ziff 864 und 985). Neben dem Präsidentsdepartement konnten neu ein Gesundheits- und Sozialdepartement, ein Wissenschafts- und Kulturdepartement sowie ein Landwirtschaftsdepartement gebildet werden. Ferner sind synoptische Tabellen vorhanden (Ziff 986–989), die den Vergleich der Gliederung bei verschiedenen Mitgliederzahlen ermöglichen und wodurch die Eigenheiten der Elferlösung anschaulich hervorgehoben werden.

221 55 Die organisatorische Situation bei neun Bundesräten

Während bei elf Bundesräten der Typus des «geführten Kollegiums» praktisch unausweichlich wäre, kommt man bei *neun Mitgliedern* organisatorisch in einen eigenartigen Schwebezustand. Die Ungewissheit ist gross, welche Gestalt die Kollegiumsfunktionen *annahmen*, und demzufolge ist auch nicht so eindeutig wie bei der Elferlösung anzugeben, welche institutionellen Vorkehren zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit zu treffen wären. Das Kollegium hat hier noch Aussicht, durch einen Automatismus die Einheit des Regierungsorgans zustandezubringen, obgleich weit mühsamer als bei der Siebenerlösung. Will man das drohende Risiko der Stagnation so gut als möglich vermeiden, so wird man auch bei neun Bundesräten den Bundespräsidenten stärken und mit dem Präsidentsdepartement ausstatten.¹⁾

Es sind also auf alle Fälle *zwei Varianten der Neunerlösung* in Erwägung zu ziehen: *mit und ohne Präsidentsdepartement*.

Was die Auswirkung auf die Gliederung der Bundesverwaltung angeht, so macht die Neunerlösung einen zögernden Eindruck. Sie «tut etwas», verschafft nämlich Bewegungsraum, aber nicht so viel, dass einschneidende und durchgreifende Entlastungen von Departementschefs möglich erschienen, jedenfalls nicht von einiger Dauer. Die im Expertenbericht enthaltenen Tabellen, auf die hier verwiesen wird, weisen Möglichkeiten der Verwaltungsgliederung auch bei neun Departementsvorstehern auf, wobei der erwähnte Schwebezustand drei Varianten als diskussionsbedürftig in den Vordergrund rückt. Zwei (Ziff 982, 983) sind *ohne, eine mit einem gestärkten Bundespräsidenten*, inbegriffen ein Präsidentsdepartement (Ziff 984), angelegt. Alle Neunervarianten sehen ein Landwirtschaftsdepartement vor.

¹⁾ Vergleiche mit Kantonsregierungen, die neun Mitglieder zählen (Bern, Nidwalden, Appenzell I. Rh.) erweisen sich deshalb nicht als schlüssig, weil die kantonalen Departemente meistens kaum die Grosse eines bedeutenden Bundesamtes haben, was sogar, ausgenommen Bern, die nebenamtliche Ausübung des Regierungsamtes gestattet.

221.56 Die organisatorische Situation bei sieben Bundesräten

Die Lösung, bei *sieben Mitgliedern des Bundesrats* zu bleiben, hat gegen den Schein zu fechten, dass damit keine einschneidenden Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand herbeigeführt würden. Und doch setzt man die ganzen Reformbemühungen auf das Ziel hin in Bewegung, die Regierungstätigkeit und die Verwaltungsführung, die heute in Bedrängnis geraten, neuesten Einsichten gemäss gestalten zu können. *Entscheidend ist, ob ein Siebenerkollegium im Rahmen voraussehbarer Wahrscheinlichkeit besser als eine Neuner- oder Elferlösung erlaubt, die erwarteten Tätigkeiten zu erfüllen.*¹⁾

Ein kleines Kollegium findet seine Homogenität und Führungsfähigkeit rascher und sicherer, bei der *Siebenerlösung kann das Kollegialprinzip ohne Einfügung von Komponenten des Präsidialprinzips* gewahrt werden und die Funktionstauglichkeit kann durch Prozesse der Selbstregulierung sichergestellt werden. Unseres Erachtens verspricht die Siebenerlösung mehr Vorteile zu bieten als die beiden andern, weshalb der Gesetzesentwurf (Art. 1 Abs. 2 E) auf dieser Variante aufgebaut ist.

Wenn man die Zahl von sieben Bundesräten aufrechterhält, sind bedeutende strukturelle und funktionelle Neuerungen in der Exekutive notwendig. Der Gesetzesentwurf weist solche auf²⁾:

- vermehrter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Departementsebene (Art. 39–43, 54–56 E),
- entsprechender Ausbau der Bundeskanzlei als zentrale Stabsstelle der Regierung (Art. 35–37 E),
- Schaffung eines Generalsekretariats bei jedem Departement als zentrale Stabsstelle (Art. 52 und 53 E),
- Möglichkeit des Beizugs von persönlichen Mitarbeitern der Departementsvorsteher (Art. 55 E),
- Bildung einer neuen Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt, nämlich der sogenannten Gruppe (Art. 48, 64 E),
- Gliederung der Bundesverwaltung nach Fachbereichen unter dem Aspekt der ausgewogenen Belastung der Departemente (Art. 64 und 66 E),
- Delegation von Entscheidungsbefugnissen im Bereich von verwaltenden und rechtspflegerischen Tätigkeiten an die Bundesämter (Art. 49–51, 64 Abs. 3, 65 Abs. 2 und 66 E),
- Entlastungen bei der Vertretung im parlamentarischen Bereich (Art. 69 E),
- Entlastungen bei den Aussenbeziehungen und in der Repräsentation (Art. 53 Abs. 3 und 67 Abs. 2 E).

¹⁾ Aubert (*Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II Nr. 1478 S. 529) betont, dass die Funktionsfähigkeit eher mit einer Verbesserung der Arbeitsmethoden als mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte gewährleistet werden kann.

²⁾ Zur Beurteilung der Frage des periodischen Wechsels der Departementsvorsteher (Rotationssystem) vgl. den Schlussbericht der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung (1973), S. 507.

221.6 Übersicht und Schlussfolgerungen zur Frage der Grösse des Bundesrats

221.61 Kriterien der Beurteilung

Die ganze Reformdiskussion, die zu einem Teil im Gesetzesentwurf und in dieser Botschaft Ausdruck findet, war durchdrungen von der Sorge, das Regierungsorgan strukturell und funktionell instand zu setzen, den mannigfachen Obliegenheiten, die ihm wesensgemäss in unserer Verfassungsordnung zufallen, auch in der überblickbaren Zukunft Herr zu werden. Die Frage der Grösse des Regierungsorgans bildet nur *einen* Ausschnitt aus der weitgespannten Problematik. Die Frage ist nicht in die Dimensionen umwälzender Neuordnung gestellt, weil kein grundsätzlicher Wechsel des Regierungssystems in Frage zu ziehen ist. *Das Regierungsorgan soll ein Kollegium bleiben.* Damit sind die zu diskutierenden Varianten praktisch auf die drei Grössen von sieben, neun oder elf Mitgliedern des Kollegiums begrenzt. Die grundlegende Frage lässt sich darauf zurückführen, *ob man das Kollegium als selbstständiges oder als durch eine leitende Institution geführtes Organ ausformen will.*

In erster Linie ist das bestmögliche Kollegium, die für die Kollegiumsobliegenheiten günstigste Organisation und Verfahrensweise anzustreben. Die Ordnung der Departemente und ihre Führung tritt also zurück vor der Bemühung um das bestmögliche Kollegium.

221.62 Beurteilung der Elferlösung

Aufgrund dieser Rangfolge ist festzuhalten, dass ein *elfgliedriges Gremium* die Idee des Kollegiums gesamthaft weniger zuverlässig verwirklicht als kleinere Organe. *Es muss zu einem geführten Kollegium übergehen.* Es braucht einen *gestärkten Präsidenten mit einem Präsidialdepartement.* Damit gerät es in eine sonderbare Gefahrenzone: Das Leitungsorgan kann entweder schwach bleiben, wodurch die postulierte Führung entfällt und das Regierungsorgan versagt; oder es kann zu stark werden und damit das Regierungssystem umwandeln, indem das Kollegialprinzip einem Präsidialprinzip Platz macht.

Wir betrachten den Vorschlag, nebst einer bestimmten Zahl von Fachdepartementen (8 oder 10) ein sogenanntes *Präsidialdepartement* zu schaffen, dem ein auf mehrere Jahre gewählter Bundespräsident vorstehen würde, *als mit unsern staatspolitischen Gegebenheiten unvereinbar.* Eine solche Lösung würde früher oder später zu einer schweizerischen Traditionen fremden Regierungsform führen. Mit dieser Stellungnahme ist auch weitgehend die Frage der Zahl der Bundesräte beantwortet. *Ein Elferkollegium würde mit hoher Wahrscheinlichkeit das kollegiale Regierungssystem sprengen.*

221.63 Beurteilung der Neunerlösung

Ein *neungliedriges Organ* hält ein Mittelfeld: es hat nicht mehr die vielen Chancen homogener Kollegiumsfunktionen, die der siebengliedrigen Regierung

innewohnen, es läuft aber auch nicht schon in den Zwang präsidentieller Leitung wie der elfköpfige Bundesrat. Darin liegen Starken und Schwachen dieser Variante, die sich auf den ersten Blick als Kompromisslösung anzubieten scheint.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass mit einer Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder auf neun (ohne Präsidentsdepartement) keine wesentliche Entlastung der einzelnen Departementsvorsteher verbunden wäre. Sie wäre auf alle Fälle nicht so gross, dass sie das Risiko der zunehmenden Desintegration des Kollegiums, das mit jeder Erhöhung der Mitgliederzahl verbunden ist, aufwiegen würde. So ist die *Neunerlösung* höchstwahrscheinlich *ein halber Weg*.

Geschlossenheit und Stabilität einer Regierung sind so bedeutsam, dass sich in Abwägung aller Aspekte ein *Festhalten am Siebnerkollegium* aufdrängt.^{1) 2)}

Dabei sind wir uns der Probleme bewusst, die sich bei der heutigen Struktur und Praxis stellen, insbesondere was die Funktionstauglichkeit der Regierung und die Wirksamkeit der rechtsstaatlichen Verwaltung betrifft. In der ganzen Exekutivgewalt sind grundlegende Reformen unerlässlich, die durch Organisationsgesetze und -verordnungen ihre rechtliche Grundlage erhalten. Mit der Bevorzugung der Siebenerlösung haben wir kein absolut gültiges Urteil für alle Zeiten abgegeben. Die Verwaltungsreform muss einerseits für die Gegenwart praktikable Lösungen bringen und andererseits für die Zukunft soviel und das festlegen, was sich mit einiger Sicherheit voraussagen lässt. Gelingen es in Verbindung mit den in dieser Botschaft beantragten Reformen nicht, die Chancen einer siebengliedrigen Exekutivspitze wahrzunehmen, so müssten andere Lösungen eingeleitet werden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Erhöhungen doch eines Tages kommen werden – in erster Linie wohl der Übergang zu einem Elferkollegium mit einem Präsidentsdepartement – und dass ein Zwang, Änderungen des Regierungssystems vorzunehmen, entstehen kann.

221 64 Gruppenpolitische Aspekte

Nun hat die Frage der Zahl der Regierungsmitglieder auch einen *partei politischen Aspekt*. Dazu treten noch weitere *gruppenpolitische* Faktoren (z. B. konfessionelle, sprachliche, regionale). Es wäre verfehlt, solchen Gesichtspunkten jede Bedeutung abzusprechen.

Die gegenwärtige, seit dem Jahr 1959 geltende Sitzverteilung im Bundesrat, wo die vier grosseren Parteien der Schweiz sich proportional ihrer Fraktionsstärken in die sieben Sitze teilen, lässt sich bei neun Mitgliedern nicht aufrechterhalten, währenddem das bei elf Mitgliedern eher möglich wäre. Dieser Sachverhalt

¹⁾ Diese Stellungnahme, die wir am 25. November 1971 der Öffentlichkeit bekannt gegeben haben, wurde mit Beschluss vom 25. April 1973 – nach der Umfrage bei vier Fraktionen – ausdrücklich bestätigt. Der Bundesrat in seiner neuen Zusammensetzung hat sich am 28. Januar 1974 den früheren Verlautbarungen angeschlossen.

²⁾ Zum gleichen Schluss gelangte am 11. Februar 1975 die nationalrätliche Kommission zur Vorberatung der Initiativen Breitenmoser (11 878: Zahl und Wahl der Bundesräte) und Schmid-St. Gallen (11 890: Bundesbeschluss betreffend Wahlbarkeit in den Bundesrat).

war unter den Gesichtswinkeln und Kriterien die für den Bundesrat beachtlich waren, kein entscheidendes Argument für oder gegen die eine oder die andere Lösung. Es bleibt den Parteien überlassen, sich Überlegungen zu machen, bei welcher Grösse des Kollegiums die ihnen günstig erscheinende Sitzverteilung zustandekame.

Die von der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung veranlasste Befragung bei Kantonen, Parteien, Universitäten und weiteren Kreisen zeigte folgendes Ergebnis: 21 Antworten sprechen sich für sieben Bundesräte aus, 9 wollen auf neun gehen und weitere 9 Verlautbarungen treten für elf Bundesräte ein.¹⁾

Politische Motive liegen jenen Bestrebungen zugrunde, welche die *Frage der Zahl der Bundesräte (Art 95 BV) mit jener der Wahl der Bundesräte (Art 96 Abs 1 BV) koppeln* wollen. Die Bestimmung, wonach nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrates aus dem gleichen Kanton gewählt werden darf, wurde und wird auch heute noch von einer Mehrheit der Kantone als Garantie gegen ein befürchtetes Übergewicht grosser und volkreicher Kantone im Bundesrat betrachtet. Die Vergrösserung der Zahl würde erlauben mehr Sozialgruppen oder die schon berücksichtigten sozialen Gruppierungen differenzierter zur Geltung zu bringen. Die pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten wurden erweitert, ein Umstand von dem man hofft, dass er die Bereitschaft zur Beseitigung der Wahlschranke von Artikel 96 Absatz 1 BV seitens der Kantone fördere.

1917 forderte eine Minderheit im Nationalrat bei der Beratung der Vorlage über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte die Streichung des Absatzes 1 von Artikel 96 BV. Der Nationalrat trat – im Gegensatz zum Ständerat – auf die Vorlage nicht ein. Eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun (eventuell auf elf Mitglieder) – bei gleichzeitiger Streichung des letzten Satzes von Artikel 96 Absatz 1 BV – verlangt eine am 9. Juni 1970 als Postulat angenommene Motion Vontobel. Das gleiche Ziel verfolgt eine *Initiative Breitenmoser vom 28. Januar 1974*, wobei dieser Vorstoss neben der Abschaffung der Wahlschranke eine Erweiterung des Bundesrates auf elf Mitglieder beantragt.

Der Bundesrat möchte diesem Aspekt nicht jede Bedeutung absprechen, bei seinem Entscheid stellte er indessen darauf ab, bei welcher Zahl die Funktionsfähigkeit des Kollegiums und der Departementsleitungen am besten gewährleistet erscheint.

222 Die Institution der Staatssekretäre

222.1 Allgemeines

In der öffentlichen Diskussion um die Verwaltungsreform spielt der Vorschlag, die *Beanspruchung der Bundesräte dadurch zu verringern, dass die Institution der Staatssekretäre eingeführt wird*, eine wichtige Rolle. Insbesondere beim Fest-

¹⁾ Schlussbericht der Arbeitsgruppe 1973 S. 521.

halten am siebenköpfigen Bundesratskollegium wird diese Neuerung als naheliegende Entlastungsmöglichkeit bezeichnet, wobei meistens von der Vorstellung ausgegangen wird, der Staatssekretär habe hauptsächlich den Departementsvorsteher gegenüber dem Parlament zu vertreten. Solche Vertretung ist nur *eine* Möglichkeit der Institution des Staatssekretärs, der auch oder nur für Leitungsaufgaben in den Departementen eingesetzt werden kann. Die Fragen der Stellvertretung im Parlament und der Einführung der Institution des Staatssekretärs sind auseinanderzuhalten, was im folgenden einlässlicher dargestellt wird.

In einigen Staaten gibt es die traditionelle Amtsbezeichnung des Staatssekretärs für den Minister. So ist der Staatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten der britische Aussenminister. Es kommen Staatssekretäre vor, die zwar ein Ministerium selbständig leiten, jedoch mit ihrem Ressort einem «eigentlichen» Minister beigegeben und ihm nominell untergeordnet sind. Man kennt den Staatssekretär als leitende Administrationsstelle unter dem Minister, der ihm vollumfänglich vorgesetzt ist. Dazu treten Formen von Unterstaatssekretären, die entweder die dem Staatssekretär unmittelbar folgenden Verwaltungseinheiten leiten oder anstelle der Staatssekretäre bestehen oder neben diesen mit Sonderaufgaben beauftragt sind. Die letzten Jahre haben im Ausland eine geradezu verwirrlche Entwicklung vorangetrieben, die um so undurchsichtiger wird, als auch die Minister je länger je mehr nach staatsrechtlicher und politischer Stellung differenziert werden.

Die Untersuchungen der Expertenkommission, auf die hier verwiesen wird, haben ergeben, dass das Ausland *keine einheitliche Institution Staatssekretäre* kennt, dass die vorhandenen Formen sich der typisierenden Erfassung zurzeit weitgehend entziehen und dass die Lösung keines Staates präzise und unverändert auf die Schweiz übertragbar ist. Für die weitere Deutung drängt sich eine vorherige idealtypische Charakterisierung auf, die als Haupterscheinungen den beamteten und den parlamentarischen Staatssekretär ins Auge fasst.

222.2 *Der beamtete Staatssekretär*

Der «beamtete Staatssekretär» – eine aus dem deutschen Recht übernommene Wortbildung – ist der administrative Chef des Departements. Nach unten ist er der direkte Vorgesetzte aller Verwaltungseinheiten der zweiten Stufe (der Ämter; der Gruppen, soweit vorhanden, der selbständigen Sektionen), so dass ihm vor allem die Direktoren der Bundesämter und der allfälligen Gruppen unmittelbar unterstünden.

Nach oben ist er seinerseits dem Mitglied des Bundesrates, das als Vorsteher des Departements eingesetzt ist, unterstellt. Er ist also eingeschoben zwischen der Spitze des Departements, und zwar nicht etwa als Stabsstelle, sondern als Linienvorgesetzter. *Der beamtete Staatssekretär* ist *monokratische Spitze der administrativen Linienorganisation*. Über ihm steht nur der Departementsvorsteher, der ja zugleich Mitglied des Bundesrats ist. Dieser hat damit einen einzigen Unterstellten, eben den Staatssekretär, es sei denn, man würde die Leitung von Anstalten,

Regiebetrieben, eventuell auch die Generalsekretariate dem Departementsvorsteher direkt unterstellen.

Der beamtete Staatssekretär ist Organ des Verwaltungsinternums. Aber wegen seiner hervorragenden Stellung und Funktion kann er tatsächlich nicht nur Administrator in einer vollziehenden Rolle sein.

Er wird unvermeidlich in eine führende und politische Stellung versetzt, der erhebliche Aussenwirkung zufällt. So wie heute Direktoren wichtiger Bundesämter eine politische Position einnehmen, so wird es auch ein beamteter Staatssekretär tun; dieser wird sogar in noch weit bedeutenderem Umfang staatspolitisch aktiv sein.

Ob der beamtete Staatssekretär das Mitglied des Bundesrats, das dem Departement vorsteht, im Parlament vertritt, ist eine unentschiedene Frage: *Man kann die Institution mit oder ohne dieses Vertretungsrecht versehen.* Eine Lösung mit Vertretungsrecht schlug eine am 17. Dezember 1971 eingereichte, am 17. September 1973 aber wieder zurückgezogene Motion Broger vor, wonach der Staatssekretär den Departementsvorsteher nach aussen und innen, parlamentarisch und ausserparlamentarisch vertreten und damit entlasten sollte. Ähnliches gilt für das Bundesratskollegium: Auch hier wäre denkbar, dass der Staatssekretär den Departementsvorsteher vertreten könnte, dass er ihn begleitet oder dass er von den Kollegiumsberatungen im Prinzip ausgeschlossen wäre (ausgenommen Art. 10 Abs. 3 E: Beizug als Sachverständiger).

Was die Wahl angeht, so ist es konsequent, wenn der Bundesrat den Staatssekretär bestellt. Die Wahl durch die Bundesversammlung, die ihm voraussichtlich von vornherein eine parteipolitische Position verleihen würde, gäbe der Institution eine zu starke Legitimationsbasis und zöge ihn auf das Feld gruppenpolitischer Berechnungen. Dies wäre deshalb unerwünscht, weil man wahrscheinlich die Auslese einengte und weil die Stellung des Departementsvorstehers, der Mitglied des Bundesrats ist, bedrängt würde.

Damit ist auf die für die Schweiz schwierigste Seite der Institution hingewiesen: Der beamtete Staatssekretär als Chef der Departementsverwaltung würde wegen seiner aussergewöhnlichen Machtfülle über eine einmalige Schlüsselposition in der Departementsverwaltung verfügen und könnte schon deshalb, aber auch von der Sache her, dem Departementsvorsteher den Rang ablaufen. So könnten sich die Rollen zwischen Bundesratsmitglied und beamtetem Staatssekretär unter Umständen umkehren.

Zur Bezeichnung des beamteten Staatssekretärs ist festzuhalten, dass kein Zwang zu diesem Namen besteht. Wenn sie nicht genehm wäre, so könnte man auch von Generaldirektor, Verwaltungsdirektor oder Departementsleiter reden.

222.3 *Der parlamentarische Staatssekretär*

Der parlamentarische Staatssekretär ist von vornherein eine politische Figur, dabei nicht nur im Sinne der Staatspolitik, sondern auch der Parteipolitik. Er ist

politischer Gehilfe des Departementsvorstehers, den er im Parlament, in der Fraktion, in der Partei, gegenüber Interessenorganisationen, Massenmedien und einer breiten Öffentlichkeit vertritt. Im allgemeinen bindet er das Departement und den Vorsteher, und zwar auch in gruppenpolitischen Belangen. Deswegen ist seine Parteizugehörigkeit bedeutsamer als beim beamteten Staatssekretär; es kann diejenige des Departementsvorstehers, es kann ausgerechnet eine andere sein.

Im Ausland stand der parlamentarische Staatssekretär ausserhalb der administrativen Hierarchie. Er war eine Art Stabsorgan des Ministers und hatte kein Weisungsrecht im Ressort. Die neueste Entwicklung rückt teilweise von dieser Stellung ab und fügt den parlamentarischen Staatssekretär zunehmend im Ministerium ein.¹⁾

Er wird dem beamteten Staatssekretär angenähert, wodurch sich nicht nur die Unterschiede verwischen, sondern anscheinend auch Konfliktslagen vermehren.

Der «parlamentarische Staatssekretär» sollte, dem Typus getreu, seinerseits *Parlamentarier* sein. Als Wahlorgan wäre wohl das Parlament vorzusehen, womit die Aufgabe, zwischen Departement und Parlament die Brücken zu verstärken, leichter wahrgenommen werden könnte.

222.4 *Spielformen der Institution des Staatssekretärs*

Denkbar wäre ein weiterer Staatssekretärtyp, der nur teilweise dem parlamentarischen Staatssekretär entspricht und den man «*persönlichen*» *Staatssekretär* nennen könnte.

Der persönliche Staatssekretär ist der engste politische Mitarbeiter des Departementsvorstehers, jedoch vom Bundesrat ernannt, auf Vorschlag des Departementschefs hin und ohne Abgeordnetenqualität. Er kann seinen Chef überall, vor allem im Parlament, in den Kommissionen und vor den Massenmedien vertreten. Die Stellung des Staatssekretärs ist an die Person des Departementsvorstehers gebunden: Seine Amtsdauer läuft mit derjenigen seines Vorgesetzten ab, unter Umständen wird er bereits früher zurücktreten. Der Staatssekretär steht nicht im Beamtenverhältnis, d. h. er ist nicht in die Verwaltungshierarchie des Departements eingegliedert und hat *keine direkte Weisungsbefugnis* gegenüber den Amtsvorstehern des Departements. Pro Departement gibt es nur einen Staatssekretär mit den umschriebenen Funktionen.

Der *persönliche Staatssekretär* ist dem Departementsvorsteher als *politischer Assistent mit Beraterfunktion und ausgedehnter Vertretungsbefugnis* beigegeben. Er wird unter parteipolitischen Gesichtspunkten bestellt und spielt neben dem Bundesratsmitglied in der Repräsentation des Departements eine hervorragende Rolle.

¹⁾ Vgl. etwa K. Kröger: Der parlamentarische Staatssekretär, in der Zeitschrift: «Die öffentliche Verwaltung», 1974 S. 585 ff.

Daneben gibt es Spielformen der Institution des Staatssekretärs, die im Grunde nur vom Namen Gebrauch machen.

So der Nominal – oder *Titular-Staatssekretär für Beamte mit besonderen Aufgaben*, insbesondere solchen, die sie mit gleichgenannten Stellen des Auslandes häufig in Kontakt bringen. Diesfalls ist nicht nur die für die Schweiz vorteilhafte Repräsentation gewährleistet, sondern zugleich auch eine Entlastungsmöglichkeit für Mitglieder des Bundesrats eröffnet: Dem allfälligen Übermass internationaler Verpflichtungen der Bundesräte könnte durch die Entsendung von Staatssekretären, die mit der Bezeichnung der gehörigen Rangstufe im Ausland auftreten könnten, begegnet werden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass zwei Titularstaatssekretäre geschaffen werden können (Art. 67 Abs. 2 E).

Staatssekretärvarianten

<p>1. <i>Beameter Staatssekretär</i> («Vizebundesrat»)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Leiter der gesamten Departementsverwaltung – Mit oder ohne Vertretungsrecht im Parlament – Wahl durch den Bundesrat 	<p>2. <i>Parlamentarischer Staatssekretär</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Stabsorgan ausserhalb der Departementsverwaltung – Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament, dessen Mitglied er ist – Wahl durch die Bundesversammlung
<p>3. <i>Persönlicher Staatssekretär</i> («Juniorminister»)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Politischer Chefberater des Departementsvorstehers, ausserhalb der Departementsverwaltung – Mit Vertretungsrecht im Parlament – Wahl durch den Bundesrat 	<p>4. <i>Titularstaatssekretär</i> (Unser Vorschlag)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Beamter, der ein wichtiges Bundesamt leitet und für die Vertretung der Landesinteressen im Ausland (Verhandlungen) den Titel «Staatssekretär» tragen darf (Art. 67 E) – Kann auf Gesuch des Departementschefs im Parlament spezifische fachtechnische Fragen beantworten (Art. 69 E) – Wahl gemäss Beamtenrecht durch den Bundesrat

222.5 *Vor- und Nachteile der Staatssekretär-Institution*

Zu *parlamentarischen* Staatssekretären besteht weder sachlich noch politisch ein Bedürfnis, solange das Kollegialprinzip und das nebenberufliche Milizparlament beibehalten werden.¹⁾

Auch die Institution des *persönlichen* Staatssekretärs ist von vielen Unklarheiten umgeben. Anders als beim beamteten Staatssekretär ist seine Stellung zur Linienorganisation des Département nicht leicht zu umschreiben. Das enge Verhältnis zum Departementsvorsteher und die ausgedehnten Vertretungsbefugnisse können zu Schwierigkeiten führen. Offen ist zudem, ob der persönliche Staatssekretär als Vertreter des Departementes von der Bundesversammlung akzeptiert würde, ohne dass diese bei seiner Ernennung mitwirken könnte.

Der *beamtete* Staatssekretär hingegen ist eine diskussionsbedürftige Institution. *Vorteile* liegen auf der Hand: Der Departementsvorsteher hätte nur noch einen einzigen Unterstellten unter sich, allenfalls vermehrt um die Leiter einiger weiterer, aber nicht für zentrale Aufgaben eingesetzter Verwaltungseinheiten. Die bei sieben Bundesräten teilweise nötige Departementsunterteilung in Gruppen könnte unterbleiben oder doch für einige Zeit noch aufgeschoben werden. Das Departement hätte einen Verwaltungschef, der sich ausschliesslich und damit konzentriert dieser Leitungsaufgabe widmen könnte und nicht noch – und zwar mit Priorität – die Pflichten des Bundesratskollegiums mitzutragen hätte. Die Koordinationsprobleme hoher, aber nicht höchster Ebene hätten in den Konferenzen der Staatssekretäre die organische Stätte ihrer einfachen und verbindlichen Behandlung.

Die aufweisbaren *Nachteile* sind zumeist Möglichkeiten, die sich nicht zwingend einstellen müssen, aber doch potentiell vorhanden und in Rechnung zu stellen sind. Das Mitglied des Bundesrats, das einem Departement vorgesetzt ist, kann den Kontakt mit seinen Ämtern und mit der Verwaltung überhaupt verlieren, in eine bloss «politische» Rolle versetzt und die aus einer Chefposition erwachsende Geltung im Verwaltungsinnern, im Kollegium, im Parlament und in der Öffentlichkeit geschwächt sehen. Früher oder später wäre wohl auch den Staatssekretären Einlass ins Kollegium zu gewähren, um die Sachvertrautheit voll präsent zu machen, oder der Bundesrat verlöre allmählich seine Fundierung in der Verwaltung und die Regierung würde aus der Exekutive hinauswachsen.

Als weitere Nachteile sind zu nennen: Es gibt Verlängerungen der Dienstwege, ein gewisser, aber nicht enormer Mehraufwand beim Personal. Dazu treten «Unkosten der Politik», nämlich mit den Fragen des Wahlorgans, der Ordnung

¹⁾ Ein Staatssekretärtypus mit parlamentarischem Vertretungsrecht stand 1912 zur Diskussion. Die ständerätliche Kommission konnte sich mit dem System der «verantwortlichen Staatssekretäre» nicht befreunden und legte Wert darauf, dass die Mitglieder des Bundesrates diese Behörde vor der Bundesversammlung vertreten (vgl. zum Ganzen BBl 1912 IV 63 ff.). Auch der Bundesrat fand, dieser Vorschlag passe nicht in unsere Verhältnisse. Die notwendige Entlastung des Bundesrates müsse mit andern Mitteln angestrebt werden.

des Kompetenzbereichs in den Einzelheiten, der rechtlichen Stellung im Innern der Verwaltung und nach aussen.

222.6 Andere Entlastungsmöglichkeiten

Bei all dem ist nicht zu überschen, dass die Belastung der Mitglieder des Bundesrats mit parlamentarischen Aufgaben, sei es in vorbereitenden Kommissionen, sei es in den Ratsverhandlungen selber, in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, was auf die Ausweitung der gesetzgeberischen Tätigkeit und der Staatstätigkeit überhaupt zurückzuführen ist. Für die notwendige Entlastung der Mitglieder des Bundesrats wird von vielen Seiten her vorgeschlagen, ihre *Verpflichtungen gegenüber der Bundesversammlung*, insbesondere gegenüber den parlamentarischen Kommissionen, abzubauen. In der Tat liegen hier Möglichkeiten, aber doch nur von begrenztem Umfang. Die steigende Fülle von Aufgaben, sowohl der Exekutive als auch der Legislative, zwingt freilich zur allseitigen Konzentration. So wird man darauf bedacht sein müssen, die Anwesenheit der Bundesräte in parlamentarischen Kommissionen auf das Notwendige zu beschränken und ihnen überdies die Möglichkeit zu geben, sich dabei vermehrt noch unterstützen zu lassen.

