

---

# Expertenbericht

über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit  
und Verwaltungsführung des Bundesrates

INHALTSVERZEICHNIS

9 Einleitung 506  
 10 Der Regierungsauftrag 2  
 11 Die drei parlamentarischen Funktionen 74  
 12 Die Arbeit des Regierungsausschusses 2

# Expertenbericht

## über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates

11.1 Die Bedeutung des Regierungsauftrags und die Frage der Zahl der Mitglieder  
 11.2 Die Durchführung der einzelnen Verwaltungsaufträge und ihrer besonderen Verhältnisse  
 11.3 Übersicht über die gegenwärtigen Zustände  
 11.4 Bedeutung der Nichtregulierung der Angelegenheiten  
 11.5 Wichtigkeit der Vollständigkeit der Verwaltung  
 11.6 Spezielle Kernbereiche  
 11.7 Maßnahmen, die sich wiederum der Gesamtsituation anerkennen lassen  
 11.8 Maßnahmen, die sich auf die Arbeit des Bundesrates auswirken werden  
 11.9 Maßnahmen zur Einführung des Bundesrates als Departementenrat  
 11.10 Verwaltungskomitee-Massnahmen  
 11.11 Fortschritt von Verordnungen gegenüber dem Parlament  
 12 Allgemeines Vorkommnisgesetz des Bundes  
 12.1 Mehrfache Anträge  
 12.2 Verfahren und nicht gleiche Verfahren  
 12.3 Annullen und Legitimität der Organisation  
 12.4 Die Organisation in Departementen  
 13 Organisation und Mensch  
 13.1 Die gegenwärtige Abgrenzung  
 13.2 Kreis und Wirkung  
 13.3 Die Durchschneidung der gegenwärtigen Zustände  
 14 Klärung der Expertenkommissionen  
 15 Die Regierung und die Leitungskommissionen der Exekutiv  
 15.1 Abgrenzung und Wirkung der Exekutiv

November 1967

## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
<b>0 Einleitung</b>	
01 Der Expertenauftrag . . . . .	3
02 Die drei parlamentarischen Postulate . . . . .	4
03 Die Arbeit der Expertenkommission. . . . .	5
 <b>ERSTER TEIL</b>	
<b>1 Allgemeine Grundlagen</b>	
<b>11 Frühere Reformbestrebungen und die gegenwärtigen Postulate . . . .</b>	<b>7</b>
111 Übersicht über frühere Bestrebungen zur Entlastung des Bundesrates . . .	7
111.1 Umfassende Reformgespräche im 19. Jahrhundert . . . . .	7
111.2 Die Beschränkung der Reformgespräche auf die Frage der Zahl der Bundesräte seit 1914 . . . . .	8
111.3 Die Beibehaltung der tradierten Grundstruktur und ihrer normativen Grund- lagen . . . . .	8
112 Übersicht über die gegenwärtigen Postulate . . . . .	9
112.1 Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive . . . . .	10
112.2 Verstärkung der Tiefengliederung der Verwaltung . . . . .	10
112.3 Spezielle Reformvorschläge . . . . .	10
112.31 Massnahmen, die sich zugunsten des Gesamtbundesrates auswirken sollen . .	10
112.32 Massnahmen, die sich auf die Arbeit des Bundespräsidenten auswirken sollen	11
112.33 Massnahmen zur Entlastung der Bundesräte als Departementsvorsteher. . .	11
112.331 Verwaltungsinterne Massnahmen . . . . .	11
112.332 Entlastung von Verpflichtungen gegenüber dem Parlament . . . . .	11
<b>12 Allgemeine Voraussetzungen von Reformen . . . . .</b>	<b>12</b>
121 Methodische Ausgangspunkte. . . . .	12
121.1 Umbauten und nicht gänzliche Neubauten . . . . .	12
121.2 Rationalität und Legitimität der Organisation . . . . .	12
121.3 Die Organisation in Bewegung . . . . .	13
122 Organisation und Mensch . . . . .	13
122.1 Die gegenseitige Abstimmung. . . . .	13
122.2 Norm und Wille. . . . .	14
122.3 Die Berücksichtigung der gegenwärtigen Amtswalter . . . . .	14
<b>13 Richtpunkte der Expertenkommission. . . . .</b>	<b>14</b>
131 Die Begrenzung auf die Leitungsorganisation der Exekutive . . . . .	14
131.1 Abgrenzung und Isolierung der Thematik. . . . .	14