Der Gesetzesentwurf sieht im Artikel 69 drei Entlastungsmöglichkeiten vor, die pragmatisch teilweise bestehende Ansätze weiterentwickeln:

- In den parlamentarischen Kommissionen können sich die Departementsvorsteher durch Chefbeamte vertreten lassen:
- in den Plenarverhandlungen des Parlaments kann auf Begehren des Departementsvorstehers Spezialisten der Verwaltung das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden, die besondere fachtechnische Kenntnisse voraussetzen;¹⁾
- in den Kommissionen und in den Plenarverhandlungen vertritt der Bundeskanzler die Geschäfte der Bundeskanzlei.

Der Kontakt zur Bundesversammlung gehört zu den wichtigsten Verpflichtungen der Bundesratsmitglieder und soll nicht ohne Not abgebaut werden, weshalb in diesem Bereich bis auf weiteres der Entlastung enge Grenzen gesetzt werden; wichtige politische Fragen sollen nach wie vor von den Departementsvorstehern behandelt werden.

Eine andere Möglichkeit der Entlastung bestände darin, *Amtschefs der Bundesverwaltung zur Vertretung ihres Ressorts vor dem Parlament* beizuziehen. Bei der Umschreibung des Vertretungsrechts – bezogen immer nur auf den Aufgabenkreis eines Bundesamtes – bieten sich verschiedene Varianten an:

- Der Amtschef kann Vorlagen mehr technischer Natur und Routinegeschäfte allein vertreten²⁾:

¹⁾ Nach Burckhardt steht ein Beizug von Beamten zur Auskunftserteilung nicht im Widerspruch mit Art. 101 der Bundesverfassung (Kommentar S. 730 Fussnote 2; StenBull 1914, StR, S. 413/414).

²⁾ Ein eigentliches Vertretungsrecht der Amtschefs (d. h. ohne Mitwirkung des Departementschefs) lässt sich – namentlich wegen des den Mitgliedern des Bundesrates allein

- der Amtschef kann sich an der Vertretung von Vorlagen grundsätzlicher und politischer Natur beteiligen

Damit diese Beamten von der Bundesversammlung eine genügende Legitimation erhalten, ist der Bundesrat zu verpflichten, zu Beginn der Legislaturperiode der Bundesversammlung eine Liste mit den zur Ressortvertretung vorgesehenen Chefbeamten zu unterbreiten. Die Liste muss von der Bundesversammlung genehmigt werden, wobei das Genehmigungsverfahren so auszugestalten ist, dass eine allfällige Verweigerung der Genehmigung die Stellung des betroffenen Direktors in der Verwaltung nicht schwächt. Diese Lösung schaltet die meisten Nachteile der erwähnten Staatssekretarvarianten aus, das Vertretungsrecht wird von der Sachkunde – und nicht von der politischen Zugehörigkeit – her bestimmt und zugleich auf eine Mehrzahl von Personen aufgeteilt, wodurch das Entstehen von politischen Konkurrenzpositionen zu den Departementsvorstehern erschwert und die Gefahr von Reibungen mit den Verwaltungsleitungen vermindert wird. Dabei bleibt es dem einzelnen Departementsvorsteher überlassen, das Mass der Beteiligung der Amtschefs festzulegen, er kann das Vertretungsrecht im Sinne der ersten Variante auf Spezialbereiche beschränken, er kann den Amtschef aber auch an der Vertretung eigentlicher politischer Vorlagen beteiligen und damit die Funktion teilweise dem echten Stellvertreter oder Staatssekretartypus annähern.

Der Bundesrat hat vorderhand davon abgesehen, diese Entlastungsvariante, die – je nach Ausgestaltung – eine Änderung von Artikel 101 der Bundesverfassung erfordern würde, in den Artikel 69 aufzunehmen, da er zuerst die Erfahrungen mit den drei genannten Vorschlägen des Artikels 69 abwarten mochte. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Lösung «Vertretungsrecht der Amtschefs», die übrigens schon früher diskutiert wurde¹⁾, eines Tages sich doch aufdrängt.

222 7 *Abschliessende Stellungnahme des Bundesrates*

Wir haben die Vor- und Nachteile der Institution des beamteten Staatssekretars gründlich gegeneinander abgewogen. Es sind vor allem die Gefahren der erwähnten Konkurrenzsituation, die uns veranlassen, andern Entlastungsmöglichkeiten der Departementsvorsteher den Vorzug zu geben. *Es wäre wenig glücklich, wenn die Sanierung des Kollegialprinzips – Hauptbemühung der vorliegenden Reorganisationsvorschläge – von dieser neuen Institution her wieder in Frage ge-*

zustehenden Vorschlagsrechts (Art 101 BV) – ohne Verfassungsänderung nicht verwirklichen

¹⁾ Der erste Vorstoss in dieser Richtung stammt aus dem Jahre 1873, ein weiterer wurde 1907 unternommen, vgl. Burckhardt, Kommentar S 730. Die Diskussion wurde im Jahre 1914 beim Organisationsgesetz wieder aufgenommen (vgl. StenBull 1914 NR 337, 362 und STR 412 ff) und in den Jahren 1917/18 bei der Vorlage über die Erhöhung der Zahl der Bundesräte fortgesetzt (StenBull 1918 NR 26 f), ohne dass je ein Antrag durchzudringen vermochte. Hingegen erteilten die eidgenössischen Räte am 1/2 Okt 1918 dem Direktor des Eidgenössischen Ernährungsamtes die Ermächtigung, in Vertretung des Bundesrates an den Verhandlungen der eidgenössischen Räte mit beratender Stimme teilzunehmen (vgl. Salis-Burckhardt, Schweiz Bundesrecht, Nr 603 und 659).

stellt würde. Werden die Mittel, die der Gesetzesentwurf vorsieht, voll und sinnentsprechend genutzt, so sollte es einem Bundesratsmitglied immer noch gelingen, Kollegiums- und Departementsaufgaben miteinander zu verbinden. Die Vorbereitung der Institution der administrativen Gruppe und des Gruppenchefs nehmen wesentliche Belange des Staatssekretariats, ohne die erwähnten schwerwiegenden Nachteile, vorweg, so dass der Funktion nach die erwarteten Hilfen bereits Platz greifen können.

Ergänzt werden diese durch die Generalsekretariate. Treten dazu die vermehrte Verteilung von Aufgaben auf die tieferen Verwaltungseinheiten, die Nutzung der koordinativen Einrichtungen, die konsequente Verwendung der Stabsstellen und die Beachtung aller erleichternden Verfahren, so sollte aller Voraussicht nach das Nötige zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzung getan sein.

223 Der Ausbau des Führungsinstrumentariums

223.1 Die Notwendigkeit von Hilfseinrichtungen des Kollegiums

Obwohl das Kollegium eine Vielzahl von sachkundigen Personen vereinigt, kann es bei den gesteigerten Anforderungen an Wissen und Können im heutigen Leistungsstaat nicht auf sich selbst gestellt entscheiden und koordinieren. Es braucht vorbereitende und beratende Stellen.

Dazu sind in der heutigen Ordnung vor allem die Departemente ausserhalb (Art. 103 BV). Mit der Ausweitung des Departementalprinzips wurden die Departemente teilweise eigenständige Handlungseinheiten, insbesondere auch Entscheidungsträger; insoweit sind sie nicht mehr Hilfsorgane des Kollegiums. Für die Belange, die sie dem Kollegium zuführen müssen, sind sie meistens die eigene Sache vertretende und politisch engagierte Kräfte, die im Kollegium die Entscheidung nach ihren Anträgen zu erreichen trachten. Nur noch für einen Restbestand bilden sie die erwähnten reinen Konsiliarstellen. Aber selbst hier ist ihnen eine besondere Blickrichtung eigen: Sie präparieren und beraten nach der Denkweise und der politischen Absicht, die dem Departement im allgemeinen innewohnt. Im Widerspiel der verschiedenen Departementsinteressen, die etwa im Mitberichtsverfahren gegeneinander antreten und dem Kollegium verschiedenartiger Aspekte oder Lösungen präsentieren, kommen indessen immer wieder so reiche Ergebnisse zustande, dass dem Kollegium sachrichtige Entscheidungen erleichtert werden. Immerhin ist dies nicht gesichert. Es ist möglich, dass die Auseinandersetzung unter beteiligten Departementen ausbleibt oder unzulänglich geführt wird.

Das Kollegium, so sehr es auf die Vor- und Mitarbeit der Departemente angewiesen bleibt, braucht aber auch eigene Hilfseinrichtungen, die nach Auftrag und Blickrichtung allein auf es ausgerichtet sind. Teils ist die Gegenwart im Begriffe, diesen Ausbau vorzunehmen; teils wird sich die Frage noch auf lange Zeit stellen. Der Gesetzesentwurf (Art. 39–43 E) soll die Institution der Stabsstelle aufnehmen. Die Bundeskanzlei seit ihrer Reorganisation und einige Generalsekretariate von Departementen sowie viele Kommissionen waren von jeher das, was jetzt Stab heisst. Insofern wird nichts grundsätzlich Neues eingeführt.

223.2 *Die Konkurrenzsituation von Linie und Stab*

So wenig wie die Wirtschaft und die Armee, so wenig ist auch die Bundesverwaltung gegen die Antinomie zwischen Stabs- und Linienorganen gefeit. Linienorgane, das heisst die hierarchisch eingestuften Sachbearbeitungsorgane, fühlen sich oft von den den leitenden Behörden beigegebenen Stäben, die diese beraten sowie in der Planung und bei der Kontrolle unterstützen, konkurrenziert. Die Stäbe umgekehrt neigen gelegentlich zur Anmassung von leitenden Funktionen und durchstossen gern die bloss unterstützende Tätigkeit. Die scharfe rechtliche Trennung fällt nicht leicht, weil die Unterscheidung Linie/Stab fliegend ist, die Stabsstellen nur im Auftrag des leitenden Organs nach aussen in Erscheinung treten dürfen und die Reibungen teils mehr durch persönliche als durch sachliche Faktoren zustandekommen können. Die Konkurrenzsituation muss durch eine zweckmässige Detailorganisation, eine klare Führung und eine sorgfältige Auswahl der Stabsmitarbeiter entschärft werden.

223.3 *Die Kunst der Einsetzung und Nutzung*

Mit der Schaffung von Hilfsorganen, insbesondere von Stäben, ist es noch nicht getan. Zu viele Hilfsorgane sind eine Belastung, der man sich oft durch Nichtbeachtung zu entledigen pflegt. Bei der Einsetzung von Stabsstellen ist daher Mass zu halten. Stabsarbeit darf nicht zum Selbstzweck werden. Sie ist nur sinnvoll, soweit sie den praktischen Bedürfnissen der Linie dient. Zureichende Beauftragung und Konsultation von Stäben und beratenden Stellen überhaupt müssen in der Regel gelernt werden. Wenn das Verwaltungsorganisationsgesetz die Schaffung von Hilfseinrichtungen vorsieht oder für sie die Möglichkeit gewährt, muss es voraussetzen, dass man sie zweckmässig verwendet. Der Ausbau der Stabsorgane dient der Entlastung des Bundesrates und der Departementsvorsteher.

223.4 *Die Zuordnung der Stäbe*

Die Hilfseinrichtungen dürfen nicht im freien Raum der staatlichen Organisation flottieren, sonst werden sie entweder übermächtig oder wirkungslos. Dies trifft gerade auch für diejenigen zu, die dem Kollegium zu dienen ausersehen sind. Sie dem Kollegium vollständig und direkt zu unterstellen, hätte derartige Folgen; sie wären faktisch nirgends fest angesiedelt. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Stäbe entweder der Bundeskanzlei oder demjenigen Departement zugewiesen werden, das den engsten Sachbezug aufweist (Art. 41 und 42 E). Ein Stab ist somit immer einem leitenden Organ beigegeben. Er ist keine unabhängige Einrichtung; insoweit gehört er natürlich auch in die hierarchische Organisation. Das Organ, dem er beigegeben ist, hat die Stellung des Vorgesetzten und übt alle Weisungsrechte aus (ausgenommen bei einigen Kontroll- und Koordinationsämtern sowie bei gewissen Stabsstellen für die Betreuung der Rechtspflege).

Die Stabsstelle ihrerseits trifft aus eigener Kompetenz keine Entscheidungen, insbesondere keine nach aussen wirksamen Verfügungen. Wenn sie mit Linienor-

ganen in Verkehr tritt, so trifft sie keine Anordnungen, es sei denn, sie sei durch Rechtssatz oder Auftrag des leitenden Organs hiezu ausdrücklich ermächtigt worden, was etwa für fachtechnische Weisungen im Namen des leitenden Organs in Betracht fallen mag.

223.5 Arten von Hilfseinrichtungen für das Kollegium

Der Stab ist eine unterstützende Einrichtung. Er wird verwendet vorweg im Bereich der Planung, Organisation, Präparation, Koordination und Aufsicht. Nach dem gegenwärtigen Stand der Aufgaben braucht das Regierungskollegium vor allem Hilfseinrichtungen für folgende Aufgaben:

- Rechtssetzung.
- Finanzwesen.
- Konjunktur- und Strukturpolitik,
- Gesamtverteidigung,
- Raumplanung und Umweltschutz,
- Verkehrswesen und Energiepolitik.
- Organisation der Bundesverwaltung,
- Kollegialtätigkeit,
- Finanzkontrolle.
- Personalwesen.

Hilfsorgane können in vielerlei Gestalt eingerichtet werden: als ständige oder Ad-hoc-Expertenkommissionen mit Leuten, die ausserhalb oder innerhalb der Verwaltung stehen: als private Einzelexperten; als beamtete Beauftragte (Delegierte); als Amtsstellen. Im engen Sinn meint man nur die zwei letztgenannten Hilfsorgane, also Delegierte, Amtsstellen und verwaltungseigene Kommissionen, mit dem Ausdruck «Stab» und bezeichnet sie immer häufiger als Stabsstellen oder Stabsorgane. Die andern Hilfseinrichtungen sind bis jetzt ohne Sammelbezeichnung geblieben ausser derjenigen der Berater. Die geltende Bundesverfassung lässt ihnen Raum (vgl. Art. 104 und 105 BV). In Ausführungserlassen (Art. 47 E) wird es zweckmässig sein, die Unabhängigkeit gegenüber Interessenorganisationen, z. B. Verbänden, Parteien, besonderen Interessengruppierungen, ausdrücklich festzulegen. Massgeblich ist, dass nicht verengte Sonderinteressen unter dem Titel wissenschaftlicher Erläuterungen und Beratung an den Bundesrat herangetragen werden. Wo die Hilfseinrichtungen sich aber auf interessenbestimmte Kräfte stützen, ist es kenntlich zu machen. Unsere Richtlinien vom 3. Juli 1974 für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen (BBl 1974 II 467) haben erstmals eine Abgrenzung in dieser Richtung gebracht (vgl. Ziff. 213, 222, 223, 233 dieser Richtlinien).

223.6 Verzicht auf einen «politischen Generalstab»

Ein wiederholt aufgegriffener, aber inhaltlich nie ausgeführter Vorschlag geht dahin, eine Stabsstelle neben den bestehenden Einrichtungen zu schaffen und

sie in der Art eines «Zivilen Generalstabs» («Brain-Trust», Wissenschaftlicher Beirat der Exekutive, Beraterteam der Regierung) aufzuziehen. An der Bezeichnung dieser Stelle, die wesentliche Merkmale eines Generalstabs gerade nicht haben könnte und die verschwommene Assoziationen wachruft, braucht man sich nicht zu stossen

Eine diskutabile Form könnte etwa darin bestehen, dass ein Chef mit einer kleinen Gruppe hochqualifizierter Mitarbeiter aus verschiedenen Fachgebieten und mit interdisziplinären Fähigkeiten permanent vorhanden wäre. Die Gruppe könnte kaum so gross sein, dass sie eigenständig die anfallenden Probleme zu bewältigen vermöchte; sie bildete vielmehr einen Kerntrupp, der die Probleme erkennen und umschreiben müsste. Ihm ständen Berater und Bearbeiter aus dem ganzen Land potentiell zur Verfügung, indem sie sich verpflichteten, vorrangig gegenüber andern Aufgaben die von der Stabsstelle geforderten Dienste jeweils zu leisten, zum Beispiel in Arbeitsgruppen, durch mündliche und schriftliche Gutachten, durch Verschaffung von Material als Beurteilungsgrundlagen. Heute stösst eine solche Idee jedoch noch auf viele Schwierigkeiten, die sie inpraktikabel erscheinen lassen, namentlich auf folgende:

- Die Stellung des Chefs zum Bundeskanzler, soweit dieser nicht selber diese Aufgabe übernimmt, und zu den Departementen ist schwer bestimmbar, und Kompetenzkonflikte wären wohl nicht zu vermeiden.
- Die Rekrutierung geeigneter Leute wäre nicht leicht.
- Der ertragreiche Einsatz dieser wesentlich auf materielle Bearbeitung ausgerichteten Stelle ist schwierig.
- Kommt sie dank guter Leute und sinnvollen Einsatzes zur Wirksamkeit, ist sie Gegenstand allgemeinen politischen Misstrauens und des Neides der Administration, woraus ihr auf die Dauer die Lahmlegung droht. Hat sie jene Qualität aber nicht, ist sie nutzlos.
- Die Einrichtung ist finanziell aufwendig; die Kosten sind nur gerechtfertigt, wenn der Erfolg wahrscheinlich ist.

Mit der Expertenkommission sind wir der Meinung, dass dieser «Zivile Generalstab» *keine zwingende Lösung darstellt* und dass sich die erwarteten Wirkungen durch den Ausbau und die Verstärkung bestehender Stabsstellen organischer und einfacher erreichen liessen, jedenfalls in den heutigen Verhältnissen.

224 Regelung der Organisationsgewalt

224.1 Das Problem und seine bisherige Lösung

224.11 Die Befugnis zum Organisieren

Der Begriff der Organisation als Tätigkeit schliesst sich in die *Schaffung (Bildung) der Verwaltungseinheiten, deren Unterstellung, aber auch die Zuweisung der Zuständigkeiten (Befugnis, Kompetenz) auf diese Verwaltungseinheiten*, durch die sie zu Handlungen ermächtigt und befähigt sind. Nun ist es ein altes Problem,

das praktisch seit Beginn des Bundesstaates besteht (vgl. den Anhang des Expertenberichts), wer die Organisation der Bundesverwaltung, mit Einschluss der erwähnten Kompetenzzuweisung, treffen soll. Der Gesetzgeber ist primär dazu berufen, wie auch die Bundesverfassung unmissverständlich zu erkennen gibt (vgl. Art. 85 Ziff. 1). Aber es ist unbestritten, dass der Gesetzgeber nicht die ganze Organisation von den Grundentscheidungen bis zu den Verästelungen der Einzelheiten, selbst zu ordnen in der Lage ist. Dies sieht bereits die Bundesverfassung, die ihrerseits Ausschnitte der Organisation in die Kompetenz der Bundesversammlung, unter Ausschluss des Referendums, legt (Art. 85 Ziff. 3: Besoldungen, ferner «Errichtung bleibender Beamtungen»). Darüber hinaus hat die Staatspraxis seit jeher für den Erlass der organisatorischen Normen eine weitherzige Delegation beansprucht: Mit gesetzlichen Ermächtigungen wurde der Bundesrat beauftragt, seinerseits die Organisation – wieder mit Einschluss von Kompetenzverteilung – zu vollenden und zu vervollständigen. Weder der Gesetzgeber noch die Bundesversammlung sind ausschliesslich tätig gewesen.

224.12 Die Regelung im geltenden Organisationsrecht

Das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 trifft eine eigenartige Delegationsordnung:

Das Gesetz selbst zählt die Departemente und Abteilungen auf. Für die Abteilungen gibt es Aufgabenbeschriebe (Art. 29–35), die in der Regel aber noch nicht eigentliche Kompetenzen im Rechtssinne darzustellen vermögen; sie sind verbindlich in dem Sinne, dass der Bundesrat die aufgezählten Geschäfte nicht abweichend auf die Departemente verteilen darf. Das Gesetz bestimmt, dass der Bundesrat den Verwaltungseinheiten die Kompetenzen zuweist (Art. 23), immer unter dem Vorbehalt, dass nicht Spezialgesetze solche Zuweisungen vorgenommen haben. Der Bundesrat hat die ihm aufgetragene Kompetenzzuweisung zum grössten Teil in der sogenannten *Delegationsordnung* (Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. Nov. 1914, mit zahlreichen Änderungen) getroffen. Weis diese Delegationsordnung durch Gesetze und Parlamentserlasse, also durch höherstehendes Recht gelegentlich materiell ergänzt wird und ihrerseits nicht immer förmlich nachgeführt ist, ergibt sich heute ein unbefriedigendes Gesamtbild. *Die Zuständigkeitsordnung der Bundesverwaltung ist nicht leicht erfassbar und wenig übersichtlich*; es bestehen auch Lücken, die sich aufgrund des neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes und der erweiterten Verwaltungsgerichtsbarkeit unliebsam auswirken können.

Soweit das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 Aufgaben den Departementen bzw. Abteilungen überhaupt zugewiesen hat, kann die Bundesversammlung durch einen nicht referendumspflichtigen Akt davon abweichende Bestimmungen aufstellen: Nach Artikel 27 Absatz 1 des geltenden Gesetzes können durch einfachen Bundesbeschluss oder durch «Beschluss der Bundesversammlung» Geschäfte von einem Departement auf ein anderes übertragen werden. Das Parla-

ment ist also befugt, selbständig vom Gesetz abzuweichen; Parlamentsbeschlüsse ändern das Gesetz.

Aber auch der Bundesrat ist ermächtigt, vom Gesetz abzugchen und es materiell zu ändern: Nach Artikel 27 Absatz 2 des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes kann der Bundesrat *Aufgabenverteilungen* abweichend vom Gesetze vornehmen, sofern diese *innerhalb des gleichen Departements* bleiben. Also auch hier wird die gesetzliche Regelung zur Disposition eines tiefer stehenden Rechtssetzers gestellt.

Schliesslich sieht das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz vor (Art. 36), dass *neue Aufgaben*, die es seinerseits noch nicht erwähnt, vom Bundesrat direkt demjenigen Departement übertragen werden, das den günstigsten Sachbezug aufweist. Bei neuen Aufgaben ist es demnach der Bundesrat, der die Kompetenzzuweisung vornehmen kann. Er hat lediglich die Bundesversammlung von seinem Beschluss in Kenntnis zu setzen (Art. 36 E).

Diese Kompetenzregelung ist nicht nur kompliziert und schwer durchdringbar, sondern auch eigenartig aufgeweicht. Sie schuf zwar Möglichkeiten von Änderungen des Gesetzes durch das Parlament oder den Bundesrat, wodurch verfahrensmässig eine erwünschte Beweglichkeit zustande kam. Zugleich wurde aber auch dauernden und wachsenden Rechtsunsicherheiten die Türe geöffnet; die Stufenordnung der Rechtserlasse wurde teilweise beseitigt; die Zuständigkeitsregelung wurde beinahe zwangsläufig verwirrtlich.

Eine gewisse Schranke in der Kompetenzordnung brachte das Bundesgesetz vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848 bis 1947 und über die neue Reihe der Sammlung. In Artikel 7 dieses *Rechtskraftgesetzes* wird bestimmt, dass die Dienstabteilungen der Departemente zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften nur noch zuständig sind, wenn ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss dies ausdrücklich vorsieht. Damit ist die Übertragungsfreiheit des Bundesrates in bezug auf die rechtssetzende Tätigkeit der Abteilungen beseitigt und der sogenannten Subdelegation der Departemente, die zuvor ihre eigenen Rechtssetzungsbefugnisse selbständig an ihre Abteilungen delegierten, ein Riegel geschoben, was auch künftig beizubehalten ist (vgl. Art. 64 Abs. 5 E).

224.2 Die leitenden Ideen der künftigen Regelung

224.21 Die Ausgangslage

Die künftige Regelung muss von zwei grundlegenden Sachverhalten ausgehen:

Einmal bleibt der aus der Natur der Sache geborene *Zwang, die Wahrnehmung von Aufgaben der Exekutive zu verteilen*. Der Grundgedanke des Artikels 103 der Bundesverfassung, wonach «die Geschäfte des Bundesrats» (d. h. hier auch: der Exekutivgewalt) «nach Departementen ... verteilt» und dass «bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen ... zur Erledi-

gung überwiesen werden», ist in der modernen Verwaltung aktueller denn je. Man kann die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Exekutivgewalt nur aufrechterhalten, wenn die Spitzen (Bundesrat als Kollegium, Mitglieder des Bundesrates, aber auch Chefbeamten) entlastet werden und sich auf diejenigen Obliegenheiten konzentrieren können, die gerade sie unerlässlicherweise in der Hand behalten müssen. Darnach braucht es auch künftig die «Delegation» von Zuständigkeiten.

Es gilt, den verzweigten Verwaltungsorganen die ihrer Struktur, Funktionsfähigkeit und Stufe angemessenen Obliegenheiten zu übertragen. Man würde besser von einer *gesetzlich sanktionierten Verteilung der Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse* reden.

Verteilt werden einerseits *Kompetenzen im engen und strengen Sinne* des Wortes, nämlich die *Befugnisse, Recht zu setzen und es anzuwenden*. Andererseits werden auch *blosse Bearbeitungsobliegenheiten* verteilt: Hier endet die Handlung des betrauten Organs nicht in einem rechtsverbindlichen Entscheid, sondern besteht in der sachlichen Bearbeitung einer Aufgabe; sind in bezug auf sie Entscheide nötig, werden sie von anderen Organen gefällt.

Der andere Sachverhalt, der künftig auch respektiert werden muss, ist bereits gestreift worden: *Der Gesetzgeber kann aus praktischen Gründen die gesamte Organisation der Bundesverwaltung, mit Einschluss der Kompetenzverteilung, nicht selbst treffen*. Er wäre überfordert: Er müsste sich auf Einzelheiten einlassen, die seiner Stufe nicht angemessen, für die er seine Zeit nicht aufwenden kann und für die auch verwaltungstechnische Kenntnisse nötig sind; vor allem aber müsste er ständig seine Erlasse in Revision halten, da die *organisatorische Mobilität der modernen Verwaltung dringendes Gebot und unentbehrlich ist*.

224.22 Die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung

Von dieser Ausgangslage ausgehend ergibt sich für die künftige Regelung die Forderung, dass *das Gesetz die wichtigsten Grundentscheidungen selber fällen soll*. Was es ordnet, soll auch nur wieder durch Gesetz geändert werden können. Eine rationelle Verwaltungsführung setzt die *Möglichkeit voraus, die organisatorische Struktur und die Arbeitsmethoden der Verwaltung veränderten Verhältnissen jeweils rasch anzupassen*. Im Interesse der Flexibilität sollen auf Gesetzesstufe nur die wichtigsten organisatorischen Prinzipien geregelt werden. Zur Erleichterung der Übersicht sind sodann so viele organisationsrechtliche Bestimmungen als möglich in einem einzigen, die ganze Bundesverwaltung umfassenden Erlass zusammenzufassen.

Dass die Bundesverwaltung in Departemente und Ämter, teilweise in zusammenfassende Gruppen, und von den Ämtern abwärts in noch kleinere Verwaltungseinheiten gegliedert wird, bringt bereits Artikel 48 E zum Ausdruck. Bis zu welcher Stufe sich das Gesetz im einzelnen festlegen soll, ist eine Zweckmässigkeitsfrage.

224.3 Lösungsmöglichkeiten für die Ausgestaltung der Organisationsgewalt

224.31 Drei Varianten der Ausgestaltung

Für die künftige Regelung der Organisationsgewalt stehen folgende Varianten zur Wahl:

- Das neue Verwaltungsorganisationsgesetz zählt nur die Departemente auf; die Schaffung von Ämtern und deren Zuweisung an die Departemente wird dem Bundesrat überlassen.
- Das neue Gesetz zählt nicht nur die Departemente, sondern auch alle Ämter auf und regelt deren Unterstellung unter die Departemente.
- Das neue Gesetz führt die Departemente und die Ämter gesondert auf; die Zuweisung der Ämter an die Departemente (Unterstellung) wird dem Bundesrat überlassen.

224.32 Rechtliche Vorfragen

Vor der Beurteilung der einzelnen Varianten ist zu prüfen, ob die Abtretung von Organisationsbefugnissen von der Bundesversammlung an den Bundesrat auf Grund von Artikel 85 Absatz 1 und 3 der Bundesverfassung in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 2 und 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes überhaupt zulässig ist. Damit wird die Frage nach der *Zulässigkeit der Gesetzesdelegation* gestellt, d. h. nach dem Recht des Gesetzgebers, die Befugnis zur Rechtssetzung an ein anderes Staatsorgan weiterzugeben und dieses zu ermächtigen, durch Rechtsverordnung anstelle des Gesetzgebers Recht zu schaffen.

In der schweizerischen Verfassungsrechtslehre besteht keine Einigkeit über die Zulässigkeit der Gesetzesdelegation. Als grundsätzlich zulässig wird die Gesetzesdelegation vor allem von Fleiner Fritz (Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923, S. 413 ff.) Burckhardt (Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, 1931, S. 666) und Ruck (Schweizerisches Verwaltungsrecht, 1. Bd. 1951, S. 86 ff.) betrachtet, wobei alle diese Autoren die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen aber nur in bestimmtem, beschränktem Rahmen zulassen. Hingegen wird die Gesetzesdelegation als grundsätzlich unzulässig abgelehnt von Giacometti (Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, 1960, S. 158 ff.); er anerkennt eine rechtsetzende Tätigkeit der Exekutive grundsätzlich nur im Rahmen von Vollziehungsverordnungen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts steht von jeher auf dem Boden der herrschenden Lehre und lässt die Gesetzesdelegation zu, soweit sie nicht durch eine Verfassungsbestimmung untersagt ist, wenn nicht allgemein, so doch für bestimmte Materien (BGE 88 I 33, 92 I 45, 96 I 712).

Wie weit die Delegationsbefugnis geht und welches vor allem ihre Grenzen sind, lässt sich, wie schon Burckhardt feststellte, durch ein allgemeines Kriterium nicht abgrenzen; nach ihm soll die gesetzgeberische Lösung «wichtiger Fragen» der Bundesversammlung vorbehalten bleiben. Danach muss die gesetztesbedürftige Regelung durch ein Werturteil allgemeiner Art ermittelt werden; die Zulässigkeit

der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist weitgehend eine Frage des Masses.

Die neuere Lehre (Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 1967, S. 550; Imboden, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung*, 1968, Bd. 1, S. 102; Grisel, *Droit administratif suisse*, 1970, S. 84; Fleiner Th., *Die Delegation als Problem des Verfassungs- und Verwaltungsrechts*, 1972, S. 23) sucht nach Begrenzungen in der Art, wie sie das deutsche Grundgesetz in Artikel 80 Absatz 1 umschreibt. Dort wird die Gesetzesdelegation als zulässig erklärt, jedoch festgelegt, dass Inhalt, Zweck und Ausmass der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen.

Artikel 85 (Ziff. 1 und 3) der Bundesverfassung *schliesst die Abtretung der Rechtssetzungsbefugnis* im Bereich der Bundesbehörden und der Beamten *nicht aus*. Wenn der Gesetzgeber somit im Gesetz einen Teil seiner Organisationskompetenz an den Bundesrat delegiert, wie dies in Artikel 27 des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes geschehen ist, bleibt er durchaus im Rahmen von Verfassung und Gesetz; die verfassungsmässige Grundlage für eine Ermächtigungsnorm auch im neuen Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 64 E) liegt demnach vor.

224.33 Beurteilung der einzelnen Varianten

Die erste Variante für die Artikel 62 und 64 *beschränkt sich auf die Aufzählung der Departemente im Gesetz* und überlässt die Errichtung der Ämter und ihre Zuweisung dem Bundesrat. Danach wäre auf die Erwähnung der Gruppen und Ämter im Gesetz zu verzichten und die Kompetenz zur Schaffung von Gruppen und Ämtern sowie deren Zuweisung zu den Departementen dem Bundesrat zu übertragen. *Die ganze Organisation der Departemente würde also dem Bundesrat zur Regelung überlassen*. Diese Lösung hätte den Vorteil der Flexibilität für sich; Änderungen liessen sich durch einen Bundesratsbeschluss schneller verwirklichen als im Gesetzgebungsverfahren. So könnte der Bundesrat in unstrittenen Fragen provisorische Zuteilungen vornehmen, Erfahrungen sammeln und danach die Gliederung der Verwaltung endgültig festlegen. Auch unter dem Aspekt der Verantwortlichkeit erwiese sich diese Lösung als logisch und konsequent: Der Bundesrat trägt die Verantwortung für alles, was in seinem Bereich geschieht. Damit er diese Verantwortung tragen kann, sollte er seinen Apparat so gestalten können, wie er es für richtig hält.

Zu einem solchen Vorgehen ist jedoch zu bemerken, dass die inhaltliche Reduktion eines grundsätzlichen Organisationsgesetzes sehr weit getrieben wird und insbesondere unter dem Aspekt des Delegationsrechts problematisch erscheint.

Die zweite Variante kann mit dem Stichwort *«umfassende Regelung im Gesetz»* gekennzeichnet werden: die Gliederung der Departemente in Gruppen und Ämter wird im Bundesgesetz aufgeführt. Für Änderungen ist der Weg der Gesetzgebung zu beschreiten: die Problematik der Gesetzesdelegation stellt sich hier überhaupt nicht. Dem Bundesrat könnte die Detailorganisation, insbesondere die

Aufgliederung der Ämter in Abteilungen und Sektionen sowie die Verteilung der Aufgaben übertragen werde.

Diese Variante befürwortet die Expertenkommission in ihrem Bericht (vgl. S. 41 und 72), die es mehrheitlich als wünschbar crachtet, bis zur Stufe der Ämter die Gliederung durch das Gesetz selbst vorzunehmen. Um dem Bedürfnis nach einer gewissen Beweglichkeit entgegenzukommen, könnte man erwägen, die Schaffung von Ämtern und deren Zuweisung an die Departemente durch einen allgemeinverbindlichen *Bundesbeschluss* nach Artikel 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes (unter Ausschluss des Referendums) vorzunehmen.

Gegen eine umfassende Regelung der Organisation im Gesetz spricht vor allem das *Gebot der Flexibilität*; *die Lösung von Organisationsfragen auf dem Wege der Gesetzgebung steht weitgehend einer raschen Anpassung der Verwaltungsorganisation an die modernen Verhältnisse entgegen*. Sie führte dazu, dass dem notwendigen Bedürfnis nach einer eigenständigen Organisationsgewalt im bisherigen Recht durch weitgefaste Delegationsnormen und die eigentümliche Änderungskompetenz des Bundesrates nach Artikel 27 Absatz 2 sowie die Zuweisungskompetenz für neue Aufgaben in Artikel 36 Rechnung getragen werden musste.

Das im geltenden Organisationsrecht festzustellende Bestreben, organisatorische Einzelvorschriften (z. B. die Aufgabenbeschriebe) gesetzlich zu verankern, ist wohl auf die Absicht zurückzuführen, den Verwaltungsapparat mit Hilfe solcher Bestimmungen unter Kontrolle zu behalten. Das hatte zur Folge, dass einschlägige Normen bald von den tatsächlichen Verhältnissen überrollt wurden und veralteten.

Gegen die *Idee des Bundesbeschlusses* spricht, dass mit einem Bundesbeschluss lediglich die Referendumsfrist gewonnen wird, denn der Gesetzgebungsweg führt auch hier über die Bundesversammlung. Der Bundesbeschluss für sich allein genommen hätte überdies etwas wenig Substanz. Einer Zwischenlösung würde zudem ein Nachteil anhaften, der bereits die heutige – unbefriedigende Rechtslage kennzeichnet; sachlich zusammengehörige Regelungen müssen in zwei oder mehreren Erlassen verschiedener Rechtsstufen zusammengesucht werden.

Der Bundesrat gibt der *dritten Variante – gesonderte Aufzählung der Departemente und Ämter im Gesetz; Zuweisung der Ämter an die Departemente durch den Bundesrat* – den Vorzug. Gegenüber den beiden andern Varianten stellt diese eine *mittlere Lösung dar*; ¹⁾ sie überlässt nicht – wie in der Variante 1 – fast alle wichtigen Entscheidungen dem Bundesrat und konzentriert nicht – wie bei der zweiten Variante – die hauptsächlichsten Befugnisse zur Organisation der Exekutive beim Gesetzgeber allein. *In den Gesetzesentwurf* werden nur die *Bestimmungen von grundsätzlicher und dauernder Bedeutung* aufgenommen. Die Aufzählung der Ämter im Gesetz (Art. 62 E) bedeutet rechtlich, dass die *Bundesämter nur durch Änderung bzw. Ergänzung des Verwaltungsorganisationsgesetzes geschaffen werden können*; die Zuweisung der Ämter an die Departemente (Art. 64 Abs. 1 E) dagegen wird dem Bundesrat übertragen.

¹⁾ Sie geht nicht soweit wie die ausländischen Regierungen und den meisten Kantonsexekutiven zustehenden Befugnisse.

Die wichtigste Grundentscheidung, nämlich die Schaffung der Ämter, bleibt nach wie vor der Bundesversammlung vorbehalten. Unter dem Aspekt der Gesetzdelegation lässt sich diese Lösung mit guten Gründen vertreten, wird doch der substantielle Inhalt der vom Bundesrat zu treffenden Regelungen vom Gesetzgeber umschrieben und der äussere Rahmen für die nachgeordneten Erlasse (Verordnung des Bundesrates über die Zuweisung der Ämter an die Departemente) abgesteckt. Die Elemente für den Aufbau der Bundesverwaltung – die Ämter – werden demnach von der Bundesversammlung zur Verfügung gestellt, während es dem Bundesrat anheimgestellt wird, die Elemente zu sachlich mehr oder weniger geschlossenen, führbaren und gleichgewichtigen Departementen zusammenzufügen.

Der Vorteil dieser Variante liegt vor allem in einer erhöhten *Beweglichkeit*; der Bundesrat erhält in zureichendem Mass Kompetenz und Verantwortung für die sinnvolle, anpassungsfähige und rationelle Organisation der Exekutive. Mit starren legislatorischen Begrenzungen, wie sie im geltenden Organisationsrecht enthalten sind, ist bei der heutigen dynamischen Entwicklung nicht zum Ziele zu kommen. Der Bundesverwaltung werden laufend neue Aufgaben übertragen, frühere Aufgaben werden erweitert und die Schwergewichte zwischen den einzelnen Aufgaben verschoben sich. Bereiche, die vor Jahren kaum im Blickpunkt des öffentlichen Interesses standen, erhalten unvermittelt vorrangige Bedeutung (z. B. Energiewirtschaft, kriegswirtschaftliche Vorsorge) und neue interdepartementale Zusammenhänge eröffnen sich; andere Bereiche wiederum treten in den Hintergrund. Dies führt zur Notwendigkeit, im Rahmen neuer Aufgabenstellungen oder neuer Schwergewichte Ämter umzustrukturieren, neu zu benennen, Teile zusammenzulegen oder abzutrennen, um sie andern Ämtern zuzuweisen oder in ein anderes Departement zu verschieben. Bei der Organisation der Ämter wird in vermehrtem Masse auf die *Wahrung* der Sachzusammenhänge, die Erleichterung der Arbeitsabläufe und auf eine möglichst gleichmässige Verteilung der Arbeitslast auf die Departementsvorsteher zu achten sein.

Die Entwicklung der äusseren Faktoren, welche das Organisationsrecht der Bundesverwaltung beeinflussen – Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, internationale Verpflichtungen – dürfte auch in Zukunft nicht weniger dynamisch sein als bisher. Das bedeutet, dass auch in den kommenden Jahrzehnten in relativ kurzen Zeitabständen Anpassungen unumgänglich sein werden. Soll unser Land diesen Anforderungen verfahrens- und organisationsmässig gerecht werden, so *bedarf das Organisationsrecht des Bundes einer hohen Mobilität und Elastizität*. Diesem Erfordernis kann aber nur entsprochen werden, wenn die *Kompetenz zur Anpassung in höherem Mass als bisher dem Bundesrat übertragen wird*.

Dafür, dass die Kontrolle der Organisationsgewalt der Bundesversammlung nicht entgleitet, ist durch den Ausbau der Aufsichts- bzw. Rechnungsrechnung zu tragen, soweit sich diese nicht als genügend erweisen sollte.¹⁾

¹⁾ Budgetrecht (Personalzuteilung), Finanzaufsicht (Besoldungen) und Organisationskontrolle (ZOB) bilden die wichtigsten Instrumente dieser Aufsicht.

224.4 Die Zuständigkeit für die Detailorganisation

Der Bestimmtheit der künftigen gesetzlichen Regelung entspricht die Forderung, für die Detailorganisation eine eindeutige und einfache Regelungskompetenz aufzurichten. Die Vielheit von Rechtssetzern, die sich an dieser Aufgabe beteiligen und wegen der Pluralität Unübersichtlichkeit hervorrufen, ist fallen zu lassen zugunsten einer möglichst einheitlichen Regelungsinstanz. Dass nicht der Gesetzgeber es sein kann, ist bereits ausgeführt worden. Es entspricht der Sachlogik und im Grund auch den Vorstellungen der bisherigen Ordnung, dass der *Bundesrat im wesentlichen die Detailorganisation* trifft. In Fortführung und klarerem Ausbau der Artikel 23, 27 und 36 des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes ist der Bundesrat zu verhalten, *die Organisation der Departemente und Gruppen sowie der Ämter in den Grundzügen* zu bestimmen, die Aufgaben bzw. Kompetenzen in der Exekutivgewalt zu verteilen und, soweit neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz noch nötig, Verfahren zu regeln (vgl. Art. 64 E).

Dieser Abgrenzung der Organisationsbefugnisse zwischen Bundesrat und Departementvorsteher könnte entgegengehalten werden, sie sei zu zentralistisch und weise dem Bundesrat als Kollegium zuviele Organisationspflichten zu; das Delegationsprinzip verlange eine Verlagerung des Schwergewichts der Organisationsbefugnisse auf den Departementvorsteher und die Amtsleiter. Es ist indessen für die Funktionstauglichkeit und Legitimation der Verwaltung wichtig, dass von einer *zentralen, politischen Verantwortung tragenden Stelle* aus die gesamte Bundesverwaltung im Prinzip strukturiert und mit den Aufgaben ausgestattet wird. Der Bundesrat ist diese Stelle. Demnach obliegt es dem Bundesrat, die Organisation der Departemente und Gruppen festzulegen sowie die Grohstruktur der Ämter (d. h. Bildung von Hauptabteilungen und Abteilungen) zu bestimmen (Art. 64 Abs. 2 E). Dass der Bundesrat nicht alles selbst zu organisieren hat, wird mit Artikel 65 E sichtbar gemacht, der dem Departementschef die eigentliche Detailorganisation und damit die Vollendung der Organisation überantwortet.

224.5 Kriterien für die Zuweisung der Zuständigkeiten

Eine Aufgabe soll von dem Organ wahrgenommen werden, das dazu nach Struktur, Arbeitsvermögen und Stellung im administrativen und gesamtstaatlichen Gefüge am geeignetsten erscheint. Dementsprechend sollen die Zuständigkeiten vergeben werden. So wird abgestellt auf die *Wichtigkeit des betreffenden Handelns*, namentlich auf die Bedeutung der aus diesem Handeln hervorgehenden Staatsakte (Rechtssetzungsakte, Verwaltungsakte, Massnahmen der Regierungsfunktion). Bedeutung und Wichtigkeit können freilich unter verschiedenen Gesichtspunkten beurteilt werden. Man kann beispielsweise auf die Zahl der betroffenen Personen abstellen oder – als Gegenstück – auf die Konsequenzen, die ein Akt für das direkt betroffene Individuum hat. Man kann aber auch den Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses als Kriterium wählen oder sich auf die finanzielle Tragweite oder die politischen Auswirkungen stützen.

Materielle und formelle Zuständigkeiten sollen so weit als möglich übereinstimmen. Wer tatsächlich entscheidet, sollte auch nach aussen erkennbar sein und die Entscheidungsverantwortung auf sich nehmen. Dieser Leitsatz ist freilich oft nur in Annäherung realisierbar, weil die verfassungsmässige Gesamtordnung doch immer noch möglichst viele Entscheide durch die Verwaltungsspitze treffen lassen möchte und weil die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments darauf angelegt sind, den Bundesrat zur politischen Verantwortung zu ziehen.

Die Zuweisung der Zuständigkeiten muss sodann darauf tendieren, eine *übermässige Zersplitterung der Entscheidungsgewalt zu vermeiden*. Darin liegen Antinomien zu den vorhin erwähnten Kriterien, die auch in sich selbst schon gegenläufige Intentionen tragen; solche Widersprüchlichkeiten gehören indessen zum normalen Bild der Gestaltungsprinzipien von staatlichen Institutionen, die konkret auf Grund von Abwägungen geordnet werden müssen.

Ins gleiche antinomische Gefüge gehört der weitere Satz, dass die Verteilung nicht so weit differenziert werden soll, dass aufsichtsrechtliche und verwaltungsgerechtliche *Kontrollen* vereitelt werden könnten.

Eine beachtliche Sonderheit, die in der Schweiz sehr ausgeprägt vorhanden zu sein scheint, macht die stillschweigende Forderung des Bürgers aus, dass die ihn angehenden *Staatsakte nicht von ganz untergeordneten Verwaltungsstellen erlassen* werden. Der Tendenz nach möchte er insbesondere belastende Verwaltungsakte nur aus der Hand solcher Organe entgegennehmen, die ihm direkt (dank der Volkswahl) oder indirekt (durch Repräsentanten) verantwortlich sind.

224.6 Die Offenlegung der detaillierten Zuständigkeitsordnung

Die Organisationserlasse für die Einzelheiten müssen nicht nur immer auf dem Stand der effektiven Kompetenzordnung sein – was heute in recht vielen Fällen mangelhaft ist –, sondern sie sollen auch leicht zugänglich sein. Wie die Unübersichtlichkeit zu bekämpfen ist, so ist auch dem Missstand zu wehren, dass die betreffenden Erlasse – trotz bereits bestehender Publikationspflicht (Art. 4 Bst. f des Rechtskraftgesetzes i. V. mit Art. 5 Abs. 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes) – nicht veröffentlicht werden. Das Bedürfnis nach Veröffentlichung ist stark gewachsen mit der neuen Gesetzgebung über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 1968. Der Gesetzesentwurf trägt ihm Rechnung (Art. 64 Abs. 6 und 65 Abs. 1 E).

225 Kontrollen über die Verwaltung

Die *weitreichende «Delegation»* oder die dezentralisierte Kompetenzverteilung, vorwiegend dem Bundesrat in die Hand gelegt, *ruft einer Vertiefung und Verbreiterung der Kontrollen über die Verwaltung*. Dadurch wird in erster Linie die relative Einheit der Bundesverwaltung sichergestellt, indem die ausgefächerten Kompetenzträger auf gemeinsame Ziele, auf die gleichmässige Rechtsanwendung, verpflichtet werden. In zweiter Linie werden die wegleitenden Organisations- und

Verhaltensgrundsätze (Rechtmässigkeit, Leistungsfähigkeit, Rationalität) vor allem zugunsten des Bürgers und der andern Gewalten durchgesetzt. In allen diesen Abläufen – und dies ist das dritte Moment – verwirklicht sich die Verantwortlichkeitsordnung, die dem Rechtsstaat eigen ist.

Über die Verwaltung legt sich normativ ein dichtes Kontrollgeflecht. Der Bundesrat soll die direkte Aufsicht führen (Art. 102 Ziff. 15 BV), die Bundesversammlung hat das Oberaufsichtsrecht (Art. 85 Ziff. 11 BV), und schliesslich kommt die Rechtskontrolle durch den Verwaltungsrichter zum Zug (Art. 114^{bis} BV). Daneben üben die öffentliche Meinung, ferner Presse und Massenmedien auf verschiedene Weisen Kontrollen aus. Ganz entscheidend sind die verwaltungsinternen Kontrollen, womit die Verwaltung sich selbst überwacht und im Zügel hält: Die Kontrolle durch die Entscheidung über Verwaltungsbeschwerden wird ergänzt durch Finanz-, Geschäftsführungs- und Personalkontrollen.

Wie aus den vorstehenden Darlegungen hervorgeht, bestehen heute bereits ausgedehnte Kontrollmöglichkeiten in der Bundesverwaltung. Die Institute der Aufsichtsbeschwerde, der Verwaltungsbeschwerde, der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde, der Finanzkontrolle und der erweiterten Verwaltungskontrolle durch das Parlament unterstellen die Beamten einer permanenten intensiven Aufsicht, die heute so jedenfalls für die Chefbeamten – einen beachtlichen Teil ihrer Arbeitszeit für die Berichterstattung und die Rechenschaftsablage beansprucht. Die Aufsicht über die nach aussen wirksamen Akte (sogenannte «actes externes») darf deshalb auf Grund der Interventionsmöglichkeiten des Bürgers, des Parlaments und der hierarchisch vorgesetzten Instanzen derzeit als genügend betrachtet werden.

Anders liegen die Dinge bei den sogenannten verwaltungsinternen Akten («actes internes»), insbesondere den internen Anweisungen und Aufträgen, die in Form von Rundschreiben durch den Bundesrat oder andere vorgesetzte Instanzen an die Verwaltung ergehen. Der Einhaltung solcher Weisungen und Aufträge wird heute gelegentlich zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Häufig wird davon ausgegangen, dass die Abteilungen und Dienststellen, die sich nicht an die Weisungen halten, die Konsequenzen selbst zu tragen hätten in der Form von Mehrarbeit oder Zeitverlust, wenn später – oft aber mehr zufällig – ihr Verzug in Erscheinung tritt.

Hier soll eine konsequenter Kontrolle eingeführt werden, und zwar nicht erst auf der obersten Stufe (Bundesrat). Von besonderer Bedeutung ist ein entsprechender Ausbau des Kontrollapparates auf der Departementsebene, wo insbesondere den Generalsekretariaten nicht nur vermehrte Aufgaben, sondern auch entsprechend grössere Kompetenzen zugewiesen werden sollen. Die Generalsekretariate sollten diese Aufsicht in doppelter Hinsicht führen: einerseits durch eine Kontrolle über die Ausführung aller dem Departement und seinen Ämtern durch den Bundesrat übertragenen Aufgaben, andererseits durch eine Durchsicht aller von den Ämtern ausgearbeiteten Anträge des Departements an den Bundesrat unter den Gesichtspunkten der allgemeinen Richtlinien für das Verfahren, der technischen Gestaltung, der Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung oder im

Bundesblatt, der Information der Öffentlichkeit usw. Denkbar sind weitere Kontrollen nach den Weisungen des Departementsvorstehers, so z. B. in rechtlicher, oder finanzieller Hinsicht.

Wie und in welchem Mass die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (neu: Bundesamt für Organisation) für diese Kontrollaufgabe herangezogen werden kann, wird bei der angekündigten Änderung des einschlägigen Bundesgesetzes im einzelnen zu prüfen sein.

Auch die Bundeskanzlei wirkt in dieser Kontrolle der «actes internes» mit. Ihre Tätigkeit sollte sich aber zur Hauptsache auf die summarische Nachkontrolle oder auf Stichproben beschränken können, weil sonst ihr Apparat allzu stark ausgebaut werden müsste, und vor allem wäre es nicht rationell, diese Kontrolle der «Actes internes» erst auf dieser Ebene anzusetzen. Die neue Organisationsordnung wird diesen internen Kontrollen volle Aufmerksamkeit schenken müssen.

Überall dort, wo mehrere Kontrollorgane bestehen und unter Umständen die gleichen Verwaltungsakte kontrollieren, ist eine Koordination notwendig, damit es zu nicht zu häufigen Überschneidungen oder Lücken kommt. Dabei ist die Abstimmung auf die parlamentarischen Kontrollbefugnisse auf der einen Seite und das Mass der richterlichen Kontrollmöglichkeiten auf der andern Seite voranstehendes Gebot. Zugleich ist auch auf die Verantwortlichkeitsgesetzgebung Bedacht zu nehmen, in der ebenfalls Kontrollabläufe verwirklicht werden.

Eine Abgrenzung der Kontrollbereiche in dem Sinne, dass das Parlament bestimmte Gebiete der Verwaltung kontrolliert und der Bundesrat seine Kontrolle auf die übrigen Materien beschränkt, mag theoretisch richtig sein, dürfte sich aber in der Praxis nicht bewähren. Da der Bundesrat für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist, muss er sich jederzeit Kontrollen in jedem Bereiche vorbehalten. Es ist deshalb besser, dafür zu sorgen, dass überall dort, wo Kontrollberichte zuhanden des Bundesrates vorliegen, diese auch dem Parlament zur Verfügung gestellt werden, wenn es Kontrollen im gleichen Bereiche beschliesst – und umgekehrt. Dieses Problem ist im Bereiche der Finanzen so gelöst, dass die Finanzkontrolle für beide Aufsichtsorgane zugleich arbeitet. Weniger einfach ist die Funktion der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung zu erfassen, wenn diese in vermehrtem Masse für die Beschaffung von Unterlagen zuhanden der Geschäftsprüfungskommission eingesetzt werden sollte. Eine möglichst vollständige, gegenseitige Information drängt sich auch in allen Untersuchungsbereichen der Verwaltungskontrolle nach den neuen Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (Art. 47 d) auf.

Das neue Gesetz kann für die vielfachen Kontrollabläufe Aufträge geben (vgl. Art. 3, 4, 22, 37, 39, 49 und 53 E), während die Einzelheiten wiederum durch den Bundesrat zu ordnen sein werden. So oder anders bleibt es unumgänglich, die systematische verwaltungsinterne Kontrolle auszubauen. Kontrollen sind im allgemeinen nicht beliebt, sind auch nicht leicht zu praktizieren und sind mehr als alle andern Tätigkeiten von Deformationen bedroht. Sie werden entweder rasch oberflächlich und nichtssagend, oder zu dicht und schikanös. Sie sollten richtigerweise als Hilfe für den Kontrollierten, als Antrieb und Aufmunterung dienen. Von

solchen Grundeinstellungen aus wird man der Regierung und den Departementsleitungen verbesserte Kontrollinstrumente in die Hand geben. Die Verbesserung namentlich der verwaltungsinternen Kontrollen bildet die komplementäre Institution zur notwendig verzweigten Kompetenzverteilung.

226 Die Gruppenbildung

226.1 Begriff

Wo die Zahl der Ämter eines Departements für eine unmittelbare Führung durch den Departementsvorsteher zu gross wird, soll eine neue Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt eingeschoben werden: *die Gruppe*. Mit dem Ausdruck «Gruppenchef» wird eine *Linienstelle* bezeichnet, welche einem Departementschef direkt untersteht und zugleich vorgesetzte Instanz mehrerer Bundesämter ist. Über die Bezeichnung lässt sich streiten; sie ist auch von untergeordneter Bedeutung. Wesentlich ist die Sache. Die Institution der Gruppe ist 1967 im Militärdepartement eingeführt worden; die Schaffung von drei Gruppen in diesem grossen Departement (Gruppe für Generalstabsdienste, Gruppe für Ausbildung, Gruppe für Rüstungsdienste) hat sich nach allgemeiner Auffassung bewährt, was die Expertenkommission veranlasste, die Bildung von Gruppen in weiteren Departementen des Bundes zu empfehlen.¹⁾

Die Gruppe fasst einige Ämter zusammen unter einem Gruppenchef, der seinerseits dem Departementsvorsteher unterstellt ist.

Vom echten, beamteten Staatssekretariat unterscheidet sich diese Lösung darin,

- dass nicht das gesamte Departement in einer einzigen neuen Zwischenstufe zwischen Departementschef und Ämtern zusammengezogen wird;
- dass das Departement nicht gänzlich in Gruppen unterteilt werden muss, indem neben den in Gruppen zusammengezogenen Ämtern auch noch solche Ämter bestehen bleiben können, die dem Departementsvorsteher direkt unterstellt sind;
- dass die organisatorische Flexibilität gewahrt wird, und dass für jedes Departement eine ihm angepasste Regelung auf den obersten Stufen getroffen werden kann;
- dass keine Inflation in Zwischenstufen einsetzt und die Reform in eine schematische Ausweitung der Leitungsorganisation und von Chefpositionen ausmündet.

226.2 Sinn und Zweck der Gruppenbildung

Die *zentrale Idee*, welche hinter der Bildung von Gruppen steht, ist die *Entlastung der Departementschefs* im Hinblick auf eine vermehrte *Konzentration*

¹⁾ Vgl. hinten Ziffer 227.8.

auf die übergeordneten Regierungsaufgaben. Die Gruppenbildung wurde von der Kommission als realistische und realisierbare Variante zu

- den beamteten Staatssekretären,
- der Erhöhung der Departementszahl und
der Belassung der heutigen Verhältnisse

angesehen. Dabei war man sich im klaren darüber, dass neben Vorteilen auch gewisse Nachteile persönlicher und sachlicher Art in Kauf genommen werden müssen. Es gilt daher abzuklären, ob die verschiedenen Nachteile den grossen Vorteil der Entlastung der Bundesräte im Rahmen des heutigen Regierungssystems aufwiegen.

Die Gruppe soll den Departementsvorsteher entlasten. *Ihre Kompetenzen sind demnach hauptsächlich Abzweigungen von Kompetenzen der Departementsvorsteher* und nicht etwa eine Ansammlung von Befugnissen, die den Ämtern weggenommen werden. Im Vordergrund der Reformbestrebungen steht nämlich nicht die Abtretung von Befugnissen des Bundesratskollegiums an die einzelnen Departementsvorsteher, sondern die *Verlagerung von Befugnissen, die den Vorstehern zukommen, an die Gruppen und Ämter*. Mit andern Worten: Die Ämter bleiben Ämter, ob sie nun noch in Gruppen zusammengefasst oder dem Departementsvorsteher direkt unterstellt sind.

226.3 Aufgabe, Kompetenzen und Verantwortung der Gruppenchefs

Grundsätzlich sollen Gruppen nur dort gebildet werden, wo

- eine gemeinsame, übergeordnete Aufgabe für mehrere Abteilungen besteht,
- ein organisatorischer, technischer, rechtlicher oder sachlicher Zusammenhang zwischen Abteilungen vorhanden ist,
- grosse Koordinationsbedürfnisse sich zeigen.

Wie bei der Bildung von Abteilungen oder Departementen ist das Erfordernis der *Homogenität* (enger Sachzusammenhang der in der Gruppe zusammengefassten Ämter) auch bei der Gruppenbildung von relativer Bedeutung. Der Bundesrat beabsichtigt, möglichst homogene Gebilde zu schaffen. Eine vollkommene Homogenität auf der Stufe der Departemente ist nicht möglich, wird auch auf Gruppenstufe nicht durchwegs zu verwirklichen sein und kann nicht einmal bei allen Ämtern erreicht werden. Wenn gelegentlich behauptet wird, eine Gruppe, bei der ein enger Sachzusammenhang der Ämter fehle, könne nicht geführt werden, so würde dies bedeuten, dass auch bei einem Departement, das heterogen zusammengesetzt ist, eine Führung unmöglich wäre.

Diese Auffassung übersieht ferner, dass gerade in jenen Fällen, in denen die Führung erschwert wird durch die Vielfalt der Aufgaben verschiedener Abteilungen, diese Schwierigkeit zu einem grossen Teil dem Departementschef abgenommen und dem Gruppenchef übertragen wird, was zur Entlastung des ersteren beiträgt. Die Koordination zwischen den Abteilungen, welche in einer Gruppe zusammengefasst sind, liegt beim Gruppenchef.

Wir betrachten die Entlastung der Departementschefs und die vermehrte Geltendmachung übergeordneter Gesichtspunkte (Intensivierung des Einflusses von oben) als wesentliche Argumente für die Bildung von Gruppen.

226.4 Die Einordnung der Gruppenchefs in die Departementsstruktur

Dem Expertenbericht liegt die Vorstellung zugrunde, dass der Gruppenchef als Linieninstanz zwischen dem Departementschef und den Abteilungschefs eingeordnet wird. Dass dabei manche direkten Kontakte zwischen dem Departementschef und den Abteilungschefs loser gestaltet werden, lässt sich nicht vermeiden.

Dem Direktkontakt zur obersten politischen Behörde kommt auch nach unserer Ansicht grosse Bedeutung zu. Bei einem kooperativen Führungsstil versteht es sich von selbst, dass der Departementschef bei seiner Meinungsbildung den jeweils verantwortlichen Abteilungschef und den zuständigen Sachbearbeiter bezieht. In jeder Organisation ist letztlich der Sachbearbeiter am umfassendsten über ein bestimmtes Geschäft orientiert. *Alle* seine Vorgesetzten sind auf seine Information angewiesen. Es hängt vom jeweiligen Informationssystem sowie von der Initiative und vom Führungsstil der Vorgesetzten ab, wie weit sie tatsächlich über die einzelnen Geschäfte «im Bilde» sind. Im übrigen liegt die Kunst der Führung darin, über das Wesentliche und nicht über alle Einzelheiten informiert zu sein. Ein grundsätzlich neues Problem schafft hier die «Gruppenlösung» also nicht.

Auch bei regelmässigen Projektkonferenzen, Arbeitsgruppensitzungen und Rapporten besteht die Möglichkeit den persönlichen Kontakt zu pflegen.

Überdies können auch im Falle einer direkten Unterstellung unter den Gruppenchef den Abteilungschefs auf dem Wege der Delegation abschliessende Entscheidungskompetenzen zugewiesen werden. Von einer Unterbindung des Kontakts zwischen den Departementsleitung und den einem Gruppenchef unterstellten Abteilungschefs kann demnach keine Rede sein. Über die Problematik und Beachtung des Dienstwegs werden besondere und bewegliche Maximen zu entwickeln sein.

Es sei im übrigen hier klargestellt, dass die Gruppenchefs weder titel- noch besoldungsmässig allgemein höher eingereiht werden müssen als Abteilungschefs. Die Titel sind nach unserem Vorschlag (Art. 67 F) die gleichen. Die Besoldungen und damit die Einreihung in die verschiedenen Besoldungsklassen haben sich nach der Aufgabe und der Verantwortung zu richten. Der Chef einer wichtigen direktunterstellten Abteilung ist also in eine höhere Stufe der Überklasse einzureihen als ein Gruppenchef mit weniger Verantwortung.

226.5 Die organisatorische Ausgestaltung der Gruppenchefstelle

Schon bei der Einführung der Gruppe im Militärdepartement wurde darauf hingewiesen, dass ein Gruppenchef für die Erfüllung seiner Aufgabe einen Stab zur Verfügung haben muss. Gegen die Gruppenlösung wird geltend gemacht, sie

führe zu einer grossen Personalvermehrung. Dem kann entgegengehalten werden, dass die Schaffung einer zusätzlichen Führungsebene immer die Einrichtung neuer Hilfsorgane der Führung bedingt (vgl. Art. 48 Abs. 3 E), bei deren Einsetzung ist Mass zu halten. Auch jede andere Losung zur Entlastung der Führungsebene bringt, wie unter Ziffer 221/54 hervorgehoben wurde, eine Personalvermehrung mit sich.

226.6 Zusammenfassung

Die Vor- und Nachteile einer organisatorischen Losung können nur dann richtig gewertet werden, wenn

- der Wille zur Reform besteht,
- die Gesamtzusammenhänge berücksichtigt und
- die möglichen Alternativlosungen mit ihren Vor- und Nachteilen gegenübergestellt werden.