131.2	Die Weitung auf die allgemeine Organisationsfrage . . . . .	15
132	Die Praktikabilität . . . . .	15

## ZWEITER TEIL

<b>2</b>	<b>Die Leitungsorganisation der Exekutive</b>	<b>16</b>
<b>21</b>	<b>Der Bundesrat als Kollegialbehörde . . . . .</b>	<b>17</b>
211	Der Kompetenzbereich des Bundesrates und das Kollegialsystem . . . . .	17
211.1	Die Aufgaben des Bundesrates in verfassungsrechtlicher Sicht . . . . .	17
211.11	Die «Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten» . . . . .	17
211.12	Die verfassungsrechtliche Enumeration . . . . .	18
211.2	Das Kollegialsystem . . . . .	19
211.21	Leitgedanken und verfassungsrechtliche Gestaltung . . . . .	19
211.22	Die Realität . . . . .	20
212	Der Geschäftsgang des Kollegiums . . . . .	21
212.1	Die geltenden Regelungen . . . . .	21
212.11	Allgemeines . . . . .	21
212.12	Die Sitzungen . . . . .	22
212.13	Das Mitberichtsverfahren . . . . .	24
212.14	Ausschüsse des Bundesrates . . . . .	25
212.2	Eigentümlichkeiten des heutigen Geschäftsganges . . . . .	25
212.21	Die prinzipielle Tauglichkeit . . . . .	25
212.22	Die Lückenhaftigkeit in der Wahrnehmung der Leitungsfunktion . . . . .	26
212.23	Die Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der Sitzungen . . . . .	27
212.24	Die Knappheit der Kollegialtätigkeit . . . . .	28
212.25	Die begrenzte Kontrolltätigkeit . . . . .	28
212.26	Die geschwächte Steuerungskraft . . . . .	28
212.27	Die zurückhaltende «Öffentlichkeitsarbeit» . . . . .	29
213	Reformmöglichkeiten . . . . .	30
213.1	Das Ziel . . . . .	30
213.11	Die Wahrung des funktionsfähigen Kollegialsystems . . . . .	30
213.12	Die Konzentration als Chance . . . . .	30
213.2	Reformvorschläge ohne Strukturänderungen . . . . .	31
213.21	Neuordnung der Kompetenzverteilung . . . . .	32
213.22	Die Einrichtungen von Stabsstellen des Kollegiums . . . . .	32
213.23	Die innere Aktivierung (Intensivierung) . . . . .	35
213.24	Die Nutzung abkürzender Verfahren . . . . .	36
213.241	Ausschüsse des Bundesrates . . . . .	36
213.242	Mitberichtsverfahren . . . . .	37
213.3	Reformvorschläge mit Strukturänderungen . . . . .	38
213.31	Die Erweiterung des Bundesrates . . . . .	38
213.32	Die Schaffung einer konsequenten «Direktorialverfassung» . . . . .	40

213.33	Übergänge zur Präsidialdemokratie . . . . .	42
<b>22</b>	<b>Der Bundespräsident . . . . .</b>	<b>43</b>
221	Der Kompetenzbereich und die Stellung des Bundespräsidenten . . . . .	43
221.1	Die verfassungsrechtliche Ordnung . . . . .	43
221.11	Das geschriebene Recht . . . . .	43
221.12	Die Stellung des Bundespräsidenten . . . . .	44
221.13	Die zurückhaltende Interpretation . . . . .	46
221.2	Die Staatspraxis . . . . .	46
221.21	Das Gesamtbild . . . . .	46
221.22	Die Haupterschwerisse . . . . .	47
222	Reformmöglichkeiten . . . . .	49
222.1	Leitbilder des Bundespräsidenten . . . . .	49
222.11	Permanente und ausschliessliche Bundespräsidentenschaft in Verbindung mit einem Präsidialdepartement . . . . .	49
222.12	Andersartige Sicherstellung der Kontinuität . . . . .	51
222.13	Der primus inter pares und die Stärkung der Stellung des Bundespräsidenten . . . . .	52
222.14	Zusammenfassung . . . . .	53
222.2	Das Ziel . . . . .	53
222.21	Die gefestigte Stellung des Bundespräsidenten . . . . .	53
222.22	Grundsätzliches zur Entlastung des Bundespräsidenten . . . . .	54
222.3	Die Tätigkeiten des Bundespräsidenten in den einzelnen Aufgabenbereichen . . . . .	54
222.31	Die Wahrnehmung von repräsentativen Funktionen . . . . .	54
222.32	Funktionen im Bereich der geschäftsleitenden Aufgaben . . . . .	54
222.33	Entlastungen im Bereich der materiellen Entscheidungsbefugnisse . . . . .	55
222.34	Keine Spezialentlastungen des Bundespräsidenten . . . . .	56
222.4	Organisatorische Vorkehren zugunsten des Bundespräsidenten . . . . .	56
222.41	Der verstärkte Einsatz der Bundeskanzlei . . . . .	57
222.42	Die Institutionen des «Kabinettschefs» und des Präsidialsekretärs . . . . .	57
<b>23</b>	<b>Die Departementsvorsteher . . . . .</b>	<b>59</b>
231	Der Kompetenzbereich und die Stellung der Departementsvorsteher . . . . .	59
231.1	Die rechtliche Ordnung . . . . .	59
231.11	Das geschriebene Recht . . . . .	59
231.12	Allgemeine Umschreibung der Stellung . . . . .	60
231.2	Die Staatspraxis . . . . .	61
231.21	Die Aufgaben des Departementschefs . . . . .	61
231.22	Arbeitsweisen . . . . .	63
232	Reformmöglichkeiten . . . . .	64
232.1	Das Ziel . . . . .	64
232.2	Reformen ohne Strukturänderungen . . . . .	65
232.21	Die Neuordnung der Kompetenzverteilung . . . . .	65
232.22	Die Schaffung von departementalen Stäben . . . . .	65
232.23	Der Ausbau der Generalsekretariate . . . . .	66
232.24	Persönliche Sachberater des Departementschefs . . . . .	68

232.25	Die Verbesserung des funktionellen Instrumentariums . . . . .	69
232.3	Besondere Probleme . . . . .	70
232.31	Die Institution der Staatssekretäre . . . . .	70
232.311	Die Forderung . . . . .	70
232.312	Die Typen . . . . .	70
232.313	Die Aufnahme in der schweizerischen Ordnung . . . . .	71
232.32	Der Departementsvorsteher und das Parlament . . . . .	72
232.321	Die Forderung . . . . .	72
232.322	Der grundsätzliche Aspekt . . . . .	73
232.323	Möglichkeiten von Entlastungen der Departementsvorsteher im Parlamentsbetrieb . . . . .	73
<b>24</b>	<b>Die Bundeskanzlei . . . . .</b>	<b>75</b>
241	Aufgabe und Stellung der Bundeskanzlei . . . . .	75
241.1	Die rechtliche Ordnung . . . . .	75
241.11	Das geschriebene Recht . . . . .	75
241.111	Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung . . . . .	76
241.112	Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei . . . . .	76
241.113	Das Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz) . . . . .	77
241.12	Allgemeine Umschreibung der Stellung der Bundeskanzlei . . . . .	78
241.13	Die Organisation der Bundeskanzlei . . . . .	79
241.2	Zur Arbeitsweise der Bundeskanzlei . . . . .	80
241.21	Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Bundeskanzler und Vizekanzler . . . . .	80
241.22	Die formale Funktion der Bundeskanzlei hinsichtlich des Geschäftsganges des Bundesrates . . . . .	81
241.23	Andere Verrichtungen der Bundeskanzlei . . . . .	82
242	Reformvorschläge . . . . .	82
242.1	Das Ziel . . . . .	82
242.2	Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle . . . . .	83
242.21	Die formalen Obliegenheiten . . . . .	83
242.22	Stabsarbeit mit materiellen Aspekten . . . . .	84
242.23	Arbeitstechnische Vorkehren . . . . .	86
242.3	Besondere Stabsaufgaben der Bundeskanzlei . . . . .	86
242.31	Verbindungen zwischen Exekutive und Parlament . . . . .	87
242.32	Planungen . . . . .	88
242.33	Aufgaben der Aufsicht . . . . .	88
242.34	Die Ausarbeitung des Geschäftsberichtes . . . . .	90
242.35	Teilhabe an der Leitung der Totalen Landesverteidigung . . . . .	90
242.36	Zentralbibliothek und Bundesarchiv . . . . .	90
242.4	Die Bundeskanzlei als Informationsstelle . . . . .	91
242.41	Der Ruf nach Verbesserungen . . . . .	91

242.42	Die Grundlinien einer künftigen Praxis . . . . .	92
242.43	Die Rolle der Bundeskanzlei im Informationswesen im allgemeinen . . . . .	93
242.44	Die Rolle der Bundeskanzlei im Informationswesen im besondern . . . . .	94
242.45	Personelle Voraussetzung . . . . .	95
242.5	Organisationsfragen der Bundeskanzlei . . . . .	96
242.51	Die Gliederung nach Hauptaufgaben . . . . .	96
242.52	Die einzelnen Dienste der «Kanzlei des Bundesrates» . . . . .	97
242.521	Ein Sekretariat des Bundespräsidenten . . . . .	97
242.522	Ein Rechtsdienst . . . . .	97
242.523	Zentraler Übersetzungsdienst . . . . .	98
242.524	Informationsdienst . . . . .	99
242.525	Administration . . . . .	99
242.53	Die Fortbildung der Organisation der Bundeskanzlei . . . . .	99
242.54	Eine Konferenz der Generalsekretäre der Bundesverwaltung . . . . .	100
242.55	Eine Konferenz der Vertreter der Informationsdienste . . . . .	100
242.56	Die Spitzenorgane der Bundeskanzlei . . . . .	101