Hauptziel aller Reformen ist die erfolgreiche Bewältigung der ungewöhnlich grossen und ständig zunehmenden Aufgaben der Exekutive (Regierung und Verwaltung) durch zeitgemässe Organisation und sinnvolle Funktionen. Wegleitend ist dabei das *Postulat der Entlastung aller Leitungsorgane*, insbesondere des Regierungskollegiums und der Departementsvorsteher, von zweit- und drittrangigen Geschäften und die Konzentration auf die massgeblichen Obliegenheiten. Um das Kollegialsystem zu bewahren, muss es quantitativ abgebaut und qualitativ gehoben werden.

Die Departementsordnung ist abhängig von der Anzahl der Bundesräte und umgekehrt. Kommt es zur Bildung von elf Departementen und damit zur Einführung eines exklusiven Bundespräsidiums, so wird auf absehbare Zeit die Zahl der einem Departementsvorsteher unterstehenden Abteilungen verhältnismässig klein sein. Bleibt es hingegen bei sieben Bundesräten – bei neun dürfte sich die Situation ähnlich ausnehmen – so muss man entweder zu einem beamteten Staatssekretariat übergehen, dem die ordentliche und allgemeine Verwaltungsführung anvertraut ist, oder aber eine Gruppenbildung vornehmen, wie sie heute ähnlich bereits beim Militärdepartement besteht.

Die Vor- und Nachteile der Institution des Staatssekretärs haben wir an anderer Stelle (vgl. Ziff. 222) ausführlich geschildert. Aufhebung der Doppelfunktion von Departementsleitung und Kollegiumsmitgliedschaft, Verlust des Kontaktes mit der Verwaltung, Entstehen von Konkurrenzpositionen. Ausländische Beispiele aus jüngster Zeit sprechen hier eine deutliche Sprache.

Die Gruppenlösung ist nach unserer Auffassung für schweizerische Verhältnisse zurzeit die geeignetste, um die heute für etliche Departementsvorsteher drückende Last der Grossdepartemente zu mildern. Jedes Mitglied des Bundesrats könnte die effektive Departementsleitung in den Händen behalten – was bei der Staatssekretär-Lösung nicht mehr der Fall ist – und gleichzeitig den Verpflichtungen für das Kollegium nachkommen.

227 Möglichkeiten der Neugliederung der Bundesverwaltung

227.1 Vorbemerkung

Wie wir unter Ziffer 224.33 ausgeführt haben, bedarf das Organisationsrecht der Bundesverwaltung in Zukunft einer hohen Mobilität. Wir befürworten eine Ausgestaltung der Organisationsgewalt, welche die Kompetenz zur Zuweisung der Ämter an die Departemente dem Bundesrat überlässt. Im folgenden beschränken wir uns darauf, *Möglichkeiten der Neugliederung der Bundesverwaltung* aufzuzeigen, ohne uns in Einzelfragen schon heute festzulegen. Bis zum Inkrafttreten des Gesetzes wird manche Frage neu überdacht werden, so dass eine Stellungnahme des Bundesrates im heutigen Zeitpunkt verfrüht wäre, ganz abgesehen davon, dass die Kompetenzabtretung noch der Zustimmung durch die Bundesversammlung bedarf.

227.2 Die Gliederung nach Massgabe der Exekutivaufgaben

Ausgangsbasis für die Erarbeitung von Vorschlägen für die Aufgabengliederung sind die grossen Problemkreise des Landes, mit denen sich die Bundesbehörden zu befassen haben. Für die Beurteilung der Zweckmässigkeit von Aufgabengliederungen, wie sie im Bereich der Finanzplanung und bei der systematischen Rechtssammlung verwirklicht sind, kommen folgende Kriterien in Frage:

- die Gruppierung nach geschlossenen Sachbereichen,
- die Führbarkeit dieser Sachbereiche,
- eine gewisse Gleichgewichtigkeit unter den departementalen Gesamtbereichen.

Bei der Gliederung geht man methodisch so vor, dass zunächst der Komplex der Gesamtaufgabe in fachliche Einheiten oder Fachbereiche zerlegt wird, die sich durch sachliche und funktionelle Zusammenhänge bilden lassen. Dabei ist mangels eines logisch zwingenden Systems der Verwaltungsaufgaben nicht zu vermeiden, dass teilweise zeitgebunden und pragmatisch differenziert wird. Es gibt z. B. in der Verwaltung «gewachsene» Einheiten, deren Zusammensetzung vom rein sachlichen Gesichtspunkt aus nicht über alle Zweifel erhaben, deren Verbindung aber gemäss Erfahrung und Tradition durchaus vertretbar ist. So wird der erste Schritt der Aufgabenordnung, das heisst die Zerlegung in fachliche Einheiten oder Fachbereiche, von teils abstrakten, teils empirischen Gesichtspunkten bestimmt.

Nach dieser Zerlegung werden im methodischen Vorgehen die Fachbereiche in einem zweiten Schritt wieder zu kombinierten Gebilden zusammengefasst, ausgehend von der Zahl der Departementsvorsteher. Das bedeutet: Es werden die Departemente nach der Zahl der Bundesräte gebildet, wobei insbesondere auf eine möglichst ausgewogene Belastung der einzelnen Departemente Rücksicht zu nehmen ist.

Nach dem skizzierten Vorgehen sind für die Bundesexekutive 18 sachliche Einheiten ermittelt worden. Man kann auch von 18 «Teilaufgabenbereichen» reden und dabei auseinanderhalten, dass es 17 eigentliche Fachgebiete und eine

Einheit für die Führungsaufgabe auf der Regierungsebene gibt. Dies ist der Stand, wie er sich für die Gegenwart und die absehbare Zukunft darstellen dürfte:

- 1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)
- 2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen
- 3 Recht, Sicherheit und Ordnung
- 4 Militärische Landesverteidigung
- 5 Zivilschutz
- 6 Wissenschaft (Bildung und Forschung)
- 7 Kultur, Erholung und Sport
- 8 Finanzwesen und Finanzhaushalt
- 9 Verkehrswirtschaft
- 10 Energiewirtschaft
- 11 Übermittlung
- 12 Umweltschutz und Gesundheitswesen
- 13 Soziale Wohlfahrt
- 14 Aussenhandel
- 15 Industrie, Gewerbe und Arbeit, Binnenhandel
- 16 Landwirtschaft
- 17 Bauwesen des Bundes
- 18 Raumordnung

Es mag auffallen, dass unter den 18 Teilaufgabenbereichen die *Gesellschaftspolitik* fehlt. Darin liegt kein Übersehen. Eine umfassende («totale») Gesellschaftspolitik muss der Bund nicht betreiben, weil auch andere Träger öffentlicher Aufgaben sich damit befassen und weil das Gesellschaftliche nicht gänzlich der staatlichen Beteiligung (durch Interventionen, Steuerungen, Koordinationen oder anderer Mitwirkungen) bedarf. Soweit sich der Bund jetzt und in naher Zukunft zu aktivieren hat, treten gesellschaftspolitische Aspekte in den aufgeführten Teilaufgabenbereichen unmittelbar zutage, so in der Sozialpolitik im engeren Sinne (soziale Wohlfahrt), im Gesundheitswesen, in den vielen wirtschaftlichen Belangen, in der Raumordnung. Die Gesellschaftspolitik ist – im Gefüge der andern Staatsaufgaben – kein relativ abgeschlossener Sachbereich, der organisatorisch und funktionell als ausschließbare Einheit dastände, sondern ein Bündel von Zielvorstellungen, bei denen es gilt, Zielkonflikte auszuschalten, die anfallenden Sachprobleme koordinativ zu lösen und im übrigen die vielen Staatsbetätigungen auf sie auszurichten. *She ist mehr und anderes als ein Teilaufgabenbereich.*

In mehreren Fällen hat die Überprüfung der geltenden Struktur zur Erkenntnis geführt, dass bestimmte Aufgabenkreise dringend die Schaffung neuer Ämter fordern. Man wird in dieser Hinsicht freilich grösste Zurückhaltung üben. Wo die Zweckmässigkeit der Organisation und die rationelle Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten indessen gebieterisch voraussetzen, ist diesem Erfordernis Rechnung zu tragen – unter Inkaufnahme des Aufwandes, der in solchen Fällen regelmässig nur scheinbar ein Mehraufwand ist.

227.3 Überblick über die von der Expertenkommission vorgeschlagenen Änderungen

- Der Expertenbericht schlägt die Anpassung einiger *Departementsbezeichnungen* vor.
- Er sieht weiter die Schaffung von *zehn neuen Bundesämtern* vor, die bishrige teilweise ersetzen oder entlasten.
- Sodann beantragt der Expertenbericht *Verschiebungen von Verwaltungseinheiten* zwischen den Departementen. Die zu verschiebenden Einheiten stehen teils auf der Stufe von Ämtern, teils stehen sie unter diesen.
- Ferner werden *Umbenennungen und Verschiebungen innerhalb der Departemente* empfohlen.
- Für fünf Departemente werden von der Expertenkommission *Gruppen* vorgesehen, und zwar sollen neben den bestehenden drei Gruppen des Militärdepartements sechs weitere Gruppen in anderen Departementen gebildet werden, so dass gesamthaft neun Gruppen bestehen sollen.
- Die Frage, wie das *Bildungswesen*, soweit es vom Bunde betreut werden muss, organisatorisch geordnet werden soll, hat der Expertenbericht *offen gelassen*. Wegleitend für diese Ausklammerung war die Feststellung, dass neue Verfassungsbestimmungen über das Bildungswesen vorbereitet werden, die Neuordnung der Eidgenössischen Technischen Hochschulen auf Gesetzesstufe bevorsteht und die Förderung der kantonalen Hochschulen durch den Bund überprüft wird. Eine Reorganisation des Bildungswesens im Bund kann nicht losgelöst von diesen Änderungen vorgenommen werden; der Expertenbericht betont jedoch, dass die gegenwärtige organisatorische Struktur des Bildungswesens nicht genügt und eine baldige und einlässliche Neuordnung unerlässlich ist.

227.4 Die Departementsbezeichnungen

227.41 Die Vorschläge der Expertenkommission

- Das Politische Departement soll wieder, wie in früheren Zeiten auch schon, einen Namen erhalten, der seine Aufgaben deutlicher als heute zu erkennen gibt: *«Departement des Auswärtigen»* (auswärtige Angelegenheiten).
- An der Bezeichnung Justiz- und Polizeidepartement kann nach Ansicht der Experten der Bestandteil *«Polizei»* wegfallen, weil die Polizeiaufgaben eine untergeordnete Rolle spielen und auch andere Departemente Polizei wahrnehmen (vor allem Inneres, Volkswirtschaft und Verkehr). Das Departement soll *«Justizdepartement»* genannt werden.
- Aus der Doppelbezeichnung Finanz- und Zolldepartement soll das Wort *«Zoll»*, weil im Gesamtgefüge des Departements auch unbedeutend und nicht charakteristisch, gestrichen werden. Es genügt: *«Finanzdepartement»*.
- Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement war eine treffendere Bezeichnung als die frühere des Post- und Eisenbahndepartements. Doch ist die

Energiewirtschaft etwas zu stark ins Gewicht gesetzt und Verwechslungen mit dem Volkswirtschaftsdepartement preisgegeben. Bei den vorgeschlagenen Umgliederungen verstärkt sich die unbefriedigende Lage. Richtiger erscheint der Name: «*Verkehrs- und Baudepartement*».

227.42 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat kann sich diesen Vorschlägen, soweit sie das Politische und das Finanz- und Zolldepartement betreffen, anschliessen. Beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement erscheint nur die geltende Bezeichnung aussagekräftig genug, um die Aufgaben des Departements wirklichkeitsgemäss zu umschreiben; die Bezeichnung «Justizdepartement» erfasst nur einen Teil der Tätigkeit des Departements. Im Interesse der Klarheit und der «Firmenwahrheit» möchten wir am bisherigen Namen festhalten (Art. 62 E). Die Organisation des Verkehrsdepartements möchte der Bundesrat gemäss der Vorbemerkung offenlassen, weshalb auf die Änderung der Bezeichnung im Gesetzesentwurf verzichtet wird.

227.5 Neue Bundesämter

227.51 Die Vorschläge der Expertenkommission

Neue Bundesämter:

- Bundesamt für Kulturpflege
- Bundesamt für Umweltschutz
- Bundesamt für Wohnungswesen
- Bundesamt für Gesetzgebung
- Bundesamt für Konjunkturfragen
- Bundesamt für Raumordnung
- Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
- Bundesamt für Strassenverkehr
- Bundesamt für Bahn- und Schiffsverkehr
- Bundesamt für Nachrichtenwesen

227.52 Stellungnahme des Bundesrates

227.521 Schaffung neuer Bundesämter

Der von der Expertenkommission vorgeschlagenen Schaffung neuer Bundesämter für *Umweltschutz*, *Wohnungswesen*, *Konjunkturfragen*, *Raumordnung*, *wirtschaftliche Kriegsvorsorge* und *Kulturpflege* haben wir grundsätzlich zugestimmt (vgl. Art. 62 Bst. C Ziff. 41, 45, 17, 31, 44, 18 E). Das Amt für Umweltschutz haben wir bereits am 26. Mai 1971 gestützt auf das geltende Organisationsgesetz¹⁾ und das Amt für Wohnungswesen am 10. März 1975 geschaffen.

¹⁾ Bundesratsbeschluss über die Schaffung eines Amtes für Umweltschutz im Eidgenössischen Departement des Innern vom 26. Mai 1971, AS 1971 737.

Bei den Ämtern für Wohnungswesen, Konjunkturfragen, Raumordnung und wirtschaftliche Kriegsvorsorge handelt es sich nicht um eigentliche Neuschöpfungen; vielmehr geht es darum, die bisher von einem Delegierten und einem Dienst wahrgenommenen Aufgaben in ein Bundesamt mit einem Direktor überzuführen. Unsere Absicht, diese Dienststellen auszubauen und in Bundesämter umzuwandeln, haben wir auch in den Ihnen bereits zugegangenen Botschaften zur Raumplanung, Wohnbauförderung und Konjunkturpolitik¹⁾ mitgeteilt; gegen die Schaffung dieser Bundesämter sind bisher von keiner Seite Einwände erhoben worden. Die Bildung eines Bundesamtes für wirtschaftliche Kriegsvorsorge und eines Amtes für kulturelle Angelegenheiten haben wir gutgeheissen; die Reorganisation des Dienstes für wirtschaftliche Kriegsvorsorge soll im Zusammenhang mit der Änderung des entsprechenden Bundesgesetzes erfolgen.

227.522 Bundesamt für Nachrichtenwesen

Näherer Begründung bedarf die Schaffung eines *Bundesamts für Nachrichtenwesen*.

Die Nachrichtenübermittlung gehört in technischer Hinsicht in den Aufgabenkreis der PTT-Betriebe. Dabei ist der Begriff «Nachrichten» im vorliegenden Zusammenhang umfassend zu verstehen, d. h. im Sinne der Übermittlung von Wort, Ton und Bild und nicht nur die reine Vermittlung von Aktualitäten. Auf den Inhalt der Nachrichten bezogen, stellt sich hier aber auch ein Informationsproblem mit rechtlich-politischem Gehalt, das für Staat und Recht von zunehmender Bedeutung wird. Im Vordergrund steht die Nachrichtenvermittlung durch die Massenmedien Radio und Fernsehen, wozu sich in neuester Zeit das Problem der Übermittlungssatelliten gesellt.

Diese Aufgabe gewinnt rasch an Bedeutung, und es wäre von einer falschen Konzeption ausgegangen, wenn diese Fragen auch noch den PTT-Betrieben überantwortet werden wollten. Deshalb soll im Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, das dafür auf Grund der engen Verbindung der Aufgaben dieses Amtes mit jenen der PTT-Betriebe eindeutig im Vordergrund steht, ein neues Amt für Nachrichtenwesen geschaffen werden. Die Aufgaben dieses Amtes wären in grossen Zügen die folgenden:

- Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung auf dem Gebiete der Nachrichtenübermittlung, unter Vorbehalt der Zuständigkeit der PTT-Betriebe (technische Aufgaben);

¹⁾ Amt für Raumplanung: Art. 65 unseres Gesetzesentwurfs vom 31. Mai 1972 (BBl 1972 I 1453 ff.), Art. 57 des BG vom 4. Okt. 1974 über die Raumplanung (BBl 1974 II 816); Bundesamt für Konjunkturfragen (vgl. Botschaft vom 10. Jan. 1973, BBl 1973 I 177); Bundesamt für Wohnungswesen: Art. 55 unseres Gesetzesentwurfs vom 17. Sept. 1973 (BBl 1973 II 679 ff.), Art. 54 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Okt. 1974 (BBl 1974 II 855).

- Vorbereitung der Konzessionserteilung an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, an die Radio Schweiz AG und an weitere Programmträger;
- Ausübung der Aufsicht über die Einhaltung der erteilten Konzessionen, unter Einschluss der Beaufsichtigung des Finanzwesens, aber unter Ausschluss der schon bestehenden technisch-finanziellen Kontrolle durch die PTT;
 - Behandlung der Satellitenprobleme, soweit nicht die PTT-Betriebe zuständig sind;
 - Mitwirkung bei den Geschäften der Departementsleitung aus dem Bereich der PTT-Betriebe, soweit es sich um Nachrichtenübermittlung handelt.

Es handelt sich also um Aufgaben, die jenseits der bloss technischen Abwicklung liegen, obwohl enge Zusammenhänge mit der Technik bestehen

Diese Aufgaben werden mangels einer entsprechenden Organisation heute nur teilweise erfüllt; so werden die Fragen des Weltraums in verschiedenen Departementen und Dienststellen behandelt und für die Bearbeitung der PTT-Fragen ist heute keine Dienststelle eingesetzt. Insofern würde das Amt eine Lücke ausfüllen. Diese Erwägungen veranlassen den Bundesrat, Ihnen die *Schaffung eines Bundesamts für Nachrichtenwesen* (Art. 62 Bst. C Ziff. 28 E) zu empfehlen.

227.523 Bundesamt für Gesetzgebung?

Ausgehend von der Tatsache, dass die Verhältnisse auf dem Gebiet der Gesetzgebung nicht befriedigend sind, hat die Expertenkommission die Schaffung eines neuen *Bundesamts für Gesetzgebung* vorgeschlagen. Dieses hätte die Federführung bei der Rechtsetzung auf Verfassungsstufe zu übernehmen und die Betreuung und Koordination der gesamten Bundesgesetzgebung als beratende Stelle sicherzustellen: die Gesetzgebung auf den Gebieten des Privatrechts und des Strafrechts sowie die Begutachtungen und die Beschwerdeinstruktion würden weiterhin der Justizabteilung obliegen.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Expertenkommission, dass überall dort, wo gesetzgeberisch gearbeitet wird im Bund, die Justizabteilung von Anfang an sollte mitsprechen können, damit über Gleiches gleich legislariert wird. Ein wesentlicher Schritt in dieser Richtung wurde mit der Reorganisation der Justizabteilung, von welcher der Bundesrat am 15. Mai 1974 zustimmend Kenntnis genommen hat, unternommen. Die Rechtsetzungsgeschäfte der Justizabteilung wurden von anderen Geschäften getrennt, indem ein zentraler Dienst für Beschwerden an den Bundesrat geschaffen wurde. Eine besondere, auf ihre Aufgaben spezialisierte Stelle hat die grundsätzlichen Fragen abzuklären, die Rechtsetzung zu koordinieren und die schon bisher von der Justizabteilung ausgeübte beratende Tätigkeit in der Rechtsetzung zu intensivieren.

Mit dieser Reorganisation ist der Grundgedanke der Expertenkommission, wonach die Aufgaben der Gesetzgebung von den übrigen, insbesondere der Instruktion der Verwaltungsbeschwerden, getrennt werden sollten, im wesentlichen verwirklicht worden.

227.524 Bundesämter im Bereich des Verkehrswesens

227.524.1 Aufgabenteilung nach Verkehrsträgern

Die Expertenkommission schlägt vor, *alle Verkehrsprobleme in einem Departement* – vorgeschlagen wird das Verkehrsdepartement – *zusammenzufassen*. Dies würde allerdings zu einer starken Aufgabenvermehrung im Amt für Verkehr – das heute den gesamten öffentlichen Verkehr, auch den öffentlichen Strassenverkehr umfasst – führen, sofern die Departementsordnung unverändert bliebe. Zusätzlich zu seinen bisherigen Funktionen, bei denen der Schienenverkehr im Vordergrund steht, würde es namentlich mit den Aufgaben der bisher dem Justiz- und Polizeidepartement zugehörigen Abteilung Strassenverkehr betraut, ferner mit Teilaufgaben des Amtes für Strassen- und Flussbau (Zuständigkeit zum Erlass dauernder örtlicher Verkehrsanordnungen für Nationalstrassen sowie zum Anbringen und Ändern von Signalen und Markierungen) und des Bundesamts für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Oberaufsicht über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer)¹⁾. Die Probleme des Strassenverkehrs, die zu einem guten Teil verkehrspolitischer Natur sind, werden in den kommenden Jahren an Bedeutung noch gewinnen. Nach Ansicht der Expertenkommission drängt sich deshalb die Teilung des Aufgabenkomplexes auf zwei Ämter auf: die Strassenverkehrsprobleme wären einem *Amt für den Strassenverkehr* zu überantworten, die andern einem Amt für den *Bahn- und Schiffsverkehr*.

Beide Ämter wären der neu zu schaffenden Gruppe Verkehr im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zuzuweisen.

Die Aufteilung in die beiden Ämter hätte auch zur Folge, dass die beiden zentralen Verkehrsträger – Schiene und Strasse – im Rahmen der umfassenden Verkehrspolitik und in der Suche nach einer umfassenden Verkehrskonzeption einerseits leichter zu koordinieren sind – und zwar in erster Linie durch die Leitung der Gruppe Verkehr – und andererseits in eine echte Konkurrenz zueinander treten.

Aus der Bezeichnung der beiden Ämter geht hervor, dass *der Expertenkommission eine Aufgabenteilung nach Verkehrsträgern* vorschwebt.

227.524.2 Aufgabenteilung nach öffentlichem und Individualverkehr

Nach einer andern Auffassung, die namentlich vom Geschäftsleitenden Ausschuss der Eidgenössischen Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption sowie von den Generaldirektionen SBB und PTT vertreten wird, soll die Aufgabenteilung eher nach den Gesichtspunkten *öffentlicher Verkehr* und *Individual-(Privat)-Verkehr* erfolgen. Dabei wird geltend gemacht, dass sich der öffentliche Verkehr immer mehr, vor allem in Agglomerationen, im Verbund mit unterschiedlich gearteten Verkehrsträgern abwickeln werde (Verkehrsträger, die sich auf eigener Fahrbahn bewegen und Verkehrsträger, die die öffentlichen Strassen benützen).

¹⁾ Mit Beschluss vom 12. Februar 1975 haben wir diese Aufgabe der Eidgenössischen Polizeibehörde (Strassenverkehr) übertragen.

Die künftige Organisation des Verkehrswesens im Bunde wäre danach wie folgt zu gliedern

Dem Bundesamt für Strassenverkehr wurde die Vorbereitung der Strassenbaupolitik und die Betreuung des Strassenrechts- und -verkehrs (heutige Aufgabe der Abteilung Strassenverkehr in der Polizeiabteilung) obliegen, zu denen Teilaufgaben des Amtes für Strassen- und Flussbau (Signalisierung und Verkehrsanordnungen für Nationalstrassen), des BIGA (Chauffeur-Verordnung) und des Amtes für Verkehr (grenzüberschreitender Strassengüterverkehr) kamen. dem Bundesamt für öffentlichen Verkehr fielen die Aufgaben des heutigen Amtes für Verkehr, mit Ausnahme des grenzüberschreitenden Strassengüterverkehrs zu

227 524 3 Beurteilung durch den Bundesrat

Die Idee der Vereinigung des Verkehrswesen in einem Departement, die sowohl von der Expertenkommission als auch von verschiedenen, mit Verkehrsfragen beschäftigten Verwaltungsstellen befürwortet wird, weist unbestreitbare Vorteile auf. Sie würde es namentlich erlauben, die Verkehrsprobleme auf Departementebene zu koordinieren. Immer mehr integrieren sich die Verkehrsabläufe, das Verkehrswesen muss als Ganzes betrachtet und nach einer umfassenden Politik beurteilt werden. Die Auffassung hat einiges für sich, dass mit dieser Lösung – wie bei der Belassung der Binnen- und Aussenwirtschaft im Volkswirtschaftsdepartement – der Bundesrat weniger mit Koordinationsaufgaben belastet würde. Andererseits ist zu beachten, dass das Strassenverkehrsrecht, dessen Anwendung der Abteilung Strassenverkehr in der Eidgenössischen Polizeiabteilung obliegt, vorwiegend polizeirechtliche Bestimmungen enthält. Die Abteilung Strassenverkehr arbeitet eng mit andern Verwaltungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (Internationale Rechtshilfe, Polizeiwesen, Versicherungsamt, Bundesanwaltschaft) zusammen und unterhält enge Kontakte mit kantonalen Polizeibehörden. Dies spricht für eine Belassung der Abteilung Strassenverkehr im Justiz- und Polizeidepartement. Die Erarbeitung einer umfassenden Verkehrspolitik und Verkehrskonzeption würde damit nicht verunmöglicht.

227 6 Wichtige Verschiebungsfragen

227 601 Handelsabteilung (Bundesamt für Aussenwirtschaft)

Die Frage der Zuteilung der Handelsabteilung (Bundesamt für Aussenwirtschaft) nimmt im Expertenbericht eine zentrale Stellung ein. Die Expertenkommission gelangte zum Schluss, dass vom Aufgabenkreis her die Handelsabteilung sowohl beim Volkswirtschaftsdepartement als auch beim Politischen Departement untergebracht werden konnte. Unter dem Gesichtspunkt der Belastung erachtet die Expertenkommission jedoch eine Verschiebung der Handelsabteilung vom Volkswirtschaftsdepartement auf das Politische Departement als geboten.

Es trifft zu, dass die Aufgaben des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements den Vorsteher dieses Departements stark belasten. Diese Belastung ergibt sich insbesondere aus den Sachbereichen der sehr schwierig gewordenen Konjunk-

turpolitik, aber auch der Landwirtschaftspolitik und – zur Zeit – der Arbeitsmarktpolitik, des Wohnungsbaus sowie der Ausländerpolitik. Aus der Aussenhandelspolitik fällt, verglichen mit diesen Sachbereichen des Departements, keine übermässige Belastung an. Dazu kommen ferner die den Departementschef weniger beanspruchenden Aufgaben im Bereich des Veterinäramts und der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge. Mit der vorgesehenen Verleihung des Staatssekretär-Titels an den Direktor der Handelsabteilung (Art. 67 Abs. 2 E) wird übrigens eine zusätzliche Entlastung des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eintreten.

Es kann nicht bestritten werden, dass die heutige Ordnung sich bewährt hat. Eine integrierte Aussen- und Binnenwirtschaftspolitik drängt sich auch heute noch aus verschiedenen Gründen auf, was durch eine Zusammenfassung beider Bereiche im selben Departement erleichtert wird. Der Interessenausgleich zwischen der Binnenwirtschaft, insbesondere der Landwirtschaft, der Arbeitsmarktpolitik und der Aussenwirtschaft, wird auf Departementsebene vorbereitet und bildet daher nicht dauernd Gegenstand von gegensätzlichen Tendenzen im Bundesrat.

Andersseits übersehen wir die Vorteile, die eine Neuzuteilung des Amts für Aussenwirtschaft zum Departement des Auswärtigen mit sich bringen würde, nicht. Eine Verschiebung der Handelsabteilung würde der zunehmenden Bedeutung der Aussenpolitik Rechnung tragen; sie würde ferner die Einheitlichkeit der Aufgaben im Bereiche der Entwicklungspolitik, mit der sich heute zwei Departemente befassen, erleichtern.

Wie wir im historischen Überblick (vgl. Ziff. 211.31 und 212.1) dargestellt haben, stand und steht die Frage der Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements im Mittelpunkt der Reformbestrebungen. Ohne eine solche Entlastung würde die angestrebte Reform ihre Ziele nur teilweise erreichen. Die Neuzuteilung der Handelsabteilung könnte einen wichtigen Beitrag dazu leisten. Andere wesentliche Entlastungsmöglichkeiten sind bei diesem Departement kaum ersichtlich.

227.602 Bundesamt für Militärversicherung

Nach Ansicht der Expertenkommission gehört die Militärversicherung wesensgemäss, obwohl sie kein Versicherungswerk darstellt, zur Sozialversicherung (Departement des Innern). Gegen eine Verschiebung ist anzuführen, dass die Militärversicherung als eigentliches Fürsorgewerk der Armee mit dem Militärdepartement eng verbunden ist.

227.603 Eidgenössische Turn- und Sportschule

Turnen und Sport und damit auch die Eidgenössische Turn- und Sportschule in Magglingen waren bisher zur Hauptsache auf Wehrvorbereitung ausgerichtet. Die neue Bestimmung des Artikels 27^{quiquies} der Bundesverfassung ist indessen systematisch beim Erziehungswesen eingeordnet. Die Volksgesundheit und soziale Belange stehen heute im Vordergrund, deren Betreuung aber vorwiegend Sache des Departements des Innern ist. Bereits in der Botschaft zum neuen Verfassungs-

artikel 27^{quinquies} (BBl 1969 II 1033) haben wir die Frage der Verschiebung aufgeworfen.

In den Beratungen zum Bundesgesetz hat der Vertreter des Bundesrates zugesichert, dass die Beibehaltung der Unterstellung von Turnen und Sport unter das Eidgenössische Militärdepartement ausser Betracht falle.¹⁾

227.604 Bundesamt für Wohnungswesen

Die Wohnbaufragen werden auf eidgenössischer Ebene bis anhin im Volkswirtschaftsdepartement betreut, und zwar durch den Delegierten für Wohnungsbau und das «Büro für Wohnungsbau», teilweise auch durch das Generalsekretariat dieses Departementes. Infolge der wachsenden Bedeutung des Wohnungsbaus und der Neuordnung der Wohnbauförderung haben wir, wie vorne unter Ziffer 227.521 dargelegt, Ihnen beantragt, diese Bundesstelle in den Rang eines selbständigen Amtes zu heben. Sie haben diesem Antrag in Artikel 54 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 entsprochen. Dieses Gesetz soll demnächst in Kraft gesetzt werden. Entscheidend ist vor allem die Tatsache, dass die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohnungswesens schlechthin langfristig zu einer wichtigen Aufgabe des Bundes wird.

In den Aufgaben dieses neuen Amtes dominiert die soziale Komponente vor den baulichen und planerischen Aspekten, was dafür spricht, das Amt für Wohnungswesen dem Eidgenössischen Departement des Innern zuzuweisen. Denkbar wäre, wegen der finanziellen Bedeutung der Aufgabe, eine Eingliederung des Amtes in das Finanzdepartement. Eine solche Lösung würde die Rolle des Finanzdepartementes als Departement mit Kontrollaufgaben im Rahmen des Gesamtgefüges der Exekutive schwächen. Gegen eine Belassung im Volkswirtschaftsdepartement ist neben der sozialen Komponente noch die Notwendigkeit der Entlastung dieses Departements anzuführen: andererseits ist ein gewisser sachlicher Zusammenhang mit andern Ämtern dieses Departementes (Binnenwirtschaft, Konjunkturpolitik) nicht zu übersehen.

227.605 Amt für Bundesbauten und Amt für Strassen- und Flussbau

Eine der geeignetsten Möglichkeiten zur Entlastung des Departements des Innern besteht nach Ansicht der Expertenkommission in der *Übertragung des ganzen Bauwesens* Baudirektion und Amt für Strassen- und Flussbau – an das *bisherige Verkehrs und Energiewirtschaftsdepartement*, das zu einem Verkehrs- und Baudepartement umgestaltet werden soll. Diese Übertragung lässt sich damit rechtfertigen, dass das Bauwesen weder zum Bereiche der Kultur und der Wissenschaft noch zu jenem der sozialen Wohlfahrt gehört, während im Verkehrsdepartement ein engerer sachlicher Zusammenhang mit den Bauaufgaben und Wasserwirtschaftsfragen besteht. Für eine Belassung der bestehenden Zuteilung spricht der Zusammenhang zwischen Bauwesen und Umweltschutz, der namentlich im Nationalstrassenbau eine zunehmende Bedeutung erlangt hat. Die Koordination

¹⁾ Amdl. Bull. NR 1971, 1632; StR 1972, 18

dieser oft gegensätzlichen Aspekte wird auf Departementebene vorbereitet und bildet nicht dauernd Gegenstand langwieriger Diskussionen im Bundesrat.

227.606 Amt für Mass und Gewicht

Das Amt für Mass und Gewicht hat, wie der Expertenbericht darlegt, wenig sachliche Beziehungen zum Aufgabenkreis des Finanzdepartements. Die Beglaubigung von Messwerkzeugen und Messgeräten für Handel und Verkehr, Gesundheits- und Sicherheitswesen sowie die wissenschaftlich-technischen Untersuchungen und Entwicklungsarbeiten, insbesondere auf dem Gebiet der Messgerätektechnik weisen darauf hin, dass hier eher polizeiliche Kontrollfunktionen im Vordergrund stehen. Es läge nahe, dieses Amt dem Justiz- und Polizeidepartement zuzuweisen. Das Departement des Innern und das Volkswirtschaftsdepartement kommen aus Gründen der Belastung weniger in Frage, obwohl auch hier gewisse sachliche Anknüpfungspunkte vorhanden sind.

227.607 Bundesamt für Konjunkturfragen

Die Bearbeitung der Konjunkturprobleme obliegt heute namentlich dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Finanzdepartement. Im Volkswirtschaftsdepartement besteht die Stelle des Delegierten für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung. Das Finanzdepartement betreut die finanz-, steuer- und währungspolitischen Massnahmen (letztere unter Vorbehalt der Zuständigkeiten der Nationalbank), die sich zur Steuerung des Konjunkturverlaufs einsetzen lassen. Der Verbindung dieser Arbeitsbereiche der beiden Departemente dient die Delegation des Bundesrates für Finanzen und Wirtschaft.

Da dieses Instrumentarium in verschiedener Hinsicht nicht mehr zu befriedigen vermag, haben wir Ihnen wie unter Ziffer 227.521 erwähnt, die Schaffung eines besondern Amtes beantragt.

Für die Zuweisung sind von der Sache her sowohl das Volkswirtschaftsdepartement als auch das Finanzdepartement geeignet. *Die Unterstellung unter das Finanzdepartement hat den Vorteil, dass damit gleichzeitig eine ins Gewicht fallende Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements erzielt werden kann, die für jede Siebenerlösung erwünscht ist.* Nach der heutigen Rechtslage befindet sich ein erheblicher Teil des konjunkturpolitischen Instrumentariums beim Finanzdepartement bzw. bei der Nationalbank.

Andererseits hat sich in unserem Lande wie in andern Ländern gezeigt, dass sich die Ziele der globalen Konjunkturpolitik ohne gleichzeitige strukturelle Absicherung nicht erreichen lassen. Das bedingt eine enge Verknüpfung zwischen der mit der Konjunkturpolitik beauftragten Dienststelle und den mit den strukturpolitischen Aufgaben betrauten Instanzen. Da die konjunkturpolitisch bedeutsamen Aufgabenbereiche der Strukturpolitik zu den elementaren Aufgaben eines Wirtschaftsdepartements gehören, wird Konjunkturpolitik als Ganzes immer eine interdepartementale Aufgabe bleiben.

227.608 Alkoholverwaltung

Die Alkoholgesetzgebung verfolgt seit jeher einen doppelten Zweck: Sie ist einerseits Fiskalgesetzgebung und soll durch die Belastung destillierbarer Getränke dem Bund Abgaben eintragen und damit Einnahmen beschaffen. Sie soll andererseits gleichzeitig dahin wirken, dass die einheimischen destillierbaren Rohstoffe (Kartoffeln und Obst) nicht zu Alkohol verwertet, sondern im Interesse der Volksgesundheit im Rohzustand konsumiert werden. Neben fiskalischen Gesichtspunkten stehen heute die Verwendung der Rohstoffe und die Regelung des Anbaus von Obst und Kartoffeln im Vordergrund. Daraus ergibt sich eine enge Zusammenarbeit mit den auf dem Gebiete der Landwirtschaft tätigen Bundesstellen und Organisationen. Die Verschiebung der Alkoholverwaltung zum Volkswirtschaftsdepartement würde die Koordination der Probleme der Bodenbewirtschaftung erleichtern. Die fiskalischen und volksgesundheitlichen Aufgaben dieser selbständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalt sprechen eher für eine Beibehaltung der bestehenden Ordnung (Finanz- und Zolldepartement).

227.609 Getreideverwaltung

Die Getreideverwaltung, die mit der Wahrung der Brotgetreideversorgung des Landes beauftragt ist, steht in engem Zusammenhang mit den Problemen der Erhaltung und der Produktionslenkung in der Landwirtschaft. Sie betreut einen Teil der Bodenbewirtschaftung. Es wäre denkbar, dieses Amt vom Finanz- und Zolldepartement zum Volkswirtschaftsdepartement zu verschieben.

227.610 Amt für Forstwesen

Die Aufgaben des Amtes für Forstwesen sind nicht allein forstpolizeilicher, sondern auch forstwirtschaftlicher Natur, was – wegen des Zusammenhangs mit der Bodenbewirtschaftung (Landwirtschaft) – für eine Zuweisung an das Volkswirtschaftsdepartement ins Feld geführt werden könnte. Andererseits gewinnen die Aspekte des Umweltschutzes im Forstwesen an Bedeutung, was zeigt, dass sich auch die bisherige Einordnung beim Departement des Innern sachlich vertreten lässt. Zu erwähnen ist schliesslich, dass das Forstwesen auch Beziehungen zur Raumplanung aufweist.

227.611 Finanzkontrolle und Amt für Organisation

Die Finanzkontrolle sowie die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung (Bundesamt für Organisation) sind Stabsorgane des Gesamtbundesrates. Nach Empfehlung der Expertenkommission sollten diese beiden Ämter, unter Wahrung ihrer gesetzlichen Unabhängigkeit, administrativ der Bundeskanzlei unterstellt werden. Wie die Generalsekretariate in den Departementen die zentralen Stabsdienste aufzunehmen haben, so sollten nach Meinung der Experten die Stabsorgane des Gesamtbundesrates, die nicht aus besonderen Gründen an ein bestimmtes Departement gebunden sind, der Bundeskanzlei zugewiesen werden.

Rechtlich stehen einer Zuteilung beider Ämter zur Bundeskanzlei keine ent-

scheidenden Gründe entgegen. Gegen diese Zuteilung sprechen Argumente organisatorischer Art, die auf die vom Gesetzgeber gewollte enge Verflechtung von Finanzhaushalts- und Finanzaufsichtsbestimmungen zurückgeführt werden können; die Aufgaben von Finanzverwaltung und Finanzkontrolle bilden ein Ganzes.

Auch zwischen dem Bundesamt für Organisation und den übrigen Ämtern des Finanzdepartementes (z. B. Personalamt) besteht in der Praxis eine enge Zusammenarbeit, die unabhängig von der Unterstellung zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Andererseits ist die Bundeskanzlei das geeignete Sammelorgan für jene Kontrollen, die im Namen und Auftrag des Bundesratskollegiums zu handhaben sind. Die den beiden Ämtern obliegenden Kontroll- und Beratungsaufgaben können auch bei einer Unterstellung unter die Bundeskanzlei wahrgenommen werden.

227.7 *Departementsinterne Umbenennungen und Verschiebungen*

Unter den von der Expertenkommission vorgeschlagenen departementsinternen Umbenennungen und Verschiebungen interessiert an dieser Stelle lediglich die Frage der *Vereinigung von Polizeibehörde und Fremdenpolizei im Justiz- und Polizeidepartement*¹⁾, da allein diese auf Gesetzesstufe (Art. 62 Bst. C E) zu lösen ist. Die Expertenkommission wies darauf hin, dass die Aufgabenbereiche beider Abteilungen – (Polizeibehörde: Einbürgerung, internationale Rechtshilfe, Asylgewährung) – die früher zusammengehörten, in engem Zusammenhang stünden. Ihre Wiedervereinigung dränge sich unter dem Gesichtspunkt einer besseren Gliederung der dem Departement unterstellten Ämter auf.

Die Ausländerfragen sind in den letzten Jahren in unserem Land immer bedeutsamer geworden; neben der Stabilisierung und dem Abbau der ausländischen Arbeitskräfte und der ausländischen Wohnbevölkerung stellen sich in vermehrter Masse die Probleme der Assimilierung und der sozialen Eingliederung; die Neugestaltung der schweizerischen Ausländergesetzgebung gehört zu den wichtigsten innenpolitischen Vorhaben der kommenden Jahre. Der Bundesrat beabsichtigt daher, die Fremdenpolizei als selbständiges Amt zu belassen und als Bundesamt für Ausländerfragen auszubauen und aufzuwerten (Art. 62 Bst. C Ziff. 5 und 29). Damit verzichtet er auf eine Zusammenlegung von Fremdenpolizei und Polizeibehörde.

227.8 *Möglichkeiten der Gruppenbildung in den Departementen*²⁾

227.81 Die Vorschläge der Expertenkommission

Wo die Zahl der Ämter eines Departementes für eine unmittelbare Führung durch den Departementsvorsteher zu gross wird, soll nach Vorschlag der Expertenkommission eine neue Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt einge-

¹⁾ Das Generalsekretariat des FMD wird im Teil C, Erläuterungen zu Art. 62 behandelt, ebenso die «Direktionen» des EPD.

²⁾ Zur Gruppenbildung im allgemeinen verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziff. 226.

schoben werden; *die Gruppe*. Die Gruppe fasst einige möglichst sachverwandte Ämter zusammen unter einem Gruppenchef, der seinerseits dem Departementsvorsteher unterstellt ist.

Die Expertenkommission hat für fünf Departemente *Gruppen* vorgesehen, und zwar sollen neben den bestehenden drei Gruppen des Militärdepartementes sechs weitere Gruppen in andern Departementen gebildet werden, so dass gesamt-haft neun Gruppen bestehen würden.

- im Departement des Innern:
 - Gruppe Wissenschaft
 - Gruppe Kultur
 - Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen
- im Justizdepartement:
 - Gruppe für Polizei und spezielle Verwaltungsangelegenheiten dieses Departementes
- im Militärdepartement:
 - Gruppe für Generalstabsdienste
 - Gruppe für Ausbildung
 - Gruppe für Rüstungsdienste
- im Volkswirtschaftsdepartement:
 - Gruppe Bodenbewirtschaftung
- im Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement:
 - Gruppe Verkehr und Energie

Demnach kommen das Departement des Auswärtigen und das Finanzdepartement ohne Gruppen aus. Das Departement des Innern und das Militärdepartement sind durchgängig in Gruppen aufgegliedert, während das Justizdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement sowie das Verkehrsdepartement in je eine Gruppe und im übrigen in Ämter gegliedert sind, die dem Departementsvorsteher unmittelbar unterstellt sind.

Von den Gruppen weisen die drei des Departementes des Innern und die drei des Militärdepartementes nach Ansicht der Experten die sachliche Zusammengehörigkeit ohne weiteres auf, und das gleiche trifft auf die Gruppe Bodenbewirtschaftung im Volkswirtschaftsdepartement zu. Die Gruppe Verkehr und Energie im Verkehrs- und Baudepartement fasst das zusammen, was das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement bis heute als Abteilung unterstellt hat, vermehrt um neu geschaffene Ämter. Die Expertenkommission war sich bewusst, dass die Energieprobleme an Bedeutung stark zunehmen werden, weshalb sich einmal die Notwendigkeit einstellen könnte, die jetzt vorgeschlagene Gruppe Verkehr und Energie in eine Gruppe Verkehr und in eine Gruppe Energie aufzuteilen.

227.82 Beurteilung durch den Bundesrat

Die zentrale Idee, welche hinter der Bildung von Gruppen bzw. der Einschichtung einer weiteren Leitungsebene in den grossen Departementen steht, ist die *Entlastung der Departementschefs im Hinblick auf eine vermehrte Konzentration auf*

die übergeordneten Regierungsaufgaben. Der Bundesrat betrachtet die Gruppenbildung, die sich im Militärdepartement bewährt hat, als realistische und realisierbare Alternative zu den Staatssekretärvarianten und zur Erhöhung der Zahl der Departemente. Er hat den Grundsatz der Gruppenbildung auch in den Zivildepartementen gutgeheissen und in den Gesetzesentwurf (Art. 48 Abs. 3 E) aufgenommen, ohne sich heute schon in Einzelfragen festzulegen (vgl. unsere Vorbemerkung unter Ziff. 227.1).

Hier sei lediglich noch bemerkt, dass der Bundesrat beabsichtigt, die Struktur des Militärdepartementes, abgesehen von der Militärversicherung und der Turn- und Sportschule, nicht zu verändern; die drei bisherigen Gruppen des Militärdepartementes – Gruppe für Generalstabsdienste, Gruppe für Ausbildung, Gruppe für Rüstungsdienste – sollen in ihrem heutigen Bestand vom Bundesgesetz über die Militärorganisation in die neue Organisationsverordnung übergeführt werden.

3 Besonderer Teil Erläuterung des Gesetzesentwurfes (E)

Artikel 2 E fasst in vier Arten von Funktionen zusammen, was Artikel 102 der Bundesverfassung und die kaum übersehbare Menge von weiteren Rechtserlassen dem Bundesrat überbindet. So wird ein Überblick über die verfassungsrechtliche Aufgabe des Bundesrats und damit über dessen Stellung im Staat und im Gefüge der andern Gewalten geboten. Er ist an allen Tätigkeiten des Staates beteiligt (Regierung, Verwaltung, Rechtssetzung, Rechtspflege), heute – zufolge der im Ausbau begriffenen Verwaltungsgerichtsbarkeit – in der der Rechtspflege am wenigsten.

Artikel 3 E enthält erstmals eine Umschreibung der Regierungstätigkeit. Das geltende Recht, die Staatspraxis und der politische Alltag der Schweiz zeigen eine Abneigung gegen den Gebrauch des Wortes «Regieren» in rechtlich massgebenden Bestimmungen. Da im Wort auch Anklänge an «Führen» liegen, ist seit den dreissiger Jahren die Abneigung zur Barriere geworden. Führen und Führung des Staates sind aus der schweizerischen Rechtssprache beinahe getilgt. Der Sache nach aber ist die Tätigkeit durchaus vorhanden. Kraft geschriebenen Verfassungsrechts, namentlich durch die Artikel 102 und 95 der Bundesverfassung, ist der Bundesrat auch ein regierendes Staatsorgan. Diese Eigenschaft kommt ihm ferner kraft ungeschriebenen Verfassungsrechts und seiner faktischen und rechtlich sanktionierten Stellung im Gewaltengefüge zu.

Der Gesetzgeber sollte von dieser Situation Kenntnis nehmen. Artikel 3 Absatz 1 E nennt auch Faktoren, die zur Regierungsfunktion gehören und nach dem heutigen Stand von Praxis und Lehre ihren Kernbereich ausmachen.

Wie es die Funktion des Regierens gibt, so muss es auch die Kompetenz des Regierungsorgans zu ihrer Wahrnehmung geben. Diese Tätigkeit gehört zu denen, die kooperativ und verteilt vorgenommen werden. So sind dem Parlament eben-

falls regierende Funktionen zugeteilt, z. B. in seinem Budgetrecht, in seiner Verfügung über die Armee, in seinen Wahl- und Kontrollrechten.

Unter den Faktoren der *Regierungsfunktion* stehen voran die Zielbestimmung und Mittelauslese für die staatlichen Aktivitäten, soweit nicht Verfassung und Gesetz sie konkretisiert schon festlegen oder andern Organgruppen zuweisen. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe *a* E setzt klare Verantwortlichkeiten: Der Bundesrat muss zu diesen initiierten und auslesenden Tätigkeiten schreiten, wenn nicht andere Zuständigkeiten bestehen.

Nur die dauernde und systematisch betriebene Beobachtung der Geschehnisse im Inland und im Ausland erlaubt, die leitende Tätigkeit im Staat wahrzunehmen. Die Leitung eines Staatswesens vollzieht sich in einem ununterbrochenen Dreitakt: Der informierenden Sammlung der Tatsachen folgt die wertende Beurteilung der Situation (Lageanalyse), worauf die notwendigen Beschlüsse zu fassen sind. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe *b* E führt die ersten zwei Teilakte auf, der dritte ergibt sich aus nachfolgenden Bestimmungen oder aus der Bundesverfassung.

Die *Planung* der staatlichen Aktivitäten ist nicht nur Sache des Bundesrats, aber doch auch und in erster Linie seine Aufgabe, vor allem da, wo es um das Gesamte und Ganze geht. Was die *Planung* ist und nicht ist, wird in speziellen Richtlinien noch konkretisiert werden können (vgl. Art. 47 Abs. 2 E). Im vorliegenden Zusammenhang genügt es, die *Planung* als einen Faktor der Regierungsfunktion anzuzeigen. Zugleich wird ein Mass für die *Planung* mitgegeben: Diese soll «in zweckmässigem Umfang» betrieben werden.

Die «Richtlinien der Regierungspolitik», die 1968 erstmals für eine Amtsperiode aufgestellt wurden und eine indikative Gesamtplanung darstellen, sollen – neben derjenigen in Artikel 45^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes – eine gesetzliche Verankerung auch auf der Seite der Exekutive finden.

Der Bundesrat hat ganz allgemein *Initiativen* zu entfalten, wobei dieser Begriff nicht nur im rechtstechnischen Sinne des Artikels 102 Ziffer 4 der Bundesverfassung zu verstehen ist. Gemeint ist die Impulsgebung und die Auslösung von Aktivitäten immer da, wo richtigerweise gehandelt werden soll, dies aber aus irgendwelchem Grund nicht geschieht.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe *f* E hebt die *Koordination* hervor. Dieser schwierige und offene Begriff, der in den Artikeln 57–61 E vor allem als Koordination der Administration wiederkehrt¹⁾, meint vorweg die Herstellung des Gesamtzusammenhangs, die Ermöglichung des Zusammenspiels im Staat, der Beachtung der sachlichen, persönlichen und kompetentiellen Interdependenzen, die Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, unter die ein Geschäft gestellt ist. Die inter-

¹⁾ Koordination als Rechtsbegriff findet sich erst in wenigen Erlassen jüngerer Datums, so z. B. im BG über die Leitungsorganisation und den Rat für Gesamtverteidigung (SR 501, Art. 1 II), im revidierten Gewässerschutzgesetz von 1971 (SR 814.20, Art. 3 II), im Bundesratsbeschluss vom 26. Mai 1971 über die Schaffung eines Amtes für Umweltschutz im Eidgenössischen Departement des Innern (AS 1971 737) und im Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über die Raumplanung (BBl 1974 II 816; Art. 57 Abs. 3).

disziplinäre Grundlage staatlicher Handlungen wird immer ausgeprägter, was sich mit der wachsenden internationalen Verpflichtung noch steigern dürfte

Die oberste Koordinationsstelle ist der Bundesrat als regierendes Organ. Die für die Zukunft sicherzustellende Koordination ist vielgestaltig. Sie entfaltet sich innerhalb der Exekutive. Sie verknüpft ferner die verschiedenen Organgruppen miteinander. Sie ist für das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen die notwendige Voraussetzung. Sie wird im pluralistischen Staat unerlässlich beim Ausgleich unter den Sozialgruppierungen und bei der Berücksichtigung der organisierten Interessen. Diese Fülle hat nicht der Bundesrat allein zu bewältigen. Er tut es unmittelbar, soweit es Regierungsgeschäfte sind, er sorgt mittelbar dafür, wo er aus der staatsleitenden Sicht die koordinierende Tätigkeit anderer antreiben muss.

Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E hält etwas fest, das in Artikel 18 E eine Fortführung findet, nämlich die «*Vertretung*» des Bundes nach innen und aussen. Die Demokratie braucht, wie jeder Staat, leitende entscheidende und vollziehende Behörden, was sie besonders auszeichnet, ist, dass diese Behörden in einer ununterbrochenen Verbindung (Kommunikationsprozess) mit der Öffentlichkeit, besonders mit den Aktivbürgern, stehen sollen. Derartige Kommunikationsaufgaben fallen auch dem Parlament zu. Allein, dies ist nur ein Ausschnitt aus dem viel dichterem und alltäglichen Vorgang, der die Integration des Staatswesens in sich schliesst. Der Bundesrat ist – wie Buchstabe h klarstellt – der dauernd präsente Träger der integrierenden Kommunikation.

Im Hinblick auf die Situation des Staates, der auf die aus dem Gesamtüberblick hervorgehende Leitung angewiesen ist, legt Artikel 3 Absatz 2 E eine Rangordnung der Funktionen, die der Bundesrat wahrzunehmen hat, fest. *Priorität gebührt den Regierungsfunktionen* (eine ergänzende Prioritätsfestlegung findet sich in Art. 27 E. Vorrang der Kollegialgeschäfte gegenüber allen andern Verpflichtungen).

Artikel 4 E. Dass der Bundesrat die Verwaltung zu leiten hat, folgt schon unmittelbar aus der Bundesverfassung. Artikel 4 E versucht eine allgemein gehaltene Zielsetzung dieser Leitungstätigkeit. *Es soll rechtmässig, leistungsfähig und rationell verwaltet werden*. Diese Zielsetzung hat die Spitze der Exekutive sicherzustellen. Recht und Rechtmässigkeit sind und bleiben erste Richtschnur. Die moderne Gesellschaft braucht eine Verwaltung von hoher Leistungsfähigkeit, ein auf Wohlfahrt, soziale Sicherheit und Unabhängigkeit ausgerichtetes Staatswesen. Schliesslich soll rationell verwaltet werden. Das beinhaltet die Verpflichtung auf Wirtschaftlichkeit, Vermeidung der organisatorischen und funktionellen Schwerfälligkeiten, Entfaltung des haushalterischen Sinns bei der Wahrnehmung der Verwaltungstätigkeiten, schliesslich die Öffnung für betriebswirtschaftlich optimale Strukturen, Arbeitsprozesse und Instrumente.

Artikel 4 Absätze 2 und 3 E nennen zwei Mittel solcher Leitung: die Koordination, bezogen auf die Verwaltung, und die Aufsicht. Mit der Verpflichtung zur Aufsicht, die in der schweizerischen Rechtssprache synonym mit der Kontrolle

verwendet wird, ist etwas ausgesprochen, was zwar die Bundesverfassung schon bringt. Allein die Handhabung bereitet manchmal Mühe. Ein Mangel ist in der geringen Instrumentierung des Bundesrates für diese Aufgabe zu erblicken; dem suchen u. a. Artikel 21, 25, 37, 39, 49, 52 E abzuhelpen (vgl. dazu die Ausführungen vorn unter Ziff. 225). Artikel 4 Absatz 3 E betont zusätzlich, dass die Aufsicht regelmässig und systematisch betrieben werden soll; anders erlangt sie keine Wirksamkeit.

Artikel 5 E. Im allgemeinen soll der Bundesrat nicht selbst verwalten und rechtspflegerische Akte tätigen. Der Verwaltung wird er sich besonders durch leitende Akte (Art. 4 E) unmittelbar zuwenden. Aber es bleiben gleichwohl Verwaltungsakte übrig, die der Bundesrat selbst durch Verfügungen oder Beschwerdeentscheide zu treffen hat und bei denen er, wegen der Bedeutung, verwaltend entscheidet. Entsprechendes gilt für die interne Verwaltungsrechtspflege, soweit sie ihm gemäss dem Verwaltungsverfahrensgesetz und der Gesetzgebung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit verblieben ist.

Artikel 6 E. Der Bundesrat – und mit ihm die ganze Exekutive – ist am Rechtssetzungsprozess massgeblich beteiligt. Er ist es in doppelter Weise: Für die Gesetzgebung und andere durch die Bundesversammlung zu beschliessende Rechtssetzung ist er der unentbehrliche Vorbereiter. Im pluralistischen Staat, der für die Gesetzgebung die Vielzahl der Interessen zu ermitteln und auszugleichen hat, ist ohne Vorverfahren der Gesetzgebung nicht mehr auszukommen.¹⁾

Die Verordnung – die Vollziehungsverordnung so gut wie die Rechtsverordnung – ist aus dem schweizerischen Rechtsleben nicht wegzudenken. Der Bundesrat gehört zu den eigenständigen Rechtssetzungsorganen in breitem Ausmass. Das geschriebene Verfassungsrecht spricht es nur vereinzelt aus (BV Art. 41 Ziff. 4; Art. 102 Ziff. 5), das ungeschriebene akzeptiert es im Einklang mit einer gefestigten Staatspraxis. Das Organisationsgesetz soll davon Notiz nehmen (Art. 6 Abs. 4 E).

Artikel 6 Absatz 3 E wiederholt zum Zwecke der vollständigen Übersicht, dass der Bundesrat der Bundesversammlung Anträge zur Rechtssetzung unterbreitet. Solche Anträge können auf ursprünglich parlamentarischen Vorstössen (insbesondere Motionen und Postulaten) beruhen oder auf die primäre Initiative des Bundesrats selbst zurückgehen.

Artikel 7 E. Wegen der weiten Verpflichtung zu allgemeinen Kommunikationen ist die Verbindung der Behörden zur Öffentlichkeit auf einen institutionellen Ausbau angewiesen. «Öffentlichkeit» bedeutet hier das Publikum schlechtweg. Dass es hiezu eines zweckmässigen Informationsdienstes bedarf, ist unbestritten, und die Grundlagen dazu sind heute schon geschaffen. Die gesetzliche Verankerung unter den Grundsatzbestimmungen der Regierung hat vor allem zwei

¹⁾ Vgl. unsere Richtlinien vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung (BBl 1970 I 993).

Gründe: Es soll mit dieser systematischen Plazierung die grosse Bedeutung, die der «*Öffentlichkeitsarbeit*» zukommt, unterstrichen werden. Und zwar wird die Aufgabe dem Bundesrat selbst überbunden. Das Gesetz muss sodann ausdrücklich sagen, dass es einen eigentlichen Informationsdienst eingerichtet haben will. Zugleich ist aber auch Gewähr dafür zu bieten, dass nicht politische Propaganda-instrumente und Einrichtungen zur einseitigen gouvernementalen Lenkung (Manipulation) der öffentlichen Meinung geschaffen werden. Das Gesetz sollte sich deswegen dazu aussprechen, welche Gegenstände in erster Linie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Es sind die Vorkehren des Bundesrats. Es sind aber bereits auch seine Absichten, alles in dem Mass und zu der Zeit, wie die schützenswerten Interessen es gestatten. Endlich wird noch erwähnt «die Arbeit der Bundesverwaltung».

Artikel 10 E. Artikel 10 Absatz 3 E schafft die Möglichkeit, in das Kollegium Beamte und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige zur Beratung beizuziehen. Zwar gibt schon Artikel 104 der Bundesverfassung das Recht zum Beizug, sagt jedoch nichts über Art und Form. Der Gesetzesentwurf geht nicht darauf aus, die Anwesenheit Dritter zur Regel machen zu wollen. Die Anhörung Sachkundiger, stammen diese aus der Verwaltung oder kommen sie von aussen, in der Beratung selbst kann eine wesentliche Erleichterung bilden und Entscheidungsgrundlagen in einer lebendigen Unmittelbarkeit verschaffen. Ähnlich wie in der Bundesversammlung (vgl. Art. 69 E), können sich Departementschefs entlasten, wenn für bestimmte Fachfragen Beamte Zutritt haben. Der Beizug ist ein Anhören, kein Mitentscheiden der Sachkundigen, wobei im Begriff des Anhörens die Möglichkeit freier Erörterung eingeschlossen ist.

Artikel 13 und 14 E bestätigen in vereinfachter Formulierung das bereits Gültige (Art. 7 und 8 des geltenden Gesetzes). Dadurch, dass eine Mindestzahl von drei Stimmen für das Zustandekommen eines Beschlusses notwendig ist, wird der Kollegialgedanken unterstrichen. Einen Stimmzwang für die Mitglieder der Regierung (d. h. ein Verbot der Stimmenthaltung), wie ihn verschiedene Kantone vorschreiben,¹⁾ kannte und kennt das Organisationsrecht der Bundesverwaltung nicht.

Artikel 15 E. Dringliche Situationen können Kollegialentscheide oder zumindest – konsultationen erfordern, ohne dass es möglich wäre, innert Frist die für die Verhandlungsfähigkeit nötige Zahl oder die für das betreffende Geschäft unentbehrlichen Departementsvorsteher zu versammeln. Eine Lösung bestände in der Delegation des Entscheids auf den Bundespräsidenten, was der Gesetzesentwurf subsidiär auch noch vorsieht (vgl. Art. 23 Abs. 2 E). Das Kollegialprinzip sollte jedoch häufig gerade bei dringlichen Fällen spielen, wenn es die verlangte Geltung

¹⁾ Vgl. die Gesetze über die Organisation der Staatsverwaltung oder die Geschäftsordnungen für den Regierungsrat der Kantone. Zürich, Bern, Schwyz, Solothurn, Bascl-Landschaft, Schaffhausen, Appenzel A. Rh., St. Gallen, Grauhünden, Aargau, Wallis, Neuenburg.

haben soll. Die technischen Mittel erlauben Aushilfen, z. B. heute das telefonische Konferenzgespräch, künftig wohl auch noch weitere. Davon Gebrauch zu machen und die daraus hervorgehenden Beschlüsse als rechtlich vollwertig auszuweisen, soll von Gesetzes wegen anerkannt werden.

Da auch hier wieder unliebsame Auswirkungen nicht ausgeschlossen sind, ist eine sichernde Bremse einzubauen: Ein Mitglied des Bundesrats soll den Abbruch des ausserordentlichen Verfahrens verlangen dürfen (Art. 15 Abs. 2 E).

Artikel 16 E. Heute bestehen neun «Delegationen des Bundesrates» (Ausschüsse), nämlich:

- Delegation für Finanz und Wirtschaft,
- Delegation für Eisenbahnfragen,
- Delegation für auswärtige Angelegenheiten,
- Delegation für Militärfragen,
- Delegation für Wissenschaft und Forschung.
- Delegation für Landwirtschaftsfragen,
- Delegation für Verkehrspolitik,
- Delegation für Raumplanung,
- Delegation für Energiefragen.

Alle Delegationen sind vorbereitend-konsultativ tätig. Sie bedeuten eine gewisse Entlastung des Kollegiums, doch hat das Kollegium den Entscheid zu treffen. Damit die Delegationen ihre Aufgabe erfüllen können, muss darauf geachtet werden, dass Aufträge und Verfahren präzise festgelegt sind und die Information der übrigen Mitglieder des Bundesrates sichergestellt ist.