### DRITTER TEIL

## 3 Zusammenfassung und Empfehlungen

31	<b>Die Zielsetzung der Reformbestrebungen</b> . . . . .	103
311	Die allgemeine Umschreibung . . . . .	103
312	Die begleitenden Ziele für eine wirksame Leitungsorganisation . . . . .	103
32	<b>Die konkreten Expertenfragen</b> . . . . .	104
33	<b>Empfehlungen in bezug auf die einzelnen Leitungsorgane</b> . . . . .	105
331	Vorkehren beim Kollegium . . . . .	105
331.1	Die Neuordnung der Kompetenzverteilung . . . . .	105
331.2	Der Ausbau und die Nutzung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Kollegiums . . . . .	106
331.3	Die innere Aktivierung des Kollegiums . . . . .	106
331.4	Die Nutzung abkürzender Verfahren . . . . .	106
332	Vorkehren beim Bundespräsidenten . . . . .	106
332.1	Die Neuordnung der Kompetenzverteilung . . . . .	106
332.2	Die Intensivierung der Geschäftsleitung . . . . .	106
333	Vorkehren bei den Departementschefs . . . . .	107
333.1	Die Neuordnung der Kompetenzverteilung . . . . .	107
333.2	Der Ausbau der Generalsekretariate . . . . .	107
333.3	Weitere Stabsstellen und persönliche Sachberater des Departementschefs . . . . .	107
333.4	Verbesserung des funktionellen Instrumentariums . . . . .	107
333.5	Entlastungen in bezug auf das Parlament . . . . .	107
334	Vorkehren bei der Bundeskanzlei . . . . .	107
334.1	Der Ausbau zu einer allgemeinen Stabsstelle . . . . .	107

334.2 Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben . . . . . 108  
 334.3 Der Ausbau zur Informationsstelle . . . . . 108  
 334.4 Die organisatorische Verstärkung . . . . . 108  
**34 Empfehlungen in bezug auf das Vorgehen . . . . . 109**  
 341 Erste Reformstufe . . . . . 109  
 342 Zweite Reformstufe . . . . . 109  
 343 Dritte Reformstufe . . . . . 109

**4 Schlussbemerkungen**

**BEILAGEN**

1 Übersicht über die Vorstösse zur Entlastung oder Erweiterung des Bundesrates seit 1874  
 2 Ergänzungen und Änderungen des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes und der Delegationsordnung nach 1947 (Abschluss der bereinigten Gesetzessammlung) bis Ende 1966  
 3 Organisation der Bundeskanzlei nach geschriebenem Recht (Organigramm)  
 4 Tatsächliche Organisation der Bundeskanzlei (Stand 30. November 1967) (Organigramm)  
 5 Ergebnisse einer Umfrage bei den eidgenössischen Ständen über die Mitsprachemöglichkeiten des Staatsschreibers in den Sitzungen des Regierungsrates  
 6 Mögliche Reorganisation der Bundeskanzlei (Organigramm)

**SACHREGISTER**

Hochgeachteter Herr Bundespräsident,

hochgeachtete Herren Bundesräte,

Am 9. Juli 1965 haben Sie beschlossen, eine Expertenkommission einzusetzen zur Prüfung der Fragen, die im Laufe der Jahre 1964 und 1965 durch die Postulate Alfred Borel, G. A. Chevallaz und Henri Schmitt betreffend Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates aufgeworfen worden sind. Der Expertenkommission gehören an:

Präsident: Dr. Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, in Bern

- Mitglieder: – Prof. Dr. Kurt Eichenberger, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel, in Aarau
- Prof. Dr. Henri Zwahlen, Ordinarius für Verwaltungsrecht an der Universität Lausanne, in Lausanne
- Bundesvizekanzler Dr. Felix Weber, in Bern

Gestützt auf Ihre Ermächtigung hat die Expertenkommission als ständige Mitarbeiter beigezogen:

- Dr. Johann Ammann, Adjunkt II bei der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, in Bern
- PD Dr. Edwin Rühli, Adjunkt I bei der Untergruppe Planung der Generalstabsabteilung und Dozent für Betriebswirtschaftslehre an der Universität Zürich, in Bern
- Dr. Max Baltensweiler, Adjunkt I bei der Eidgenössischen Getreideverwaltung, als Sekretär und Protokollführer, in Bern

## 0 Einleitung

### 01 Der Expertenauftrag

Der der Expertenkommission am 6. Dezember 1965 endgültig erteilte Auftrag lautet wie folgt:

«Die vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission wird beauftragt, die in den Postulaten Borel, Chevallaz und Schmitt aufgeworfenen Probleme zu prüfen und darüber zu berichten, durch welche Massnahmen – bei Beibehaltung der heutigen Gliederung der Bundesverwaltung in die Bundeskanzlei und die sieben Departemente – der Bundesrat einerseits von Verwaltungsaufgaben zugunsten seiner Regierungstätigkeit entlastet und andererseits in der Durchführung seiner Regierungsaufgaben unterstützt werden kann.

In diesem Sinne sind insbesondere folgende Problemkreise näher zu untersuchen und abzuklären:

1. Kann eine Entlastung dadurch erzielt werden, dass die Bundeskanzlei ausgebaut bzw. strukturell umgebaut wird?
2. Kann die Arbeit des Bundesrates bzw. seiner einzelnen Mitglieder dadurch verbessert werden, dass
  - vorhandene Institutionen ausgebaut und verstärkt werden (Departementssekretariate),
  - Berater in irgendeiner geeigneten Form beigezogen werden,
  - neu das Amt von Staatssekretären in einer für unsere Verhältnisse angepassten Form eingeführt wird?
3. Kann eine Entlastung durch eine Verbesserung der Aufsichtskontrolle innerhalb der Verwaltung erreicht werden, indem ein rationelleres und speditiveres Arbeiten in der Verwaltung auch dem Bundesrat und seinen einzelnen Mitgliedern hilft?

Nicht in die Untersuchung einzubeziehen ist die Verwaltungsreform, welche die Aufgabeneuverteilung unter den Departementen zum Gegenstand hätte. Dieser Problemkreis soll zu einem späteren Zeitpunkt im Zusammenhang mit der Revision des Organisationsgesetzes aus dem Jahre 1914 eingehend geprüft werden.

Wenn sich im Laufe der Arbeit die Notwendigkeit einer Erweiterung oder Beschränkung des Auftrages ergeben sollte, so wäre dem Bundesrat über das federführende Departement Antrag zu stellen.

Die Arbeitsgruppe ist ermächtigt, soweit sie es für die Lösung der Aufgabe als notwendig erachtet, weitere Sachverständige beizuziehen, direkt mit allen Stellen der Bundesverwaltung zu verkehren, alle ihr gutscheinenden Erhebungen zu

veranlassen, wobei ihr die Verwaltung die volle Unterstützung zu gewähren hat. Zur Durchführung des Auftrages kann die Expertenkommission auch die benötigten Hilfskräfte aus der Verwaltung verlangen.»

Es ist offensichtlich, dass *in diesem Expertenauftrag nicht die Frage einer blossen Entlastung des Kollegiums im Zentrum steht, sondern umfassender die heute bedrängende Organisationsfrage, wie die gesamte Exekutivspitze (Bundesrat, Bundespräsident und Departementschefs) instand zu setzen sei, ihrer verfassungsmässigen Aufgabe zeitgemäss gerecht zu werden.*

## 02 Die drei parlamentarischen Postulate

Die drei Postulate, von denen eines ursprünglich als Motion eingereicht worden ist, lauten wie folgt:

### 021 Postulat Borel

«Die kürzlich durchgeführten Verhandlungen über die Mirage-Angelegenheit haben einmal mehr die Feststellung gestattet, dass die heutige Organisation des Bundesrates seit langem nicht mehr den an die Bundesexekutive gestellten verschärften Anforderungen genügt.

Dies hat zur Folge, dass der Grundsatz der Kollegialregierung selbst in Frage gestellt wird und dass die Regierungsautorität eine fühlbare Einbusse erfährt. Aus der heutigen Organisation ergibt sich gleichfalls für die Departementschefs eine Arbeitsüberlastung, die ihnen eine rationelle Erfüllung ihrer Doppelaufgabe als Leiter eines Departements und als Mitwirkende an der Kollegialtätigkeit mehr und mehr erschwert.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, die Möglichkeiten einer Verbesserung seiner Arbeitsbedingungen sowohl auf der Ebene der Kollegialbehörde als auch derjenigen der verschiedenen Departemente zu prüfen.

Diese Prüfung soll sich insbesondere befassen mit der Frage der allfälligen Schaffung

- a. eines dem Präsidenten unterstellten und mit der Koordination der Prüfung und Verwirklichung der allgemeinen Aufgaben betrauten Departementes oder einer entsprechenden Dienststelle;
- b. eines kleinen, aber besonders qualifizierten Stabes (Kabinettsminister, Staatssekretär), welcher befähigt wäre, den Departementschef in der Erfüllung seiner politischen und administrativen Aufgabe zu unterstützen. Dieser Stab wäre in jedem Departement, aber ausserhalb der eigentlichen Verwaltung, vorzusehen.»