Das Kollegium soll über Aufträge und Verfahren Anordnungen treffen (Art. 16 Abs. 1 E). Auf den Ausdruck «Delegation» soll verzichtet werden, da er vieldeutig ist und der Ausdruck «Ausschuss» die Institution treffender kennzeichnet. Über die Tätigkeit der Ausschüsse sollen Protokolle erstellt und dem Kollegium zugänglich gemacht werden (Art. 16 Abs. 4 E). Die Ausschüsse sollen grundsätzlich ihre vorbereitende Natur beibehalten (Art. 16 Abs. 2 E). Artikel 16 Absatz 3 E sieht vor, dass bei wiederkehrenden Geschäften, für die das Kollegium Richtlinien gegeben hat, die Ausschüsse Entscheidungen treffen dürfen. Um die Gefahr von Missbräuchen zu verringern, kann jedes Ausschussmitglied die Vorlegung an das Kollegium verlangen.

Möglicherweise werden verfassungsrechtliche Einwände laut, die an der Zulässigkeit der Delegation auf einen «Teil-Bundesrat» Zweifel hegen mögen. Dem ist entgegenzuhalten, dass sonst die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Departemente stattfinden könnte, wogegen im Prinzip nichts eingewendet würde. Zwar gibt für diese letztgenannte Delegationsart die Verfassung ihre ausdrückliche Zustimmung (Art. 103 Abs. 2 BV). Allein, wenn sie sich zur Übertragung auf bundesrätliche Ausschüsse ausschweigt, so ist dieser Schritt der Delegation doch kürzer und die Übertragung begrenzter. Der Einwand gegen sie stellt

einen überspitzten Formalismus dar und wird zeitgemässer Verfassungskonkretisierung kaum gerecht.

Artikel 18 und 19 E. Die Repräsentation der Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen fällt im allgemeinen dem Bundesrat als Kollegium zu, weil ein Staatspräsident, wie ihn die ausländischen Republiken meistens kennen, nicht vorhanden ist. Der Bundespräsident als Vorsitzender des Kollegiums hat vermehrte und zusätzliche Verpflichtungen. Artikel 18 Absatz 1 E erinnert an diesen Umstand. So sehr die ganze Reform darauf bedacht sein muss, den Mitgliedern des Bundesrats und namentlich auch dem Bundespräsidenten Erleichterungen und Entlastungen zu verschaffen, so wenig kann sie an der Tatsache vorbeigehen, dass die Regierung mehr als früher in Erscheinung zu treten hat, und zwar nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland. Man kann und soll die Anstrengung darauf richten, dass die Mitglieder des Bundesrats beispielsweise nicht an zweitrangigen Anlässen teilnehmen und Ansprachen halten müssen. Allein die Präsenz wird, im ganzen gesehen, auch bei einer disziplinierten Handhabung schwerlich abnehmen können. Der Bundespräsident soll seine Last auch auf andere Personen übertragen (Art. 18 Abs. 2 E).

Für die Integration der Eidgenossenschaft ist die *Beziehung zwischen Bund und Kantonen* von grossem Gewicht. Alle Bundesbehörden sind in dieses enge Beziehungsgeflecht einbezogen; der Bundesrat ist es in einem besonders grossen Ausmass. Ein Departement für diese Aufgabe zu bilden, geht bei den in Erwägung stehenden Zahlen von Bundesratsmitgliedern nicht an. Sie einem vorhandenen Departement zu überbinden riefte Bedenken, weil es unter anderem ununterbrochen in die Wirkungsbereiche anderer Departemente hineinreden müsste.

Die praktikable Lösung liegt darin, die Aufgabe dem Bundespräsidenten (Art. 19 E) anzuvertrauen, der sich zur teilweisen Entlastung seiner Hilfsinstitutionen bedienen kann. Der Bundespräsident wird in eine unmittelbare Verantwortung dafür gerufen, dass die Bewahrung und die zeitgemässe Entwicklung der föderativen Grundordnung als ständige Obliegenheit vor Augen steht, dass der Kontakt zwischen Bund und Kantonen gerade in den grossen und allgemeinen Angelegenheiten gepflegt wird und dass die Kantone einen einfachen institutionalisierten Zugang zum Bundesrat immer offen haben.

Artikel 20 E. Ein Vorsitzender muss die Beratung vorbereiten und tatsächlich leiten können, wofür er Vorbereitungszeit und Hilfsorgane braucht. Er muss Geschäfte zur Behandlungsreife bringen können, sei es selbst, sei es durch Beauftragung von Departementen oder Stabsstellen. Der Bundesrat hat seit 1968 laufend Änderungen getroffen und die Position des Bundespräsidenten als Verhandlungsleiter gestärkt. Dieser muss die gehörige Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats sicherstellen. Der Bundeskanzler zusammen mit den Departementen wird in erheblichem Umfang dafür besorgt sein (vgl. auch Art. 26 und 37 E). Aber die Verantwortung – mit den damit vorausgesetzten Anweisungen und Aufsichtigungen – obliegt dem Bundespräsidenten.

Artikel 21 E. Jemand muss sich darum kümmern, dass der Bundesrat zur richtigen Zeit und zweckmässig seine Verpflichtungen an die Hand nimmt und zu Ende bringt. Wiederum wird der Bundeskanzler mit der Bundeskanzlei diese Betreuung weitgehend übernehmen. Doch der Bundespräsident muss mit seiner Autorität und aus seiner Stellung heraus die Leitung besitzen.

Mit der neuen Bestimmung des Artikels 21 E wird der Bundespräsident zur Initiative verpflichtet, zugleich aber dem Kollegium auch auferlegt, seine Aufgaben rationell anzupacken.

Artikel 22 E. Nach geltendem Recht hat der *Bundespräsident Kontrollen über die ganze Bundesverwaltung wahrzunehmen*, womit der funktional etwas herausgehoben wird. Diese Bestimmung wurde in der Praxis nicht voll ausgeschöpft, weil dem Bundespräsidenten insbesondere Zeit und Mittel (Kontrollapparat) fehlten. Artikel 22 E bezeichnet in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung (Art. 102 Ziff. 13) das Kollegium als Träger der Aufsicht,¹⁾ wofür aber der Bundespräsident eine besondere Aktivität entfalten muss.

Artikel 23, 24 und 25 E. Von keiner Seite wird der Praxis und der Normierung im geltenden Organisationsgesetz widersprochen, wonach der Bundespräsident zu *Präsidialordnungen* ermächtigt werden kann (vgl. Art. 16 BVwOG). Er verfügt anstelle des Kollegiums, wo Geschäfte des Kollegiums dringlich oder von untergeordneter Bedeutung sind. Diese Aufgabe soll er auch an den Vizepräsidenten abtreten, dem Aufgaben des Präsidiums nicht nur bei Verhinderung des Präsidenten, sondern auch sonst übertragen werden können (Art. 25 E).

Neu ist die ausdrückliche gesetzliche Basis für budgetierte Leistungen (Art. 24 Abs. 2), wodurch die heutige Praxis eindeutiger im Legalitätsprinzip abgestützt wird. Mit beiden Artikeln wird das Kollegium von untergeordneten, jedoch nicht auf die Departemente übertragbaren Angelegenheiten im Interesse der Konzentration auf Wichtiges freigesetzt.

Artikel 26 E. Dass der Bundeskanzler den Bundespräsidenten in der ganzen Breite der präsidialen Aufgaben unterstützt, ist hier zu bekräftigen und wird später nochmals aufzugreifen sein.

Wie die *Unterstützungen des Bundespräsidenten* im einzelnen gestaltet werden sollen, hat das Gesetz nicht selbst festzulegen. Dem Bundespräsidenten hat die Bundeskanzlei jedenfalls immer die nötigen qualifizierten Hilfskräfte zur Verfügung zu halten. Dazu gehören insbesondere auch Sekretäre für dessen Präsidialverpflichtungen, z. B. für die Redaktion von Ansprachen. Aufrufen und Mitteilungen, für die Sammlung von Materialien, für die Vorbereitung repräsentativer Verpflichtungen. Mitunter werden Bundespräsidenten es vorziehen, für solche Unterstützungen Beamte des eigenen Fachdepartements zu beanspruchen; das muss ihnen selbstverständlich offen stehen. In den übrigen Fällen aber obliegen

¹⁾ Vgl. unsere Ausführungen über die Verstärkung der verwaltungsinternen Kontrolle unter Ziff. 225.

die unterstützenden Arbeiten der Bundeskanzlei. Normativ ist diese Verpflichtung eingeschlossen in den Artikeln 26 und 37 E.

Artikel 28 E. Dass jedes Mitglied des Bundesrats zugleich einem Departement der Administration vorsteht, dass es «Mitglieder ohne Portefeuille» nicht gibt, dass selbst der Bundespräsident ein Fachdepartement leitet, sind alles Unentzerrbarkeiten des kombinierten Kollegial- und Departementalprinzips bei der Regierung mit sieben Mitgliedern. Artikel 28 Absatz 1 stellt dies klar.

Absatz 2 entspricht dem Artikel 26 Absatz 1 des geltenden Organisationsgesetzes. Es ist der Bundesrat, der durch Mehrheitsbeschluss den einzelnen Mitgliedern die Departemente zuweist. Auch bei Ersatzwahlen sind nicht etwa nur die vakanten, sondern alle Departemente neu zu verteilen.

Artikel 30 und 31 E. Artikel 30 und 31 E ordnen Sitzfragen für die Exekutive und für den *Wohnort* der Amtswalter. Es wird das Hergebrachte wieder aufgenommen, mit der Neuerung, dass im Zeitalter der schnellen Verkehrsmittel den Bundesräten, dem Bundeskanzler, den Vizekanzlern, den Gruppen- und Amtsvorstehern sowie den Generalsekretären freigestellt wird, wo sie wohnen. Sie müssen lediglich den Amtssitz rasch erreichen können. Artikel 8 des Beamtengesetzes (SR 172.221.10) schreibt für Beamte die Wohnsitznahme am zugewiesenen Dienstort vor und ist insofern strenger als dieser Entwurf, doch wird in der Praxis diese Bestimmung grosszügig ausgelegt.

Artikel 32 und 33 E. In bezug auf die Unvereinbarkeitsbestimmungen werden gegenüber der heutigen Ordnung (Art. 2 und 3) Anpassungen (Erweiterung des Adressenkreises auf Chefbeamte; Präzisierung bei Erwerbsgesellschaften) vorgenommen, und zwar unter Anlehnung an das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Der strenge Ausschluss der Mitgliedschaft in Organisationen, die einen Erwerb bezwecken, kann im Einzelfall für Gruppen- und Amtsvorsteher sowie Generalsekretäre aufgehoben werden (Art. 32 Abs. 2 Satz 2 E).

Artikel 34 E. Bei den (nach Art. 31–33 E) in diesem Gesetz genannten Chefbeamten handelt es sich um die Vizekanzler, die Generalsekretäre und die Leiter der Gruppen und Ämter, die nach Artikel 67 Absatz 1 E den Titel «Direktor» führen. Die Direktoren der besonderen eidgenössischen Anstalten und Betriebe (nach Art. 62 Bst. E des Entwurfs) lassen sich in dieser Materie mit den Direktoren der Gruppen der allgemeinen Bundesverwaltung vergleichen, weshalb es sich rechtfertigt, die Bestimmungen über Wohnort, Unvereinbarkeit und Verwandtenschluss auch auf diese Amtsträger auszudehnen.

Artikel 35 E. Die Bundeskanzlei liegt an der Nahtstelle zwischen Legislative und Exekutive und erscheint geeignet, eine Koordinationsfunktion zwischen beiden Gewalten wahrzunehmen. Die Stellung des *Bundeskanzlers*, die er dank seiner

Wahl durch die Bundesversammlung und seines Statuts als Magistratsperson in-
nchat, soll beibehalten werden. Die dem Bundeskanzler seit 1968 gewährten Be-
fugnisse sollen nun im neuen Verwaltungsorganisationsgesetz verankert werden.
Die Neuerungen müssen zweierlei erreichen: Auf der einen Seite sollen sie die
verfassungsrechtliche Position nicht verändern; der Bundeskanzler darf nicht auf
die Ebene eines Mitglieds der Regierung gesetzt werden. Auf der andern Seite ist
seine verfassungsmässige Qualifizierung als Magistratsperson zu nutzen und in
den Dienst der Reformzwecke zu stellen. Der Gesetzesentwurf sucht dies sicherzu-
stellen, insbesondere mit den Artikeln 35, 37 und 40 E.

Es steht von Rechts wegen nichts entgegen, dass der Bundeskanzler die von
der Bundeskanzlei ausgehenden Kollegiumsgeschäfte dem Bundesrat in eigenem
Namen unterbreitet; der bisherige Umweg über den Bundespräsidenten (Art. 20
Abs. 2 des geltenden Organisationsgesetzes) kann als unnötige Komplizierung
fallengelassen werden. Der Bundeskanzler hat in bezug auf die Bundeskanzlei
überhaupt die gleiche Stellung in der Administrativorganisation wie der Vorsteher
eines Departements: dies war bisher schon so gehandhabt, aber im Gesetz nicht
festgehalten worden: Artikel 35 E.

Artikel 36 E. Die Institution der Vizekanzler soll beibehalten werden (vgl.
bereits auch Art. 10 Abs. 2 E), wobei ihre Zahl offen bleibt. Sie sind nicht nur
Stellvertreter des Bundeskanzlers, sondern können auch zur Leitung von Dienst-
stellen und für weitere Aufgaben eingesetzt werden: Artikel 36 E.

Artikel 37 E. Was dem Bundeskanzler primär zufällt, wird in einer General-
klausel (Ingress des Art. 37 E) einzufangen versucht: Wo und wie auch immer -- er
soll das Kollegium und den Bundespräsidenten in der Erfüllung ihrer Aufgaben
unterstützen. Im «Bericht Hongler» wurde einlässlich zu dieser Aufgabe Stellung
genommen. Seit 1968 läuft die Bewegung in dieser Richtung, und der Gesetzesent-
wurf bestätigt sie. Diese «Unterstützungen» haben in ihrer Vielgestaltigkeit einige
typische Ausformungen, die der Gesetzesentwurf ausdrücklich festhält. Die Be-
stimmungen (Art. 37 Bst. a-g E) verstehen sich von selbst und bedürfen hier
keiner weiteren Erläuterung.

Artikel 38 E. Die Detailorganisation der Bundeskanzlei sollte dem Bundesrat
überlassen werden. In der künftigen Festlegung der organisatorischen Details
durch den Bundesrat sind Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und an-
dere Erlasse durch die Bundesversammlung vorbehalten. Der Vorbehalt erstreckt
sich auf das Sekretariat der Bundesversammlung, das nach Artikel 105 Absatz 1
BV zur Bundeskanzlei gehört, in der Ausübung seiner Funktionen aber wie alle
Parlamentsdienste von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig ist; (vgl. Art. 1
des Bundesbeschlusses vom 9. März 1972 über die Parlamentsdienste).

Artikel 39 E. Es gehört zu den Grundsätzen zeitgemässer Organisation, dass
sogenannte *Stäbe* gebildet und von den Linienorganen, die als fachbearbeitende
Untereinheiten in die Hierarchie der (administrativen) Organisation eingefügt

sind, unterschieden werden; vgl. die Ausführungen unter Ziffer 223. Was die Bezeichnung betrifft, so ist im heutigen deutschen Sprachgebrauch keine andere vorhanden, die die Institution zureichender kenntlich machte. Alle andern Ausdrücke (Hilfsorgan, Unterstützungsorgan, Konsultativstelle, Stelle für allgemeine Angelegenheiten, Sekretariate) sind zu schwach oder zu eng oder ungewohnt. Der Gesetzesentwurf bedient sich deswegen des Wortes «Stab».

Es mag der Klärung dienen, wenn in einem definitiven Aufgabenbeschrieb das typische Wesen der Stäbe gekennzeichnet wird. Artikel 39 E unternimmt einen Versuch. Was hier erwähnt wird, soll für alle weiteren Stabsstellen ebenfalls gültig sein (vgl. Art. 52–56 E). Der Stab ist unterstützende Einrichtung, wobei das Informieren und Beraten leitender Organe voransteht. Der Begriff des Informierens und der Information ist in diesem Zusammenhang weit gefasst: Er meint die Beschaffung aller Nachrichten, die für die Lagebeurteilungen und die Entscheidungen nötig sind. Zu dieser relativ wertneutralen Dienstleistung tritt sodann die Beurteilung und Bewertung, ausmündend vor allem in der Ausarbeitung von Lösungsvarianten für Vorkehren, unter denen das leitende Organ dann die Auslese trifft. Die Aufzählung von Artikel 39 F ist nicht erschöpfend, soll jedoch auch anzeigen, dass Stäbe im Bereich der leitenden Funktionen eingesetzt sind und dass sie diesbezüglich mit den Linienorganen in Verbindung treten werden. Die Stäbe bleiben insofern unselbständige Aufgabenträger, als sie ausschliesslich für das leitende Organ handeln, dem sie beigegeben sind.

Artikel 40 E. Der Gesetzesentwurf verzichtet – im Einklang mit dem «Bericht Hongler» – auf einen umfassenden Stab für alles («ziviler Generalstab») – wir verweisen auf unsere Ausführungen unter Ziffer 223.6 – spricht jedoch von «allgemeinen Stabsstellen». So ist die Bundeskanzlei allgemeine Stabsstelle für das Kollegium (Art. 40 E), die Generalsekretariate für die Departemente (Art. 52 E). Bundeskanzlei und Generalsekretariat sind wesensgemäss Stabsinstitutionen. Sie sind allgemeiner Natur deswegen, weil sie alle Stabsfunktionen wahrnehmen oder bei sich sammeln, die nicht besonderen Einrichtungen zufallen.

Artikel 41–43 E. Verzichtet man auf einen einzigen Allgemeinstab für Bundesrat und Departemente, so wird Raum gelassen für *spezielle Stabsinstitutionen*. Was diejenigen des Bundesrats betrifft, so kann man sich vorweg fragen, ob er neben der Bundeskanzlei noch Stabsstellen brauche oder ob diese in praxi jeweils nicht ausnahmslos zu Stabsstellen der Departemente werden, die auch für ihn tätig sind. Ihm eigene und besondere Stabsstellen zu versagen, wäre indessen eine unnötige Beengung. Das Kollegium soll sich nach Bedürfnis auch mit besonderen Stabsinstitutionen ausstatten dürfen. Der Gesetzesentwurf unterscheidet dabei solche Stabsstellen, die aus Mitarbeitern der Verwaltung gebildet werden und institutionalisiert sind («eingegliederte Stabsstellen»), von solchen, welche sich aus Beratern zusammensetzen, die aussserhalb der Bundesverwaltung stehen («aussserstehende Berater»). Der Begriff des Stabs oder der Stabsstelle wird gelehnt, wenn man ihm auch einzelne Sachkundige zurechnet, wie die Systematik des Gesetzesentwurfes es vorsieht (Art. 42 E).

Die besonderen Stabseinrichtungen des Bundesrats werden entweder der Bundeskanzlei oder dem am engsten verbundenen Departement unterstellt (Art 41 Satz 2 E). Aussenstehende Sachkundige, die in Kommissionen zusammengezogen werden, sollen der Bundeskanzlei oder dem Fachdepartement zugeordnet werden – der Begriff der administrativen Unterstellung gilt für diese aus Privatpersonen zusammengesetzten Gremien nicht –, womit ihre administrative Betreuung sichergestellt ist (Art 42 Abs 2 E).

Für besondere Stabsstellen des Bundesrats muss der direkte Zugang zum Kollegium gewährleistet werden (Art 43 E). Daran hängen Sinn und Wirksamkeit solcher Einrichtungen. Wie es zu bewerkstelligen ist, darf man dem Bundesrat überlassen. Das Gesetz selbst aber muss darauf beharren, dass der Direktverkehr spielt. Die Unterstellung oder Zuordnung darf ihm nicht schmalern und insbesondere muss ausgeschaltet werden, dass der Kontakt nur über den betreffenden Departementsvorsteher oder den Bundeskanzler stattfindet. Die bloss administrative Unterstellung oder die Zuordnung müssen gerade ermöglichen, dass der Bundesrat seine Stabseinrichtungen unmittelbar hört.

Artikel 44 E Das Kollegialprinzip muss sich mit dem Departementalprinzip verbinden. Dies ist schon der Wille der Bundesverfassung (Art 103). Es ist erst recht Ausdruck der Praxis. Die Exekutivaufgaben des Bundes werden im allgemeinen durch die Organisation der Bundesverwaltung erfüllt, diese ist in Departemente aufgeteilt. Wenn das Kollegialprinzip erneuert und gekraftigt werden soll, hat sich die Reform besonders den Departementen zu widmen, weil hier Entlastungen möglich sind. Der Bundeskanzlei können die Besorgung von Kanzleischäften im weitesten Sinn (Art 105 BV) und die administrative Betreuung von Stabsstellen zugewiesen werden, nicht aber Sachgeschäfte im Sinne von Artikel 103 BV.

Absatz 2 macht einen Vorbehalt zugunsten der gelaufigen Praxis: öffentliche Aufgaben, insbesondere *Verwaltungsaufgaben, an privat rechtlich organisierte Institutionen zum Vollzug zu übertragen*. Ihnen können hier gemischtwirtschaftliche und andere Gebilde an die Seite gestellt werden, die organisatorisch zum öffentlichen Recht geschlagen werden, aber aus der Administration ausgesondert sind und die meist ein Sonderstatut aufweisen. Die Beispiele reichen von technischen Kontrollaufgaben im Bereiche der polizeilichen Aufsicht über eine reiche Palette im Gebiete der Wirtschaftsverwaltung bis zu Obliegenheiten, wie sie der Nationalbank zufallen. Die Organisationsformen sind vielfältig.

Die Übertragungen haben günstige Seiten. Sie entlasten die Organisation und Leitung der unmittelbaren Bundesverwaltung, aktivieren privates Wissen und Können, erleichtern möglicherweise die Kontakte zwischen verfügbaren und angesprochenen Subjekten. Sie haben zugleich Nachteile. Bereiche öffentlicher Verwaltung können den üblichen Leitgrundsätzen der Verwaltung namentlich in bezug auf Kontrollen, Finanzwesen und Auskunftspflicht entgleiten. Bei der heutigen Vielfalt sind Übersicht, Klarheit und Rationalität der Verwaltung erschwert, weshalb in Zukunft bei Übertragungen eher Zurückhaltung geübt werden soll.

Artikel 47 E. Es ist von entscheidender Bedeutung, in welcher Geisteshaltung und damit nach welchem Stil die Verwaltung geführt wird. Das Organisationsgesetz von 1914 sagt in dieser Hinsicht praktisch nichts. Die gute Organisation bedarf indessen der adäquaten Leitung. Diese Leitung immer wieder zustandezubringen, ist eine der grossen Aufgaben in der Bundesverwaltung. Drei Mittel dienen dazu: die sorgfältige Auslese der leitenden Beamten, ihre systematische Fortbildung und schliesslich die Anweisung, wie die leitende Tätigkeit betrieben werden soll. Nur das letzte ist unmittelbar Gegenstand des Organisationsgesetzes. Mit *Anleitungen für die Führungsaufgaben* können wesentliche Verbesserungen zustandekommen, und dank einem modernen Führungsstil ist die Verwaltung auf der Höhe der Zeit zu halten. Erkennbar ist dieser sogenannte kooperative Führungsstil durch

- klare, verständliche und vollständige Aufgaben- und Zielumschreibungen, unter Freilassung eines genügenden Spielraums für die Initiative der Mitarbeiter;
- weitgehende Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen an die Mitarbeiter der Linie;
- Heranziehung von Spezialisten als Berater bei der Vorbereitung der Entscheide, unter Anerkennung eines Mitspracherechts der Mitarbeiter, vor allem in der Form von Anregungen und Empfehlungen;
- sachgemässe Information auf allen Ebenen;
- Ausübung des Kontrollrechts und der Kontrollpflicht, vorwiegend im Sinne der ständigen Förderung der Mitarbeiter.

Solche Anleitungen sind wesensgemäss Ausdruck der obersten Leitungsfunktion (vgl. Art. 4 E) und sollen deshalb vom Bundesrat ausgehen. Artikel 47 Absatz 2 E gibt ausdrücklich Auftrag dazu. Mit Beschluss vom 28. August 1974 haben wir erstmals Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde erlassen.

Absatz 2 Buchstabe *b* E verpflichtet den Bundesrat, für die Stäbe generelle oder individuelle Anordnungen über Strukturen und Funktionen zu erlassen, soweit das Gesetz nicht selbst schon Bestimmungen enthält.

Artikel 48–50 E. Der Ausbau der Stabsstellen in der Bundesverwaltung dient der wirksamen Entlastung des Kollegiums und der Departementsvorsteher; er gehört zu den in der Diskussion um die Verwaltungsreform am meisten genannten Postulaten. Dem sind aber auch Grenzen gesetzt. Ohne untragbare Doppelspinnigkeiten kann z. B. das Generalsekretariat mangels Sachkenntnis und Informationen – gegenüber den Bundesämtern nur beschränkt bei der Vorbereitung der dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen (Art. 52 Abs. 1 Bst. *d* E) mitwirken.

Die *Bundesämter* (Abteilungen) bilden und bleiben das Rückgrat der Bundesverwaltung. Sie sind mit den besonderen Sachproblemen vertraut, das Schwergewicht der Sachbearbeitung, z. B. die Gesetzesvorbereitung, liegt bei ihnen, und auf der Verwaltungsebene sind sie in der Regel zum Entscheid zuständig. Artikel 44 ff. und insbesondere Artikel 49 E stellen dies, wie schon Artikel 37 des geltenden

Gesetzes, klar. *Die Eigenverantwortlichkeit der Bundesämter soll durch die Verstärkung der Stabsstellen nicht beeinträchtigt werden.* Der Gesetzesentwurf (Art. 64 Abs. 3 i. V. mit Art. 50 E) sieht denn auch eine weitgehende Delegation von Befugnissen an die Bundesämter vor, um die Departementsvorsteher zu entlasten. Stabsstellen stehen wie bisher nicht über, aber auch nicht unter, sondern neben den Linienorganen. Im Verhältnis der Linien- zu den Stabsfunktionen ist letztlich weniger die kodifizierte Regel als sachbezogene Kompetenz – hier wie dort – ausschlaggebend.

Artikel 49 befasst sich mit der Leitungsaufgabe. Es ist bedeutungsvoll, dass gerade die Spitze sich bemüht, auf eine zeitgemässe Weise ihre führenden Funktionen zu erfüllen. Dass das positive Recht (Zuständigkeiten und materielle Verhaltensregeln) und der Voranschlag Basis und Rahmen bilden, wird der Verantwortlichkeit halber aufgeführt, dann aber wird Anstoss gegeben, sich in der ganzen Breite und mit voller Intensität der leitenden Tätigkeit zu widmen (Art. 49 Abs. 2 E).

Artikel 50 E in Verbindung mit Artikel 64 Absatz 3 E stellt eine Vermutung in der Form einer *Generalklausel zugunsten der Ämter auf: Diese erledigen alle Geschäfte, die nicht dem Bundesrat, den Departementen oder Gruppen zugewiesen sind.* Damit wird das Bundesamt entsprechend seiner heutigen tatsächlichen Rolle hervorgehoben und ihm im neuen Gesetz das notwendige Gewicht verliehen.

Die verantwortungsreiche Cheftätigkeit tritt sodann im Verkehr nach aussen in Erscheinung, wozu die Chefbeamten – wie schon im bisherigen Organisationsgesetz – die gesetzliche Ermächtigung erlangen (Art. 51 E).

Artikel 52 und 53 E. Jedes Departement verfügt künftig über ein *Generalsekretariat*, das als solches bezeichnet wird (vgl. bereits Art. 48 Abs. 4 E). Die Militärverwaltung wird, soweit sie Generalsekretariat ist (vgl. Art. 62 Bst. C Ziff. 51 E), umbenannt. Der Gesetzesentwurf unternimmt es, neben der Anrufung der generellen Umschreibung der Stabsfunktion (Art. 39 und 52 E) einen Katalog typischer Stabsaufgaben zu nennen, die dem Generalsekretariat zufallen. Es soll nicht länger versäumt werden, alle Möglichkeiten zu nutzen, die in dieser Institution liegen. Der Auftrag in Gesetzesform soll den Beitrag der Generalsekretariate zur Entlastung der Departementsvorsteher, zur Qualitätssicherung der Departementsleitung und mittelbar zur Verbesserung der Kollegiumstätigkeit gewährleisten.

Die unerlässliche Aufwertung der Generalsekretariate setzt voraus, dass bei der Auswahl der Leiter besonders umsichtig vorgegangen wird und dass die detaillicrende Funktionsverteilung mobil bleibt.

Die Artikel 52 Absatz 2 und 53 Absatz 4 tragen besonderen Verhältnissen wie sie z. B. bei der Politischen Direktion im Politischen Departement und bei der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung bestehen, Rechnung. So sind beim Politischen Departement Stabsaufgaben wie das zentrale Rechtswesen (vgl. Art. 53 Abs. 2 E) einer Linienstelle, nämlich der Direktion für Völkerrecht übertragen, während umgekehrt beim Militärdepartement Linienstellen wie das Bun-

desamt für Landestopographie dem Generalsekretariat unterstellt sind. Um den Fortbestand dieser bewährten Ordnung zu sichern, erweisen sich die vorgeschlagenen Ausnahmebestimmungen als notwendig.

Artikel 54 E. Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle sollte in der Regel die institutionalisierten Stabsfunktionen für die Departementsleitung versehen können. Immerhin soll die Tür für weitere Institutionen geöffnet bleiben. Artikel 54 E schafft die Möglichkeit, *spezielle Stabsstellen der Departemente* einzurichten. Der Wortlaut gibt jedoch zu erkennen, dass es eine *Ausnahme* sein sollte; denn ein Übermass von Stabsstellen kompliziert die Funktionsabläufe, macht die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche unsicher und wertet den Stabsgedanken ab.

Artikel 55 E. Der Departementschef kann schon kraft Verfassungsrechts *Sachkundige* beiziehen (Art. 104 BV). Der Gesetzesentwurf präzisiert, dass das gleiche Recht den Vorstehern von Gruppen und Ämtern zusteht, sofern es sich um Berater ad hoc handelt, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, und sofern der Departementsvorsteher zustimmt (Art. 55 Abs. 2 E).

Sodann wird dem im «Bericht Hongler» und anderwärts genannten Beghären Folge gegeben, wonach die Departementsvorsteher ermächtigt sein sollen, *persönliche Mitarbeiter* zu bestellen. Ihre Zahl ist aus verschiedenen Gründen zu begrenzen: es dürfte sich *höchstens um zwei bis drei Personen* handeln. Die Departementsvorsteher finden beim Amtsantritt in den Leitern und Sachbearbeitern der Bundesämter, in den Mitarbeitern der Generalsekretariate und anderer Stabsstellen sowie in den ausserparlamentarischen Kommissionen für die meisten Sachbereiche ausgewiesene Fachleute vor. Sie sollten jedoch die Möglichkeit haben, den vorhandenen Mitarbeiterstab durch einzelne persönliche Mitarbeiter zu erweitern. Aufgrund der Vielfalt und der ständig sich entwickelnden Aufgaben des Staates besteht ein Bedürfnis nach zusätzlicher Unterstützung. Diese soll – in Ergänzung zur manchmal pragmatisch-administrativ orientierten Beratung der Verwaltungspraktiker – einen zusätzlichen Beitrag zur persönlichen Meinungsbildung der Departementsvorsteher leisten. Zudem ist die Departementsverwaltung oft derart mit Tagesgeschäften belastet, dass sie nicht in der Lage ist, die nachstehend genannten Aufgaben des persönlichen Mitarbeiters zu erfüllen. Diese lassen sich in grossen Zügen wie folgt umschreiben:

- Pflege der Beziehungen des Departementschefs zu Parteien, Verbänden und Experten,
- Mitwirkung bei der Erledigung der Korrespondenz des Departementschefs (vor allem der persönlichen Korrespondenz),
- Teilnahme an allen wichtigen Sitzungen des Departementschefs,
- Mitwirkung bei der Abfassung von Reden und Ansprachen, soweit sie nicht Fachprobleme des Departements betreffen,

- Mitwirkung bei der Bearbeitung von Geschäften, die im Bundesrat behandelt werden,
- Erledigung besonderer Studienaufträge.