### 022 Postulat Chevallaz

«Wie nie zuvor sieht sich der Bundesrat als Kollegialbehörde heute ständig den vielschichtigen Problemen gegenübergestellt, die durch die sprunghafte Entwicklung von Wirtschaft und Technik, durch den Konjunkturablauf und das

Gewicht der sich aufdrängenden Entscheidungen – namentlich auf dem Gebiete der Beziehungen unseres Landes zu Europa und zur übrigen Welt – gekennzeichnet sind und eine klare politische Linie erfordern. Ohne den Willen zur Zusammenarbeit und den Solidaritätssinn unserer obersten Landesbehörde in Zweifel zu ziehen, stellt sich doch die Frage, ob der Bundesrat heute tatsächlich über die notwendigen Informations- und Koordinationsmittel sowie über die Kontrollmöglichkeiten verfügt, um seiner Aufgabe als Kollegialbehörde gerecht zu werden. Es erscheint überdies als fraglich, ob es bei der gegenwärtigen Organisation des Kollegialsystems und der Departemente einem Mitglied des Bundesrates ohne ausserordentliche Überlastung überhaupt möglich ist, seine Doppelfunktion als Mitglied der Regierung und Vorsteher eines Departementes zu erfüllen.

Aus diesen Überlegungen heraus wird der Bundesrat ersucht zu prüfen, welche Mittel geeignet wären, seine Aufgabe als Kollegialbehörde zu erleichtern. Dabei wäre insbesondere auch die Frage der Schaffung eines besonderen Präsidialdepartements zu erwägen, dem die Aufgabe zukäme, die Prüfung der allgemeinen Probleme zu koordinieren und für eine enge Zusammenarbeit der mit der Ausführung der Beschlüsse betrauten Departemente und Dienstabteilungen zu sorgen. Der Bundesrat wird überdies eingeladen zu prüfen, ob die Departementvorsteher nicht entlastet werden könnten durch die Zuteilung eines ausserhalb der Verwaltungshierarchie stehenden Stabes, der sie in ihren vielfältigen Aufgaben (Dokumentation, Entscheidung und Kontrolle) unterstützen würde.»

023

#### **Postulat Schmitt-Genf**

«Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen, ob auf dem Wege einer Revisionsvorlage zu Artikel 95 der Bundesverfassung eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf elf vorzuschlagen sei.»

Die Begründungen der im Nationalrat eingebrachten Vorstösse, die Debatte und die Stellungnahme des Bundesrates sind abgedruckt im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung 1965, Nationalrat, Seiten 49ff. und 297ff.

03

#### **Die Arbeit der Expertenkommission**

Die Expertenkommission befasste sich mit der Feststellung und der kritischen Würdigung des gegenwärtigen Standes von Organisation und Verfahrensweisen des Bundesrates, der Departementsspitzen und der Bundeskanzlei (Ist-Zustand). Hand in Hand mit diesen Untersuchungen ermittelte sie Möglichkeiten denkbarer Änderungen und neuer Gestaltungen der leitenden Staatstätigkeit in den schweizerischen Verhältnissen (Soll-Zustand). Sie hielt 21 Sitzungen ab. Sie pflog Aussprachen mit verschiedenen Beamten in leitender Stellung über Probleme ihres Geschäftsganges, liess sich durch den Beauftragten des Bundesrates für Presse- und Informationsfragen über seine Konzeption für die Verbesserung des Presse- und

Informationswesens in der Bundesverwaltung orientieren und führte mit einer Delegation des Bundesrates eine Aussprache durch. Sie nahm die Gelegenheit wahr, sich mit den drei Postulanten zu besprechen.

In einer an den Bundesrat gerichteten «Orientierung» vom 13. Mai 1967 hielt die Expertenkommission ihre ersten Ergebnisse fest, zu der in der Folge die einzelnen Departemente kurze Vernehmlassungen erstatteten. Nunmehr ist sie in der Lage, den *endgültigen Bericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates* vorzulegen. In einem ersten Teil sollen allgemeine Grundlagen, mit Einschluss einer Übersicht über bisherige Reformbestrebungen und die gegenwärtigen Begehren, dargestellt werden. In einem zweiten Teil werden der gegenwärtige Stand und mögliche Reformen erörtert. In einem dritten Teil endlich folgen Zusammenfassung und Empfehlungen hinsichtlich des weiteren Vorgehens.

## ERSTER TEIL

**1 Allgemeine Grundlagen****11 Frühere Reformbestrebungen und die gegenwärtigen Postulate****111 Übersicht über frühere Bestrebungen zur Entlastung des Bundesrates****111.1 Umfassende Reformgespräche im 19. Jahrhundert**

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 derartiger Revisionen bildeten namentlich die Jahre 1878, 1887, 1895 und 1914.