Solche Mitarbeiter sollten eine sehr gute Allgemeinbildung, Erfahrung im Verkehr mit Behörden, Verbänden und Privaten, sowie organisatorische und redaktionelle Fähigkeiten aufweisen. Sie werden für den einen Vorsteher, dessen Intentionen sie kennen, berufen. Scheidet dieser aus dem Amt aus, so erlöscht grundsätzlich auch das Dienstverhältnis des Mitarbeiters, es sei denn, der Nachfolger wünsche ihn beizubehalten und das Dienstverhältnis zu erneuern. Möglich ist auch, dass das Dienstverhältnis auf bestimmte Zeit begrenzt und inhaltlich in irgendwelcher dem Auftrag entsprechenden, zweckmässigen Weise gestaltet ist. Das Dienstverhältnis muss so geregelt werden, dass die Übernahme der Funktion attraktiv ist und dass beim Weggang ausreichende vermögensrechtliche Sicherungen spielen. Die persönlichen Mitarbeiter haben mithin eine *beamtenrechtliche Sonderstellung* – sie stehen in einem besonders gearteten öffentlich-rechtlichen, nicht privatrechtlichen Dienstverhältnis, das durch besondere Regelungen zu bestimmen sein wird (Art. 55 Abs. 1 E).

Der persönliche Mitarbeiter ist dem Departementsvorsteher direkt unterstellt und nimmt nur von diesem Aufträge entgegen. Es stehen ihm *keinerlei Entscheidungsbefugnisse* zu. Reibungen und Schwierigkeiten, die aus der Stellung des Mitarbeiters herrühren, lassen sich vermeiden, wenn allseits guter Wille aufgewendet wird und überall das Gemeinwohl sowie die qualifizierte Arbeit des Departements als Ziel voranstehen. Besonders von Seiten der persönlichen Mitarbeiter ist viel Takt, diplomatisches Geschick und Einfühlungsvermögen erforderlich, um die Zusammenarbeit mit der Verwaltung fruchtbar zu gestalten.

Artikel 56 E. Im Bunde bestehen etwa 90 ständige und gegen 200 nichtständige *Kommissionen*, die funktionell Stabsstellen für Departemente oder Ämter sind; gelegentlich sind sie bestimmt, unmittelbar dem Kollegium zu dienen. Die Form der Kommission stellt ein bewährtes Mittel dar, den Sachverstand bestimmter Fachleute auf einem besonderen Gebiet für die Allgemeinheit nutzbar zu machen und durch die Vertretung zahlreicher Sozialgruppen ein zusätzliches Element der Demokratie und Integration in die Arbeit der Verwaltung zu bringen.

Das Kommissionswesen muss zeitgemäss gestaltet und gestrafft werden. Artikel 56 Absatz 2 E in Verbindung mit Artikel 47 Absatz 2 E ermächtigt den Bundesrat, für Kommissionen wie für andere Stabsinstitutionen Regeln aufzustellen. Einen ersten Schritt in dieser Richtung haben wir mit den bereits zitierten Richtlinien vom 3. Juli 1974 für die Bestellung, Arbeitsweise und Kontrolle von ausserparlamentarischen Kommissionen (BBl 1974 II 467) unternommen. Der Erlass von Regeln allein gewährleistet die Wirksamkeit der Kommissionsarbeit nicht; diese hängt vielmehr von der Handhabung in der Praxis ab.

Artikel 57–61 E. Die Selbstkoordination mit der einfachen Federführung (Art. 57 E) genügt bei komplizierten Geschäften nicht. Die staatlichen Aufgaben

werden immer vielgestaltiger und die sachgerechten Lösungen sind immer stärker von interdisziplinären Betrachtungsweisen und Methoden abhängig. Es braucht mitunter eigentliche sachvertraute *Koordinationsorgane*, die aktiv, gestaltend und sogar entscheidend auftreten. Konferenzen, Leitungsausschüsse, Projektleitungen gehören dazu, und der Sache nach könnten selbst Ausschüsse des Bundesrates (Art. 16 E) dazu gerechnet werden. Von Stabsstellen, wie der Gesetzesentwurf sie bestimmt (vgl. Art. 39 E) sind Koordinationsstellen oft weder äusserlich noch funktionell unterscheidbar. Doch reicht deren Kreis weiter; sie können zu Entscheidungen eingesetzt werden, z. B. die Projektleitungen, was bei Stäben nicht der Fall ist.

Artikel 62 E. Wie schon vorn unter Ziffer 224.33 dargestellt wurde, schlagen wir Ihnen vor, die Unterstellung der Ämter unter die Departemente dem Bundesrat zu überlassen (Art. 64 Abs. 1 E). Artikel 62 E beschränkt sich daher auf eine Aufzählung der Ämter ohne Zuordnung; diese Aufzählung bedeutet, dass Bundesämter nur durch Revision des Organisationsgesetzes geschaffen werden können. Das war schon bisher so, ist in der Praxis jedoch nicht immer strikte durchgeführt worden. Da sowohl die historische als auch die systematische Reihenfolge der Aufzählung als präjudizierend empfunden werden könnte, haben wir die *alphabetische* Reihenfolge vorgesehen. Die Stäbe der Gruppen des Eidgenössischen Militärdepartements, die wir unverändert beibehalten wollen, sind hier nicht besonders erwähnt, da die Aufzählung der Stäbe im Gesetz ohnehin nicht abschliessend ist (Art. 54 E) und Artikel 48 Absatz 3 die Möglichkeit der Bildung von Gruppenstäben ausdrücklich hervorhebt.

Die Bezeichnung der Abteilungen (Ämter) wurde soweit als möglich vereinheitlicht; die Variante «*Bundesamt*» erwies sich gegenüber anderen Vorschlägen (z. B. eidgenössisches Amt) als die kürzeste und präziseste. Die Ersetzung der Bezeichnung «*Abteilung*» durch «*Bundesamt*» drängte sich als Folge der Änderung des Bundesratsbeschlusses vom 18. Oktober 1972 über das Ämterverzeichnis auf.¹⁾

Ausnahmen waren aus Gründen des internationalen Verkehrs (Gefahr der Verwechslung mit ausländischen Ministerien) beim Departement des Auswärtigen und aus Gründen der Tradition bei Ämtern des Finanzdepartementes sowie des Departements des Innern notwendig.

Absatz 2 spricht, wofür Gründe der Flexibilität anzuführen sind, dem Bundesrat die Befugnis zu, die Bezeichnungen bestehender Ämter zu ändern, bzw. diese Bezeichnungen neuen Gegebenheiten anzupassen.

¹⁾ Die bisherigen «*Unterabteilungen*» wurden damals aufgehoben und durch «*Abteilungen*» ersetzt; gleichzeitig wurden neu «*Hauptabteilungen*» geschaffen. Die Reihenfolge der höheren Ämter nach geltender Ordnung lautet demnach wie folgt: Gruppe, Amt (Direktion), Hauptabteilung, Abteilung. Vgl. dazu unseren Bericht vom 18. Okt. 1974 zum Ämterverzeichnis (BBl 1972 II 1209).

Artikel 63 E. Nach dem Entwurf bleiben die speziellen Organisationsstatute der besonderen eidgenössischen Anstalten und Betriebe unangetastet; es liegt im Ermessen des Bundesgesetzgebers, diese Spezialgesetze bei einer allfälligen Revision nach Möglichkeit (Art. 63 Abs. 3 E) den Grundsätzen des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes anzupassen.

Artikel 64 E. Artikel 64 regelt die *Detailorganisation*. Das Gesetz selber bringt nur eine erste Stufe der Organisation (Art. 62 E), die Organisation in den Einzelheiten ist weiteren Erlassen vorbehalten.¹ Zu diesen Erlassen muss jemand ermächtigt werden; insofern ist eine Ermächtigungsnorm notwendig. *Organisation* ist hier im Sinne der Organisationsgewalt (vgl. vorn Ziff. 224) verstanden und heisst: Einrichten, Aufgreifen der Aufgaben und Zuweisung der Aufgaben im Sinne der Kompetenzverleihung an die Bundesämter d. h. an die Ämter im objektiven Sinne.

Der Gesetzgeber stellt in Artikel 62 die Elemente für den Aufbau der Bundesverwaltung (die Departemente und Ämter) zur Verfügung, und Artikel 64 *Absatz 1* ermächtigt den Bundesrat, die Elemente zu Departementen zusammenzufügen. *Absatz 2* verpflichtet den Bundesrat, die gesamte Bundesverwaltung im Prinzip zu strukturieren und mit den Aufgaben auszustatten, d. h. insbesondere die Organisation der Departemente und Gruppen festzulegen und die Grobstruktur der Ämter (Bildung von Hauptabteilungen und Abteilungen) zu genehmigen. Zu dieser Abgrenzung der Organisationsgewalt verweisen wir auf die Ausführungen vorn Ziffer 224. Die Aufgabenbeschreibungen erweisen sich sowohl zur Vermeidung positiver und negativer Kompetenzkonflikte weiterhin als notwendig, wie auch zur Orientierung der Bürger, die zu erfahren suchen, welche Verwaltungsstelle mit einer bestimmten Angelegenheit befasst ist.

Absatz 3 in Verbindung mit Artikel 50 E verleiht den Ämtern *allgemein die Zuständigkeit zur Erledigung der Geschäfte*, mit Ausnahme jener, die der Bundesrat sich, den Departementen oder Gruppen vorbehält. Zu den «Geschäften» im Sinne dieser Bestimmung zählen insbesondere:

- der Vollzug der Bundesgesetzgebung, eingeschlossen der Erlass von Verfügungen nach Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes,
- die Vorbereitung von Erlassen,
- die Erteilung von Rechtsauskünften, Beantwortung von Anfragen,
- die Bearbeitung von parlamentarischen Vorstössen usw.

Methodisch bedeutet Absatz 3 eine *Umkehrung der geltenden Ordnung*. Nach dieser ist grundsätzlich der Bundesrat zu allem zuständig und delegiert nach unten, was er zur selbständigen Erledigung weitergibt. Da die Geschäfte, die den Gruppen, Departementen oder dem Bundesrat vorbehalten bleiben, weniger zahlreich sind als jene, die von den Ämtern zu erledigen sind, drängte sich diese neue Konstruktion auf.

Die Zuständigkeit zur Erledigung von Geschäften liegt demnach in der Regel bei den Ämtern; ist das Amt für ein Geschäft nicht zuständig, so muss dies ausdrücklich in der bundesrätlichen Verordnung geregelt werden.

Die Aufzählung der Ausnahmen von der allgemeinen Zuständigkeit der Ämter wird wesentlich kürzer sein als diejenige nach der heutigen Delegationsordnung, in welcher der Bundesrat festlegt, was er den Ämtern zur selbständigen Erledigung überträgt.

Absatz 4 hält dem Bundesrat die Möglichkeit offen, überall dort, wo das Gesetz schweigt, Verfahrensregelungen auf dem Verordnungsweg zu erlassen. Ferner legt er den *Instanzenzug in der Verwaltungsrechtspflege* fest, soweit nicht das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege und das Verwaltungsverfahrensgesetz diesen lückenlos regeln. Die Zuständigkeit ist nun allgemein festgelegt, indem der Instanzenzug die Hierarchie hinaufgeht, bis nach Gesetz entschieden wird, ob eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig oder an den Bundesrat zu gelangen ist. Vorbehalten bleibt das Bundesrecht, indem in jedem einzelnen Fall untersucht werden muss, ob noch besonderes Bundesrecht vorhanden ist.

Für den Bürger ergibt sich auf jeden Fall Klarheit über den Instanzenzug dadurch, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz die Pflicht zur Rechtsmittelbelehrung statuiert (Art. 35 VwVG) und überdies eine sich als unzuständig erachtende Behörde verpflichtet, die Sache ohne Verzug an die zuständige Behörde zu überweisen (Art. 8 VwVG).

Mit *Absatz 5* wird eine wesentliche, heute in Artikel 7 des Rechtskraftgesetzes verankerte Schranke der Delegation in den Entwurf übernommen. Im Interesse der Rechtssicherheit, der Rechtsqualität und der Unterbindung der Subdelegation erweist sich diese Bestimmung als bedeutsam. Wie wir unter Ziffer 224.4 ausgeführt haben, sollte der Bundesrat aus Gründen der politischen Verantwortlichkeit die Organisation der Departemente und Gruppen sowie der Ämter in den Grundzügen bestimmen, weshalb eine Delegation seiner Befugnisse nach Artikel 64 Absatz 2 nicht in Frage kommt.

Artikel 65 E. Die strukturelle Organisation im Sinne des Artikels 64 Absatz 2 E hat der Bundesrat in den Grundzügen bis auf die Ämterstufe zu regeln; die Organisation in den Einzelheiten zu vollenden, ist Sache des Departementvorstehers, der hierfür die Dienste des Bundesamtes für Organisation und die Meinungsäusserungen der Amtsleiter (Art. 49 Abs. 2 Bst. b) beziehen wird.

Artikel 66 E. Soweit der Bundesrat oder die Departementvorsteher Organisationsregelungen treffen, sind sie auf die Grundsätze des Artikels 46 E verpflichtet. Artikel 66 E fügt noch weitere Richtpunkte hinzu. Diese entsprechen den begleitenden Gedanken, die vorn unter Ziffer 224 erörtert wurden und auf die hier verwiesen wird.

Artikel 67 E. Als neuer Titel wird derjenige eines *Staatssekretärs* eingeführt für zwei sehr wichtige Ämter, deren Inhaber in zentraler Position sich überwiegend mit der Vertretung unserer Landesinteressen gegenüber dem Ausland zu befassen haben (vgl. die Ausführungen unter Ziff. 222.4).

Artikel 68 E. Eine Rechtsgrundlage für den Erlass von Vorschriften über die zwangsweise Sicherstellung nicht abgelieferter Dienstakten fehlt bis heute. Mit dem Ausscheiden eines Mandatsträgers aus dem mittelbaren oder unmittelbaren Bundesdienst entfällt die Möglichkeit, die Rückgabepflicht durch Anordnung von Disziplinarmaßnahmen durchzusetzen. Die Möglichkeit der Beschlagnahme oder Einziehung im Sinne der Artikel 65 ff. des Bundesstrafprozesses oder im Sinne von Artikel 58 StGB bildet ebensowenig wie Artikel 102 Ziffern 9 und 10 BV ein vollwertiger Ersatz. Der Bund müsste auf dem zivilprozessualen Weg die Akten zurückfordern, weshalb diese Bestimmung vorgeschlagen wird.

Artikel 69 E. Zur Frage der Vertretung des Departementsvorstehers im allgemeinen verweisen wir auf die Ausführungen im Abschnitt «Staatssekretäre» unter Ziffer 222.

Artikel 65^{ter} des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung dieses Entwurfes enthält in Absatz 1 die längst praktizierte *Repräsentation des Bundesrats für das Plenum* fest. Absatz 2 bestimmt, dass der Departementsvorsteher sich von einem geeigneten Mitarbeiter ins Plenum begleiten lassen kann. Es wird offen gelassen, wer dieser Mitarbeiter ist. Es ist also keineswegs nötig, dass es der Vorsteher einer Gruppe oder eines Amtes oder der Generalsekretär ist. Entscheidend ist die Sachkunde des Begleiters, der dem Departementschef die Vorbereitung der Verhandlungen erleichtert und in diesen selbst für die Bereithaltung der Unterlagen besorgt ist.

Der begleitende Mitarbeiter soll aber auch das Wort ergreifen dürfen, wenn der Departementsvorsteher es begehrt und soweit es sich um spezielle fachtechnische Fragen handelt. Derart verringert man die Vorbereitungen des Departementsvorstehers und befreit ihn von der Vermittlung blosser *Spezialauskünfte*, die er sich selbst auch von Dritten hat beschaffen müssen: Artikel 65^{ter} Absatz 2 Satz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung dieses Entwurfs.

In *parlamentarischen Kommissionen* soll die *Vertretung des Departementsvorstehers durch Generalsekretäre, Vorsteher von Gruppen oder Ämtern* zugelassen werden: Artikel 65^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung dieses Entwurfs. Es wird jedoch das Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten vorausgesetzt. Jene Vertreter können sich von Sachbearbeitern begleiten lassen, wie der Departementschef es bei seiner Teilnahme auch tun kann.

Eine weitere, wenn auch nicht entscheidende Entlastung der Mitglieder des Bundesrats bietet sich darin dar, dass der Bundeskanzler selbst und direkt die die Bundeskanzlei betreffenden Geschäfte vor dem Parlament vertritt: Artikel 65^{quater} des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung dieses Entwurfs; (vgl. die Erläuterungen zu Art. 35 E).

Artikel 70 E. Artikel 70 E schlägt eine Änderung von Artikel 47 Absatz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vor. Nach geltendem Recht steht es dem Beschwerdeführer frei, auf eine Instanz zu verzichten und die nächsthöhere Beschwerdeinstanz anzurufen, wenn eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz eine Weisung erteilt hat, dass oder wie eine Vorinstanz verfügen soll (sog. *Sprungrekurs*). Eine solche Möglichkeit besteht beispielsweise dann, wenn ein Departement (nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz) einem Amt (Vorinstanz) im Einzelfall eine Weisung erteilt hat, wie verfügt werden soll; die angefochtene Verfügung beruht somit auf einer Weisung der Beschwerdeinstanz. Statt die Verfügung an das – in diesem Fall belangene – Departement weiterzuziehen, kann der Beschwerdeführer mit dem «Sprungrekurs» direkt die nächsthöhere Beschwerdeinstanz z. B. Bundesgericht oder Bundesrat anrufen.

Der Gedanke der raschen, zweckmässigen und einfachen Erledigung des anhängig gemachten Verfahrens ohne überflüssigen Prozessaufwand und Umständlichkeit empfiehlt es, die heute im Belieben des Beschwerdeführers liegende Verkürzung des Instanzenzuges zur Regel zu machen, d. h. die Kann-Bestimmung durch eine Muss-Bestimmung zu ersetzen. Diese Änderung liegt auch im Sinne von Artikel 59 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, der die Ausstandspflicht für jene Personen vorsieht, die an der Vorbereitung der angefochtenen Verfügung beteiligt waren.

Artikel 71 E. Wie schon unter Ziffer 224 (Organisationsgewalt, insbesondere unter 224.22) erwähnt wurde, geht dieser Gesetzesentwurf von drei Zielvorstellungen aus: Erstens sollen *auf Gesetzesstufe nur die grundsätzlichen organisatorischen Fragen geordnet* werden. Zweitens sollen die *gesetzlichen Bestimmungen betreffend den Bundesrat und die Departemente in einem einzigen Erlass* zusammengefasst werden. Drittens sollen *Spezialgesetze* aus Gründen der Übersichtlichkeit *nur in Ausnahmefällen organisatorische Bestimmungen enthalten*.

Die Zuständigkeitsverteilung durch das Gesetz in der Verwaltung soll daher künftig Ausnahme bleiben; denn sie hindert die notwendige Freiheit des für die Detailorganisation verantwortlichen Bundesrats, und ohne diese Freiheit wird die geforderte mobile und zeitgemässe Verwaltungsorganisation nicht zustande kommen.

Artikel 71 Buchstabe *m* E schafft den vorerst sozusagen reinen Tisch: Was die Spezialgesetze bisher selbst verteilt haben, soll aufgehoben und der Gesamtneuordnung zugänglich gemacht werden. Der Bundesrat wird bisherige Kompetenzregelungen der Spezialgesetze übernehmen, aber er soll gleichwohl die Möglichkeit haben, davon abzuweichen. Die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Verwaltung muss ein Ganzes bilden und aus einheitlicher Sicht gestaltet werden. Artikel 64 E Absätze 2 und 3 und 71 Buchstabe *m* E bilden keine unübersteigbare Barriere für den künftigen Gesetzgeber. Wenn er doch wieder Einzelheiten der Departemente und Ämter regeln will, so hat er dazu Macht und Kompetenz; die angestrebte klare und einfache Ordnung kann er also wieder auflösen. Doch wäre zu wünschen, dass er das hier vorgeschlagene Konzept beachtet und die Regelung

der Detailorganisation dem Bundesrat überlässt, also nicht durch spätere Gesetze die jetzt ermöglichte Klarheit und Einfachheit wieder preisgibt.

Artikel 72 E. Im Hinblick auf die Vorbereitung der Ausführungserlasse und wegen der bis Ende 1979 geltenden Beschränkungen auf dem Personalsektor muss eine Übergangsphase eingerechnet werden, während der bisherige Regelungen noch aufrechterhalten werden können. Doch ist dieser Zeitraum zu begrenzen; eine vierjährige Frist dürfte angemessen sein.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie wir unter Ziffer 227.52 dargestellt haben, soll aufgrund dieses Gesetzesentwurfs nur ein neues Amt geschaffen werden, nämlich das Bundesamt für Nachrichtenwesen. Im Endausbau, der erst nach mehreren Jahren erreicht sein wird, dürfte dieses ungefähr 15 Mitarbeiter benötigen.

Die übrigen sechs «neuen» Bundesämter sind insofern nicht neu, als sie bereits als Verwaltungseinheiten bestehen: teilweise sind sie schon Bundesämter, teilweise sollen sie aufgrund dieser Revisionsvorlage diesen Status erhalten. M. a. W.: Die entsprechenden Vorschläge der Expertenkommission in ihrem Bericht vom Jahre 1971 sind teilweise überholt, weil sie durch Spezialgesetze bereits verwirklicht wurden. Wenn bei diesen Ämtern sich eines Tages ein weiterer Ausbau von der Aufgabe her aufdrängen sollte, so wären dies nicht Folgeerscheinungen der heutigen Revisionsvorlage, sondern die Konsequenz der einschlägigen Spezialgesetzgebung.

Bleibt noch der mutmassliche Personalbedarf im Zusammenhang mit der Gruppenbildung und dem Ausbau der Stäbe. Hier sind Schätzungen äusserst schwierig. Einmal ist noch offen, inwieweit wir eines Tages Gruppen bilden werden. Sicher ist, dass es sich jeweils um Verwaltungseinheiten von personell beschränktem Umfang handeln wird. Dies ergibt sich schon aus der Aufgabenstellung im Sinne des Gesetzesentwurfs.

Auch bezüglich des Ausbaus der Stäbe ist grundsätzlich das gleiche zu sagen. Im Vordergrund steht die Verstärkung der Departementsstäbe bzw. der Führungshilfen des Departementvorstehers. Der Natur der Sache nach sind hier nicht zahlenmässig umfangreiche Personalvermehrungen in Diskussion: das Problem liegt vielmehr darin, die für diese Aufgaben besonders geeigneten einzelnen Mitarbeiter zu finden. Zum Teil ist übrigens der im Expertenbericht postulierte und durch unsern Gesetzesentwurf rechtlich entsprechend verankerte Einsatz von Stäben schon realisiert. Somit sind hier keine neuen finanziellen und personellen Folgen mehr zu erwarten.

Bei der Beurteilung der möglichen finanziellen und personellen Konsequenzen der Revisionsvorlage ist sodann vor allem der zeitliche Spielraum zu beachten, der – nicht zuletzt mit Rücksicht auf die gegenwärtige Haushaltlage des Bundes –

in den Gesetzesentwurf eingebaut wurde. Artikel 72 Absatz 3 E sieht eine vierjährige Übergangsfrist vor, innerhalb der der Bundesrat die bisherigen organisatorischen Gliederungen ganz oder teilweise beibehalten kann. Dies trägt auch dem Gedanken Rechnung, dass die Reformen von Regierung und Verwaltung auf längere Sicht angelegt sind und schrittweise durchgeführt werden sollen.

Genaue Berechnungen der Folgekosten sind also im vorliegenden Fall nicht möglich. Dagegen lässt sich mit Bestimmtheit sagen, dass sich die zusätzlichen Personalkosten selbst im Endausbau gemäss der Konzeption des Reorganisationsprojekts in der Grössenordnung von rund 5 Millionen Franken halten werden. Die zusätzlichen Büroräumlichkeiten werden natürlich auch gewisse Mittel beanspruchen; diese verteilen sich aber auf mindestens fünf Jahre und werden die Grössenordnung von 2–4 Millionen Franken nicht übersteigen.

Im Grunde genommen sind also die finanziellen Folgen der Revisionsvorlage nicht grösser als bei irgendeinem grösseren Spezialgesetzgebungswerk, das eine minimale Administration erheischt. Von einer Aufblähung der Verwaltung durch die Revisionsvorlage kann somit nicht die Rede sein. Die Reform will das Kollegialsystem stärken und gleichzeitig eine rationelle und leistungsfähige Verwaltung sicherstellen. Diese Zielsetzung entspricht durchaus den Forderungen des Finanzhaushaltsgesetzes nach Dringlichkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Wir möchten mit allem Nachdruck festhalten, dass die Erhaltung der Leistungsfähigkeit der Regierung und damit der Führung des Staatswesens nie notwendiger ist als dann, wenn der Staat schwierigen Zeiten entgegengeht.

Ferner bleibt das Budgetrecht des Parlaments und damit sein Einfluss auf die Personalpolitik voll gewahrt; auch die einschlägigen Beschlüsse über den Personalstopp bleiben unverändert anwendbar.

Den *Kantonen* entsteht durch diese Vorlage keine finanzielle Mehrbelastung und auch kein personeller oder administrativer Mehraufwand.

5 Verfassungsmässigkeit

Der vorgeschlagene Gesetzesentwurf stützt sich auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung.

6 Anträge

Der Bundesrat beantragt Ihnen aus diesen Erwägungen, auf den Gesetzesentwurf einzutreten, ihn zum Beschluss zu erheben und die nachfolgend genannten Postulate abzuschreiben:

- 1962 P zu 8436 *Organisation der Bundesverwaltung*
(S 20. 9. 62, Kommission des Ständerates)
- 1965 P 9092 *Verbesserung der Kollegial-Organisation des Bundesrates* (N 3. 3. 65, Chevallaz)

- 1965 P 9098 *Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates*
(N 16. 6. 65, Schmitt-Genf)
- 1965 P 9099 *Verbesserung der Arbeitsmethoden des Bundesrates*
(S 17. 3. 65, Borel)
- 1969 P 10150 *Aufsicht der Regierung über die Verwaltung*
(N 6. 3. 69, Chevallaz)
- 1974 P 11303 *Departemente. Aufgabenzuteilung*
(N 26. 6. 74, (Schürmann)-Rippstem)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 12. Februar 1975

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Graber

Der Bundeskanzler:

Huber

Bundesgesetz
über die Organisation und die Geschäftsführung
des Bundesrats und der Bundesverwaltung
(Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG])

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrats vom 12. Februar 1975¹⁾,

beschliesst:

Erster Titel: Der Bundesrat

Erstes Kapitel: Grundsätze

1. Abschnitt:

Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats

Art. 1

¹ Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.

² Er besteht aus sieben Mitgliedern.

2. Abschnitt: Funktionen des Bundesrats

Art. 2

Allgemeines

Der Bundesrat erfüllt die ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben, indem er

a. Regierungsobliegenheiten besorgt,

¹⁾ BBl 1975 I 1453

- b. die Bundesverwaltung leitet,
- c. wichtige Vollziehungsobliegenheiten selbst wahrnimmt und in der Verwaltungsrechtspflege tätig ist,
- d. bei der Rechtssetzung des Bundes mitwirkt.

Art. 3

Regierungstätigkeit

¹ Der Bundesrat besorgt seine Regierungsobliegenheiten vor allem wie folgt:

- a. Er legt, im Rahmen von Verfassung und Gesetz und unter Vorbehalt der Befugnisse des Volkes sowie der Kantone und der Bundesversammlung, die grundlegenden Ziele und Mittel des staatlichen Handelns fest.
- b. Er verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland und beurteilt laufend die Lage.
- c. Er plant in zweckmässigem Umfang die staatlichen Aktivitäten.
- d. Er stellt periodisch Richtlinien der Regierungspolitik auf und sorgt nach Massgabe seiner Zuständigkeit für ihre Verwirklichung.
- e. Er entfaltet Initiativen gegenüber der Bundesversammlung und andern Trägern staatlicher Zuständigkeiten.
- f. Er stellt die Koordination auf der Regierungsebene sicher.
- g. Er vertritt den Bund nach innen und nach aussen.
- h. Er sorgt für die dauernde Verbindung der Behörden mit der Öffentlichkeit.

² Die Regierungstätigkeit hat den Vorrang vor allen andern Funktionen des Bundesrates.

Art. 4

Leitung der Bundesverwaltung

¹ Der Bundesrat stellt die rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der gesamten Bundesverwaltung sicher.

² Er sorgt für die Koordination auf allen Ebenen der Bundesverwaltung sowie zwischen dieser und andern Trägern von Verwaltungsaufgaben.

³ Er übt die regelmässige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.

Art. 5

Vollziehung und Rechtspflege

¹ Der Bundesrat nimmt selbst Verwaltungshandlungen nur vor, soweit Rechtssätze oder pflichtgemässes Ermessen es ihm auferlegen.

² Er übt Verwaltungsrechtspflege nach der Gesetzgebung über das Verwaltungsverfahren und über die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus.

Art. 6

Mitwirkung bei der Rechtssetzung

¹ Der Bundesrat beteiligt sich an der Rechtssetzung.

² Er leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung und erlässt die hierfür notwendigen Verordnungen und Weisungen.

³ Er schlägt der Bundesversammlung Bundesgesetze und Beschlüsse vor, unter Vorbehalt der Initiativrechte der Abgeordneten, des Volkes und der Kantone.

⁴ Er erlässt Verordnungen nach Massgabe des Verfassungsrechts oder aufgrund gesetzlicher Ermächtigungen.

3. Abschnitt: Information der Öffentlichkeit

Art. 7

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert wird, soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

Zweites Kapitel: Der Bundesrat als Kollegium**1. Abschnitt: Verhandlungen**

Art. 8

Einberufung von Sitzungen

¹ Der Bundesrat versammelt sich so oft, als die Geschäfte es erfordern.

² Ein Mitglied des Bundesrats kann jederzeit die Einberufung einer Sitzung verlangen.

³ Der Bundesrat wird im Auftrag des Bundespräsidenten vom Bundeskanzler einberufen.

Art. 9

Vorsitz

Die Verhandlungen des Bundesrats werden vom Bundespräsidenten geleitet. Ist dieser verhindert, so tritt der Vizepräsident, und wenn auch dieser verhindert ist, das amtsälteste Mitglied des Bundesrats an seine Stelle.

Art. 10

Weitere Teilnehmer

¹ Der Bundeskanzler nimmt an den Verhandlungen des Bundesrats mit beratender Stimme teil. Er hat nach Artikel 35 Antragsrecht.¹

² Die Vizekanzler wohnen den Sitzungen bei, soweit der Bundesrat nichts anderes bestimmt.

³ Der Bundesrat zieht Beamte und ausserschhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige bei, wenn es zu seiner Information als angezeigt erscheint.

Art. 11

Ausstand

¹ Mitglieder des Bundesrats oder die in Artikel 10 genannten Personen treten in den Ausstand, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbar persönliches Interesse haben.

² Sind Verfügungen zu treffen oder Beschwerden zu¹entscheiden, so gelten die Ausstandsbestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren¹⁾.

Art. 12

Öffentlichkeit

Die Verhandlungen des Bundesrats sind nicht öffentlich.

2. Abschnitt: Entscheidungen im Kollegium

Art. 13

Stimmabgabe

¹ Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse in offener Abstimmung, es sei denn, er lege in seiner Geschäftsordnung oder durch Mehrheitsbeschluss für bestimmte Geschäfte die schriftliche Stimmabgabe fest.