Es sind jedoch vorwiegend zwei Mittel, die die gesuchte Entlastung des Bundesrates zustande bringen sollten: entweder eine Erweiterung der Geschäfte, die den 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 etwa folgende interessante Vorschläge zur Diskussion:

- Ausgliederung von Bundesverwaltungsaufgaben von der Zentralverwaltung auf relativ eigenständige dezentralisierte Organisationseinheiten (selbständige Anstalten, «Kreis- und Bezirksbundesämter»)
- die Befreiung der Exekutive von der Vorbereitung der Gesetzgebung und Durchführung dieser Aufgaben durch die Bundesversammlung allein (rigorose funktionelle Gewaltentrennung)
- die Durchführung des Direktorialsystems durch Herauslösung der Bundesräte von der Departementsleitung, die durch Verwaltungsdirektoren zu übernehmen wäre
- die Eindämmung der Flut parlamentarischer Vorstösse (namentlich von Motionen und Postulaten), die der Exekutive erhebliche Arbeiten verursachen
- der Abbau von Bundesaufgaben
- die Einsetzung ständiger parlamentarischer Kommissionen zur Übernahme gewisser Exekutivfunktionen

- die Ernennung von geschäftsführenden Unterstaatssekretären
- die Erhöhung der Zahl der Bundesräte.

Es bleibt immer wieder lesenswert, was der Bundesrat über diese und weitere Vorschläge in einer meisterhaften Botschaft vom 4. Juni 1894 (BBl. 1894 II 766 ff.) ausgeführt hat. Keine dieser Möglichkeiten, die durchwegs gewisse Nachteile aufweisen und von denen einzelne das schweizerische Regierungssystem grundlegend gewandelt hätten, wurden in der Folge ernstlich weiter verfolgt, ausgenommen erstens die Idee einer Entlastung des Bundesrates von der Rechtspflege durch den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit (1914, 1928 und heute wieder) und zweitens die Forderung, die Zahl der Bundesräte auf neun zu erhöhen. Vgl. *Beilage 1*

#### 111.2 Die Beschränkung der Reformgespräche auf die Frage der Zahl der Bundesräte seit 1914

Diese letztgenannte Möglichkeit, die 1894 noch im Hintertreffen der Reformvorschläge stand, drängte sich im 20. Jahrhundert zunehmend in den Vordergrund. Seit 1913/14 trat der Gedanke der zahlenmässigen Erweiterung des Bundesrates kaum mehr von der politischen Bühne ab, immer wieder gefordert, immer wieder als unbehelflich verworfen: Die Bundesversammlung hat entsprechende Motionen oder Postulate meist 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 indessen – im Gegensatz zu denen im 19. Jahrhundert – 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, die lange Zeit namentlich in der öffentlichen Diskussion wenig Beachtung fanden, offensichtlich vor. – Es wird allmählich bewusst, dass die Zahl der Bundesräte nur eine Teilfrage eines viel umfassenderen Problems, nämlich der sinnvollen Organisation der Exekutivspitze, darstellt und nur in dieser weiten Sichtung zulänglich angegangen werden kann.

#### 111.3 Die Beibehaltung der tradierten Grundstruktur und ihrer normativen Grundlagen

So ist es unter der Herrschaft der Bundesverfassung von 1874 bei der normativen Grundstruktur der Exekutivorganisation geblieben, die das 19. Jahrhundert gegeben hat und die sich durch die Stichworte charakterisieren lässt: erstens Beibehaltung des Kollegialsystems für die Leitung der Exekutivgewalt und zweitens Möglichkeit der Übertragung von Geschäften zur selbständigen Erledigung auf die Departemente. (Modifikationen in der Ordnung der Departementszuteilungen und der Abbau der Rechtspflegeaufgaben des Kollegiums betreffen die Grundstruktur nicht.) Rechtliche Änderungen, die 1878 einsetzten, gingen vorwiegend auf das

Mass der Übertragungen von Aufgaben auf die Departemente und auf die diesen unterstellten Dienststellen. Sie waren – namentlich die Revision des Artikels 103 BV und die begleitende Gesetzgebung von 1914 – materiell bedeutungsvoll und sanktionierten oft die zuvor schon faktisch eingetretenen Kompetenzverschiebungen. Allein, organisatorische Umstrukturierungen wurden nicht vorgenommen. Heute sind für die Organisation und das Verfahren der Exekutivspitze immer 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. Vgl. *Beilage 2*

Dass diese Bewegung immer wieder Strukturfragen aufwirft, ist zwangsläufig. Der Bundesrat hat deswegen wiederholt solche Fragen intern behandelt und auch Gutachten, vorwiegend ehemaliger Ratsmitglieder, eingeholt. Zu nennen sind insbesondere folgende Arbeiten:

- 1948 Stellungnahme von alt Bundesrat W. Stampfli zu Fragen der Aufgabenverteilung unter den Departementen und zur Erhöhung der Zahl der Departemente von sieben auf neun.
- 1955 Stellungnahme von Bundesrat M. Feldmann zur Erhöhung der Zahl der Departemente von sieben auf neun.
- 1959 Bericht der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung über die Entlastung des Bundesrates, mit anschliessenden Verlautbarungen.
- 1961 Gutachten von alt Bundesrat R. Rubattel zur Frage der Erhöhung der Zahl der Departemente, mit anschliessenden Verlautbarungen der alt Bundesräte Kobelt, Lepori, Weber, Streuli und von Steiger zu diesem Gutachten.