² Abwesende Mitglieder können nicht stimmen.

Art. 14

Mehrheit

¹ Der Bundesrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Doch muss ein Beschluss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.

¹⁾ SR 172.021

² Soll ein Beschluss, dem keine Rechtskraft entgegensteht, zurückgenommen werden, sind die Stimmen von wenigstens vier Mitgliedern erforderlich.

³ Bei Wahlen entscheidet die absolute Mehrheit der Anwesenden.

⁴ Der Vorsitzende stimmt mit. Bei gleichgeteilten Stimmen zählt seine Stimme doppelt.

3. Abschnitt: Ausscrordentliche Verfahren

Art. 15

¹ In dringlichen Fällen kann der Vorsitzende ausscrordentliche Verfahren der Kollegialverhandlung anordnen.

² Jedes Mitglied des Bundesrates kann verlangen, dass ein ausserordentliches Verfahren abgebrochen und eine Sitzung einberufen wird.

³ Beschlüsse, die in ausserordentlichen Verfahren gefasst worden, sind denjenigen des ordentlichen Verfahrens gleichgestellt.

4. Abschnitt: Ausschüsse des Bundesrats

Art. 16

¹ Der Bundesrat bestellt für wiederkehrende oder für vorübergehende Geschäfte Ausschüsse aus seiner Mitte, bestimmt ihre Aufträge und regelt die Verfahren.

² Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrats vor.

³ Für wiederkehrende Geschäfte, für die das Kollegium allgemeine Richtlinien festgelegt hat, kann der Bundesrat den Ausschüssen Entscheidungsbefugnisse übertragen. Jedes Ausschussmitglied kann verlangen, dass ein Geschäft dem Kollegium vorgelegt und von diesem entschieden wird.

⁴ Über die Beratungen und Entscheidungen der Ausschüsse werden die übrigen Mitglieder des Bundesrats durch Protokolle informiert.

5. Abschnitt: Geschäftsordnung des Bundesrats

Art. 17

Der Bundesrat erlässt eine Geschäftsordnung für das Kollegium. Er regelt darin auch die Berechtigung zur Unterzeichnung der von ihm ausgehenden Schriftstücke.

Drittes Kapitel: Der Bundespräsident

1. Abschnitt: Funktionen des Bundespräsidenten

Art. 18

Repräsentation

¹ Der Bundespräsident repräsentiert die Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen, soweit dies nach Völkerrecht, staatlichem Recht oder Überlieferung nicht dem Kollegium zufällt.

² Der Bundespräsident kann seine repräsentativen Pflichten im Einzelfall auf andere Mitglieder des Bundesrats, auf den Bundeskanzler oder, soweit der Bundesrat zustimmt, auf weitere Personen übertragen.

Art. 19

Verbindung mit den Kantonen

Der Bundespräsident betreut die Verbindungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur.

Art. 20

Vorbereitungen für das Kollegium

Der Bundespräsident ist verantwortlich für die Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats.

Art. 21

Lenkung der Kollegiumsarbeit

Der Bundespräsident veranlasst, dass die Obliegenheiten des Bundesrats zweckmässig und zeitgerecht aufgenommen und abgeschlossen werden.

Art 22

Aufsicht

¹ Der Bundespräsident wacht darüber, dass die Aufsicht des Bundesrats über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

² Er kann jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anberaumen.

³ Er schlägt dem Bundesrat die Massnahmen vor, die zu ergreifen er für tunlich hält.

2. Abschnitt: Präsidialverfügungen

Art. 23

Dringliche Fälle

¹ In dringlichen Fällen ordnet der Bundespräsident vorsorgliche Massnahmen an.

² Ist die Einberufung einer Sitzung oder die Durchführung eines ausserordentlichen Verfahrens nicht möglich, entscheidet der Bundespräsident anstelle des Bundesrats.

³ Seine Entscheide sind dem Bundesrat zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

Art. 24

Untergeordnete Geschäfte

¹ Der Bundesrat ermächtigt den Bundespräsidenten, Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur oder von untergeordneter Bedeutung durch Präsidialverfügungen zu erledigen.

² Die gleiche Regelung kann für finanzielle Leistungen des Bundes im Rahmen bewilligter Kredite getroffen werden.

3. Abschnitt: Unterstützungen des Bundespräsidenten

Art. 25

Der Vizepräsident

¹ Der Stellvertreter des Bundespräsidenten ist der Vizepräsident. Er übernimmt alle Obliegenheiten des Bundespräsidenten, wenn dieser an der Amtsführung verhindert ist.

² Der Bundesrat kann bestimmte Befugnisse des Bundespräsidenten dem Vizepräsidenten übertragen.

Art. 26

Der Bundeskanzler

Dem Bundespräsidenten steht der Bundeskanzler mit der Bundeskanzlei zur Verfügung.

Viertes Kapitel: Mitglieder des Bundesrats

Art. 27

Kollegiumsobliegenheiten

Die Geschäfte des Kollegiums haben den Vorrang vor allen andern Verpflichtungen eines Mitglieds des Bundesrats.

Art. 28

Departementsvorsteher

¹ Jedes Mitglied des Bundesrats, einschliesslich der Bundespräsident, leitet ein Departement.

² Der Bundesrat verteilt zu Beginn der Amtsperiode und nach Ersatzwahlen die Departemente auf seine Mitglieder. Diese sind verpflichtet, das ihnen durch Mehrheitsbeschluss übertragene Departement zu übernehmen.

³ Der Bundesrat bezeichnet für jeden Departementsvorsteher ein anderes Mitglied als Stellvertreter.

Art. 29

Rangfolge

Die Rangfolge der Mitglieder des Bundesrats bestimmt sich nach dem Zeitpunkt der ersten Wahl.

Fünftes Kapitel: Verschiedene Bestimmungen

Art. 30

Amtssitz

Der Amtssitz des Bundesrats, der Departemente und der Bundeskanzlei ist die Stadt Bern.

Art. 31

Wohnort

¹ Den Mitgliedern des Bundesrats, dem Bundeskanzler und den in diesem Gesetz genannten Chefbeamten (die Vizekanzler, die Vorsteher von Gruppen und Ämtern sowie die Generalsekretäre der Departemente) ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

² Der Bundesrat erlässt in bezug auf den Wohnort der übrigen Bundesbeamten die den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechenden Bestimmungen.

³ Die Vorschriften des Bundesgesetzes vom 26. März 1934¹⁾ über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft betreffend das Domizil der Magistratspersonen bleiben vorbehalten.

Art. 32

Unvereinbarkeit

¹ Die Mitglieder des Bundesrats, der Bundeskanzler und die in diesem Gesetz genannten Chefbeamten dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgendeinen andern Beruf oder ein Gewerbe betreiben.

² Sie dürfen auch nicht bei Vereinigungen oder Anstalten, die einen Erwerb bezwecken, die Stellung von Direktoren oder Geschäftsführern oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen. Der Bundesrat kann für Chefbeamte im Einzelfall Ausnahmen bewilligen.

Art. 33

Verwandtenausschluss

¹ Blutsverwandte und Verschwägerete, in gerader Linie und bis und mit dem vierten Grade in der Seitenlinie, Ehemänner von Schwestern und Ehefrauen von Brüdern sowie durch Kindesannahme verbundene Personen können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrats sein.

² Die gleichen Beziehungen dürfen auch nicht bestehen zwischen einem Mitglied des Bundesrats und dem Bundeskanzler sowie zwischen einem Mitglied des Bundesrats und den in diesem Gesetz genannten Chefbeamten.

³ Wer durch die Eingehung einer Ehe in ein solches Verhältnis tritt, verzichtet damit auf sein Amt.

Art. 34

Geltung für weitere Chefbeamte

Die Regelung der Artikel 31 Absatz 1, 32 Absatz 1, 33 Absatz 2 gilt auch für die Mitglieder der Generaldirektion der PTT und der SBB, sowie die Präsidenten und die Vizepräsidenten des Schulrats, im Verhältnis zum eigenen Departementsvorsteher und zu den eigenen Abteilungsleitern.

Zweiter Titel: **Die Bundeskanzlei und die Stabsstellen des Bundesrats**

Erstes Kapitel: Der Bundeskanzler

Art. 35

Vorsteher der Bundeskanzlei

¹ Der Bundeskanzler ist der Vorsteher der Bundeskanzlei. Er hat in bezug auf diese die gleiche Stellung wie der Vorsteher eines Departements.

² Er kann den Bundesrat mit Geschäften der Bundeskanzlei unmittelbar befassen.

³ Vorbehalten bleiben seine Aufgaben und Zuständigkeiten in bezug auf die Bundesversammlung.

Art. 36

Vizekanzler

¹ Die Vizekanzler sind die Stellvertreter des Bundeskanzlers und leiten die ihnen unterstellten Dienststellen.

² Der Bundeskanzler kann ihnen weitere Obliegenheiten übertragen.

Art. 37

Zuständigkeit

Der Bundeskanzler unterstützt und entlastet den Bundesrat und den Bundespräsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Insbesondere versieht er folgende Obliegenheiten:

- a.* Er berät den Bundesrat bei den Planungen auf der Regierungsebene und kann von diesem mit Planungsarbeiten betraut werden.
- b.* Er bereitet für den Bundesrat die Richtlinien der Regierungspolitik sowie den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik einer Legislaturperiode (Rechenschaftsbericht) vor. Er überwacht die Einhaltung der Richtlinien.
- c.* Er entwirft und überwacht für den Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne des Bundesrats und bereitet den jährlichen Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (Geschäftsbericht) vor.
- d.* Er erlässt Weisungen über die Vorbereitung der dem Bundesrat zu unterbreitenden Geschäfte, koordiniert diese und leitet das Mitberichtsverfahren.

- e. Er besorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit und leitet den Informationsdienst im Sinne des Artikels 7.
- f. Er betreut die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen und erlässt die notwendigen Weisungen.
- g. Er wirkt bei der Aufsicht des Bundesrats im Sinne der Artikel 4 und 22 mit.

Zweites Kapitel: Die Bundeskanzlei

Art. 38

Organisation

Der Bundesrat bestimmt im Rahmen dieses Gesetzes die Organisation der Bundeskanzlei, soweit nicht die Bundesversammlung für die Parlamentsdienste Bestimmungen erlässt.

Drittes Kapitel: Stabsstellen des Bundesrats

1. Abschnitt: Aufgaben

Art. 39

Stabsstellen sind dauernde oder auf Zeit bestellte Einrichtungen, die die leitenden Organe beraten, unterstützen und entlasten. Es können ihnen vor allem Aufgaben aus dem Bereich der Planung, Organisation, Vorbereitung, Koordination und Aufsicht zugewiesen werden.

2. Abschnitt: Eingegliederte Stabsstellen

Art. 40

Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle

Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrats.

Art. 41

Spezielle Stabsstellen

Der Bundesrat kann für sich weitere Stabsstellen bilden. Er unterstellt diese administrativ entweder der Bundeskanzlei oder demjenigen Departement, das den engsten Sachbezug aufweist.

3. Abschnitt: Aussenstehende Berater

Art. 42

¹ Der Bundesrat kann für sich ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige beziehen.

² Vereinigt er solche Sachkundige in Kommissionen, so ordnet er diese der Bundeskanzlei oder dem Fachdepartement zu.

4. Abschnitt: Anhörung

Art. 43

Das Kollegium hört seine Stabsstellen zu allen einschlägigen Geschäften an.

Dritter Titel: Die Departemente

Erstes Kapitel: Grundsätze der Organisation

1. Abschnitt: Verteilung der Aufgaben

Art. 44

Allgemeines

¹ Soweit die Obliegenheiten der Bundesverwaltung nicht durch den Bundesrat oder die Bundeskanzlei wahrgenommen werden, sind sie auf die Departemente zu verteilen.

² Vorbehalten bleibt die gesetzliche Betrauung von besonderen Verwaltungseinrichtungen des Bundes, ferner von gemischtwirtschaftlichen und privatrechtlichen Organisationen mit Verwaltungsaufgaben.

Art. 45

Kompetenzfragen

Streitige Kompetenzfragen zwischen den Departementen entscheidet der Bundesrat.

2. Abschnitt: Ziele der Organisation und der Leitung

Art. 46

Die Departemente und die ihnen nachgeordneten Verwaltungseinheiten sind nach den Grundsätzen einer rechtmässigen, leistungsfähigen und rationellen Verwaltung zu organisieren und zu leiten.

3. Abschnitt: Regelungen

Art. 47

¹ Der Bundesrat erlässt Weisungen für die leitenden Tätigkeiten in der Bundesverwaltung.

² Dabei sind insbesondere festzulegen:

a. Richtlinien für die Verwaltungsführung.

b. Anordnungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufträge, Verfahren und Geschäftsverkehr von Stabsstellen (Art. 39, 41, 42, 54 und 56) und von Koordinationseinrichtungen (Art. 59–61).

³ Der Erlass von Weisungen für Koordinationseinrichtungen kann dem Bundeskanzler übertragen werden.

Zweiter Abschnitt: Gruppen und Ämter

Art. 48

Gliederungsprinzip

¹ Die Departemente werden in Ämter gegliedert.

² Die Ämter werden ihrerseits in weitere Verwaltungseinheiten gegliedert.

³ Wenn die Zahl der Ämter in einem Departement oder die Art der Aufgaben es erfordert, kann der Bundesrat Ämter zu Gruppen zusammenfassen und letztern ein angemessenes Führungsinstrument zuteilen.

⁴ Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat.

Art. 49

Leitung

¹ Die Vorsteher der Gruppen und Ämter nehmen im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs sowie nach Massgabe der Vorschriften und des Voranschlags ihre Leitungsaufgaben wahr.

² Sie sind in bezug auf ihren Zuständigkeitsbereich insbesondere verantwortlich für:

a. die angemessene Planung,

b. die Organisation nach den Grundsätzen des Artikels 46,

c. die verwaltungsinterne Information,

d. die Koordination,

e. den Erlass der notwendigen Weisungen und die Erteilung von Aufträgen,

f. den Erlass der Verfügungen und der allfällig zustehenden Verordnungen,

g. die Beaufsichtigung der nachgeordneten Verwaltungseinheiten.

Art. 50

Aufgabenbereich

Die Ämter erledigen unter Vorbehalt von Artikel 64 Absatz 3 die in ihren Aufgabenbereich fallenden Geschäfte.

Art. 51

Unterschriftsberechtigung und Amtsverkehr

¹ Die Vorsteher der Gruppen und Ämter regeln die Unterschriftsberechtigung. Sie verkehren in bezug auf ihren Zuständigkeitsbereich unmittelbar mit andern eidgenössischen und kantonalen Behörden und Amtsstellen sowie mit Privaten.

² Der Bundesrat legt fest, welche Gruppen und Ämter direkt mit dem Ausland, dem Aussendienst des eidgenössischen Departements des Auswärtigen und den ausländischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen in der Schweiz verkehren dürfen.

Drittes Kapitel: Stabsstellen in den Departementen

1. Abschnitt: Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle

Art. 52

Grundsatz

¹ Das Generalsekretariat ist die allgemeine Stabsstelle des Departements.

² Es können ihm ausnahmsweise auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.

Art. 53

Stabsaufgaben des Generalsekretariats

¹ Im Rahmen der allgemeinen Aufgaben einer Stabsstelle nach Artikel 39 ist das Generalsekretariat insbesondere besorgt für:

- a. Koordinationen innerhalb des eigenen Departements und zwischen den Departementen;
- b. Planungen auf der Stufe des Departements;
- c. die dauernde Information des Departementsvorstehers, der Vorsteher der Gruppen und Ämter sowie, in Zusammenarbeit mit dem Informationsdienst der Bundeskanzlei, der Öffentlichkeit über die das Departement betreffenden Angelegenheiten:

- d. die Vorbereitung der dem Departementvorsteher zustehenden Entscheidungen, ferner die Vorbereitung oder Bereinigung der an die Bundesversammlung gelangenden Angelegenheiten des Departements, soweit nicht Gruppen und Ämter damit betraut sind;
- e. die Unterstützung des Departementvorstehers bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats;
- f. Aufsichtsführungen nach den Anordnungen und dem Kontrollplan des Departementvorstehers, unter Einschluss der Überprüfung der Departementsorganisation.

² Der Generalsekretär leitet die zentralen Dienste des Departements, insbesondere den Sekretariatsdienst sowie das zentrale Personal-, Finanz- und Rechtswesen.

³ Er entlastet den Departementvorsteher im Verkehr nach aussen, soweit nicht die Vorsteher von Gruppen und Ämtern damit betraut sind.

⁴ Soweit die besonderen Verhältnisse bei einzelnen Departementen es erfordern, kann der Bundesrat einzelne Aufgaben des Generalsekretariats einer Gruppe oder einem Amt übertragen.

2. Abschnitt: Weitere Stabsstellen

Art. 54

Wenn ein zwingendes Bedürfnis besteht, kann der Bundesrat weitere Stabsstellen für ein Departement, für Gruppen oder für Ämter bilden.

3. Abschnitt: Persönliche Mitarbeiter des Departementvorstehers

Art. 55

¹ Jeder Departementvorsteher kann persönliche Mitarbeiter bestellen, die in einer durch den Bundesrat zu regelnden beamtenrechtlichen Sonderstellung stehen.

² Überdies kann der Departementvorsteher von Fall zu Fall Sachkundige beiziehen, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Das gleiche Recht steht den Vorstehern von Gruppen und Ämtern zu, sofern der Departementvorsteher die Zustimmung erteilt.

4. Abschnitt: Kommissionen

Art. 56

¹ Wenn ein zwingendes Bedürfnis besteht, können zur Beratung des Departementvorstehers sowie der Vorsteher von Gruppen und Ämtern Kommissionen gebildet werden.

² Die Regelungen für die Kommissionen werden nach Artikel 47 Absatz 2 Buchstabe *b* getroffen, es sei denn, sie seien in besonderen Gesetzen niedergelegt.

³ Auf jede Bestätigungswahl hin ist zu prüfen, ob sich die Beibehaltung einer Kommission rechtfertigt. Dies gilt auch für Kommissionen, die durch Gesetz oder Verordnung vorgesehen sind. Gelangt das Wahlorgan zu einem verneinenden Ergebnis, so soll die Bestätigungswahl unterbleiben.

Viertes Kapitel: Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung

Art. 57

Information und Koordination

¹ Fällt ein Geschäft in den Bereich mehrerer Departemente, so sorgen die Beteiligten von sich aus für die gegenseitige Information und die Koordination.

² Ein Departement übernimmt die Federführung des Geschäftes.

Art. 58

Mitberichtsverfahren

Sind koordinationsbedürftige Geschäfte vom Bundesrat zu behandeln, so erstatten die beteiligten Departemente Mitberichte.

Art. 59

Interdepartementale Koordinationsstellen

¹ Der Bundesrat kann für die Behandlung koordinationsbedürftiger Geschäfte interdepartementale Koordinationsstellen, wie Konferenzen, Ausschüsse und Projektgruppen, einsetzen. Sie werden dauernd oder auf Zeit bestellt.

² In diese Koordinationsstellen können auch Sachverständige berufen werden, die der Bundesverwaltung nicht angehören.

³ Der Bundesrat kann andere koordinierende Einrichtungen schaffen.

Art. 60

Generalsekretärenkonferenz

Die Generalsekretäre treten regelmässig unter der Leitung des Bundeskanzlers zur gegenseitigen Information und zur Regelung von Koordinationsfragen zusammen.

Art. 61

Konferenz der Informationschefs

Der Bundesrat schafft eine ständige Konferenz der Informationschefs der Bundesverwaltung.

Vierter Titel: Der Bestand der Bundesverwaltung

Art. 62

Verwaltungseinheiten

¹ Die Bundesverwaltung besteht aus folgenden Verwaltungseinheiten:

*A. Bundeskanzlei**B. Departemente*

1. Eidgenössisches Departement des Auswärtigen
2. Eidgenössisches Departement des Innern
3. Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
4. Eidgenössisches Militärdepartement
5. Eidgenössisches Finanzdepartement
6. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
7. Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

C. Ämter

Die Bundeskanzlei und die Departemente umfassen die folgenden Ämter und Dienste:

1. Amt für Bundesbauten
2. Aussendienst des Departements des Auswärtigen
3. Bundesamt für Adjutantur
4. Bundesamt für Artillerie
5. Bundesamt für Ausländerfragen
6. Bundesamt für Aussenwirtschaft
7. Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
8. Bundesamt für Binnenwirtschaft
9. Bundesamt für Energiewirtschaft
10. Bundesamt für Forstwesen
11. Bundesamt für geistiges Eigentum
12. Bundesamt für Genie und Festungen
13. Bundesamt für Gesundheitswesen
14. Bundesamt für Infanterie
15. Bundesamt für Justiz

16. Bundesamt für Konjunkturfragen
17. Bundesamt für Kulturpflege
18. Bundesamt für Landestopographie
19. Bundesamt für Landwirtschaft
20. Bundesamt für Luftschutztruppen
21. Bundesamt für Mass und Gewicht
22. Bundesamt für Mechanisierte und Leichte Truppen
23. Bundesamt für Militärflugplätze
24. Bundesamt für Militärflugwesen und Fliegerabwehr
25. Bundesamt für Militärveterinärdienst
26. Bundesamt für Militärversicherung
27. Bundesamt für Nachrichtenwesen
28. Bundesamt für Polizeiwesen
29. Bundesamt für Privatversicherungswesen
30. Bundesamt für Raumordnung
31. Bundesamt für Rüstungsbeschaffung
32. Bundesamt für Rüstungsbetriebe
33. Bundesamt für Rüstungstechnik
34. Bundesamt für Sanität
35. Bundesamt für Sozialversicherung
36. Bundesamt für Statistik
37. Bundesamt für Strassenbau
38. Bundesamt für Transporttruppen
39. Bundesamt für Übermittlungstruppen
40. Bundesamt für Umweltschutz
41. Bundesamt für Verkehr
42. Bundesamt für Veterinärwesen
43. Bundesamt für Wasserwirtschaft
44. Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
45. Bundesamt für Wohnungswesen
46. Bundesamt für Zivilluftfahrt
47. Bundesamt für Zivilschutz
48. Bundesanwaltschaft
49. Dienste für den Bundesrat
50. Direktion für internationale Entwicklungszusammenarbeit
51. Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung (Generalsekretariat)
52. Direktion für internationale Organisationen
53. Direktion für Völkerrecht
54. Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale
55. Eidgenössische Finanzverwaltung
56. Eidgenössische Getreideverwaltung
57. Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek
58. Eidgenössisches Personalamt
59. Eidgenössische Steuerverwaltung
60. Eidgenössische Turn- und Sportschule

61. Eidgenössische Zollverwaltung
62. Kriegsmaterialverwaltung
63. Kommandos der Armeekorps und das Kommando der Fieger- und Fiegerabwehrtruppen sowie die diesen unterstellten Heereseinheiten und Brigaden
64. Oberauditorat
65. Oberkriegskommissariat
66. Politische Direktion
67. Schweizerisches Bundesarchiv
68. Schweizerische Landesbibliothek
69. Schweizerisches Landesmuseum
70. Schweizerische Meteorologische Anstalt

D. Administrativ zugeordnete Ämter und Dienste

Der Bundeskanzlei und den Departementen sind folgende Ämter und Dienste administrativ zugeordnet:

1. Parlamentsdienste
2. Bundesamt für Organisation
3. Eidgenössische Finanzkontrolle
4. Eidgenössische Bankenkommision
5. Zentralstelle für Gesamtverteidigung

E. Besondere eidgenössische Anstalten und Betriebe

1. Eidgenössische Technische Hochschulen
2. Eidgenössische Alkoholverwaltung
3. Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe
4. Schweizerische Bundesbahnen

² Der Bundesrat kann die Bezeichnung bestehender Ämter ändern.

Art. 63

Wahrung der Organisationsgrundsätze

¹ Die Organisation und Geschäftsführung besonderer eidgenössischer Anstalten und Betriebe (Eidgenössische Alkoholverwaltung, Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe, Schweizerische Bundesbahnen) sowie für die Eidgenössischen Technischen Hochschulen richten sich nach den für sie geltenden besonderen gesetzlichen Bestimmungen.

² Dieses Gesetz findet auf sie Anwendung, soweit es zu den besonderen Erlassen nach Absatz 1 nicht im Widerspruch steht.

³ Die Erlasse für besondere eidgenössische Anstalten und Betriebe wahren nach Möglichkeit die in diesem Gesetz enthaltenen Grundsätze.

Fünfter Titel: Die Organisation im einzelnen (Detailorganisation)

Art. 64

Organisationsverordnungen des Bundesrats

¹ Der Bundesrat ordnet die Zuweisung der Ämter an die Departemente und der Dienste an die Bundeskanzlei.

² Der Bundesrat bestimmt die Organisation der Departemente und Gruppen sowie der Ämter in den Grundzügen und umschreibt ihre grundlegenden Aufgaben.

³ Er bestimmt die Geschäfte, deren Erledigung er sich selbst, den Departementen oder den Gruppen vorbehält.

⁴ Er kann im Rahmen der allgemeinen Verfahrensgesetze die Verfahren regeln. Erste Beschwerdeinstanz für Verfügungen der Ämter bildet das Departement, unter Vorbehalt von Artikel 98 Buchstabe *c* des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege¹⁾ und von Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe *b*, sowie die Absätze 2-4 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren²⁾.

⁵ Die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen kann Gruppen oder Ämtern nur übertragen werden, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss dazu ausdrücklich ermächtigt.

⁶ Bestimmungen im Sinne der Absätze 1-3 sind in der Form von Verordnungen zu erlassen, die zu veröffentlichen sind.

Art. 65

Organisationserlasse der Departementvorsteher

¹ Soweit die Organisationsverordnungen des Bundesrats dafür Raum lassen, trifft der Departementvorsteher die erforderlichen organisatorischen Vorkehren (Detailorganisation) in Erlassen, die veröffentlicht werden. Vorbehalten bleibt die Wahrung der Interessen der Geheimhaltung.

² Der Departementvorsteher kann seine Unterschriftsberechtigung in zum voraus bestimmten Fällen auf den Generalsekretär und dessen Stellvertreter sowie auf die Vorsteher der Gruppen und Ämter und deren Stellvertreter übertragen. Die ermächtigten Beamten unterschreiben im Namen des Departementvorstehers.

¹⁾ SR 173.110

²⁾ SR 172.021

Art. 66

Leitlinien

Die organisatorischen Erlasse des Bundesrats und der Departementvorsteher berücksichtigen die Bundesgesetze über das Verwaltungsverfahren¹⁾ und über die Organisation der Bundesrechtspflege²⁾, richten sich an Artikel 46 aus und beachten im weiteren folgende Grundsätze:

- a. Die wirksame Leitung der Bundesverwaltung durch den Bundesrat muss erleichtert werden. Die Zuständigkeitsordnung soll einfach, klar und übersichtlich sein.
- b. Leitungsorgane sollen, soweit als möglich, entlastet und für die Wahrnehmung leitender Tätigkeiten freigestellt werden.
- c. Die einem Aufgabenbereich im allgemeinen zukommende staatspolitische und verwaltungsmässige Bedeutung soll der Stufe entsprechen, der die Zuständigkeit übertragen wird.

Art. 67

Titel

¹ Die Vorsteher von Gruppen und Ämtern führen den Titel «Direktor».

² Die Vorsteher der Politischen Direktion und des Amtes für Aussenwirtschaft tragen im Verkehr mit dem Ausland die Titularbezeichnung «Staatssekretär».

³ Im militärischen Bereich gelten die durch die Militärorganisation und ihre Vollzugserlasse festgelegten Bezeichnungen der Amtsträger.

Art. 68

Aktenablieferung

Der Bundesrat kann Bestimmungen über die zwangsweise Sicherstellung von Dienstakten erlassen, welche sich im Besitze von Personen befinden, die in einem Dienst- oder Auftragsverhältnis öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur zum Bund stehen oder daraus ausgeschlossen sind.

¹⁾ SR 172.021

²⁾ SR 173.110

Sechster Titel: Schlussbestimmungen

1. Abschnitt: Änderung bisherigen Rechts

Art. 69

Geschäftsverkehrsgesetz

Das Geschäftsverkehrsgesetz¹⁾ wird durch die Einfügung eines neuen Abschnittes VII^{bis} wie folgt geändert:

VII^{bis}. Vertretung des Bundesrats und der Bundeskanzlei in der Bundesversammlung

Art. 65^{bis}

¹ Die Mitglieder des Bundesrats können sich in parlamentarischen Kommissionen im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.

² Die Vertreter sind befugt, sich gleich den Departementsvorstehern von Sachbearbeitern begleiten zu lassen.

Art. 65^{ter}

¹ Den Plenarverhandlungen der beiden Räte folgt der Vorsteher desjenigen Departements, in dessen Geschäftsbereich der Verhandlungsgegenstand gehört. Im Zweifelsfall legt der Bundesrat die Vertretung fest.

² Ein Departementsvorsteher kann sich von einem Mitarbeiter in die Plenarverhandlungen begleiten lassen. Diesem kann auf Begehren des Departementsvorstehers das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden, die spezielle fachtechnische Kenntnisse voraussetzen.

Art. 65^{quater}

Der Bundeskanzler vertritt die Geschäfte der Bundeskanzlei in den parlamentarischen Kommissionen und in den Plenarverhandlungen.

Art. 70

Weitere Erlasse

Das Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren²⁾ wird wie folgt geändert:

¹⁾ SR 171.11

²⁾ SR 172.021

Art. 47 Abs. 2

² Hat eine nicht endgültig entscheidende Beschwerdeinstanz im Einzelfalle eine Weisung erteilt, dass oder wie eine Vorinstanz verfügen soll, so hat der Beschwerdeführer die Verfügung unmittelbar an die nächsthöhere Beschwerdeinstanz weiterzuziehen.

2. Abschnitt: Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 71

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes werden insbesondere aufgehoben:

- a. Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (BS 1 261; SR 172.070).
- b. Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei (BS 1 337; SR 172.210.10).
- c. Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation des Eidgenössischen Departements des Innern (BS 1 389; SR 172.212.0).
- d. Bundesgesetz vom 27. Juni 1919 betreffend Organisation des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (BS 1 400; SR 172.213.0).
- e. Die Artikel 167, 168 Absätze 4 und 5, 168^{bis}, 168^{ter}, 169, 171 und 184 des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BS 5 3; SR 510.10).
- f. Bundesgesetz vom 21. Januar 1860 betreffend die Errichtung eines statistischen Büros (BS 4 281; SR 172.212.22).
- g. Bundesgesetz vom 28. Juni 1889 über die Bundesanwaltschaft (BS 1 406; SR 172.213.5).
- h. Bundesbeschluss vom 19. Dezember 1912 über die Errichtung eines Bundesamtes für Sozialversicherung (BS 1 419; SR 172.212.23).
- i. Bundesbeschluss vom 8. Oktober 1920 über die Errichtung des eidgenössischen Arbeitsamtes (BS 1 420; SR 172.216.3).
- k. Bundesbeschluss vom 21. Juni 1929 über die Vereinigung der Abteilung für Industrie und Gewerbe und des eidgenössischen Arbeitsamtes (BS 1 422; SR 172.216.31).
- l. Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung (AS 1949 1523; SR 170.513.1).
- m. Alle andern diesem Gesetz oder den Verordnungen im Sinne des Artikels 64 dieses Gesetzes widersprechenden Bestimmungen des Bundesrechts.

3. Abschnitt: Inkrafttreten

Art. 72

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Es tritt am in Kraft.

³ Der Bundesrat ist jedoch ermächtigt, bisherige organisatorische Gliederungen in der Bundesverwaltung bis längstens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes beizubehalten.