## 112 Übersicht über die gegenwärtigen Postulate

Die drei parlamentarischen Anregungen Borel, Chevallaz und Schmitt gehen letztlich auf das gleiche Endziel aus: die Anpassung der Organisation und der Verfahren der Exekutivspitzen an die gewandelte Situation, in der sich Gesellschaft, Staat und Behörden heute befinden. Die Mittel, die im Parlament und aus der Öffentlichkeit empfohlen werden, sind zu einem grossen Teil solche, die bereits früher diskutiert worden sind; doch werden sie sich unter veränderten tatsächlichen Lagen und Wert-

gesichtspunkten stellenweise in einem andern Licht darbiehen. Teils handelt es sich um neuere Vorschläge. Die heutigen Anregungen lassen sich wie folgt gruppieren:

#### 112.1 Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive

Die Breitengliederung der Exekutive kann verstärkt werden durch eine Vermehrung der Zahl der Departemente oder – bei einer gleichbleibenden Zahl der Departemente – durch die Vermehrung der den Departementen direkt unterstellten Abteilungen. Mit der erstgenannten Variante geht regelmässig die Forderung einher, die Zahl der Bundesräte zu erhöhen, obwohl dies sachlogisch nicht unerlässlich wäre: Es wäre denkbar, wiewohl kaum praktisch, einem Bundesrat zwei bestehende Departemente zuzuteilen.

Eine stärkere Breitengliederung wird im Postulat Schmitt angegangen. Erstmals wird hier in einem *parlamentarischen* Vorstoss die Zahl von elf Bundesräten genannt; bisher war durchwegs von einer Erhöhung auf neun die Rede.

#### 112.2 Verstärkung der Tiefengliederung der Verwaltung

Der Weg einer verstärkten Tiefengliederung ist der bewährte, der bis 1914 dauernd ausgebaut wurde: die Übertragung von Geschäften je auf untere Stufen der Exekutivgewalt, wofür die Organisationseinheiten in die Tiefe gestaffelt werden müssen. Die Postulate Borel und Chevallaz suchen die Belegung dieser Organisationsvariante auf allen Ebenen. Durch die Schaffung von Hilfsstellen (Stäben) der leitenden Spitzen sollen gewisse Nachteile dieser organisatorischen «vertikalen Dekonzentration» gemildert und die Leitungsorgane ihrerseits aktionsfähiger gemacht werden.

#### 112.3 Spezielle Reformvorschläge

Ausser den zentralen Vorstellungen, die den drei parlamentarischen Anregungen zugrunde liegen, sind in letzter Zeit von den verschiedensten Seiten (Parlament, Verwaltung, Presse, weitere Öffentlichkeit, Wissenschaft) vorwiegend folgende Vorgehen empfohlen worden:

##### 112.31 Massnahmen, die sich zugunsten des Gesamtbundesrates auswirken sollen

- Grundlegende Revision des Gesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung
- Radikale Delegation von Aufgaben des Bundesrates an die Departemente und von den Departementen an die Abteilungen durch Revision der Delegationsordnung
- Ausbau der Verwaltungsrechtspflege des Bundesgerichtes und der Spezialrekurskommissionen
- Ausgliederung von Aufgaben aus der Bundeszentralverwaltung durch Schaffung selbständiger Anstalten (z. B. PTT, ETH, Militärwerkstätten usw.)
- Vermehrter Einsatz der bundesrätlichen Delegationen

- Reorganisation der Bundeskanzlei
  - Reduktion der Zahl der Sitzungen des Gesamtbundesrates und Behandlung weniger wichtiger Geschäfte an Sitzungen, zu denen nur vier Bundesräte einberufen werden (Quorum für die Beschlussfähigkeit)
  - Erweiterung der Liste der Präsidialverfügungen
  - Schaffung eines Präsidialdepartementes
  - Schaffung eines zivilen Generalstabes
  - Verbesserung des Mitberichtsverfahrens und der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates
  - Beizug von Referenten aus der Verwaltung für die Behandlung wichtiger Geschäfte in Bundesratssitzungen
  - Vermehrter Einsatz von «Delegierten des Bundesrates» zur Bearbeitung spezieller oder zeitlich beschränkter Aufgaben
  - Ausbau der verwaltungsinternen Aufsicht und Koordination durch Organisation einer periodischen Departementssekretärenkonferenz unter der Leitung des Bundeskanzlers
  - Schaffung eines zentralen Presse- und Informationsdienstes.
- 112.32 Massnahmen, die sich auf die Arbeit des Bundespräsidenten auswirken sollen
- Zuteilung eines Kabinettschefs
  - Schaffung eines Präsidialsekretariates bei der Bundeskanzlei
  - Vermehrtes Einschalten des Vizepräsidenten in die Präsidialgeschäfte
  - Übernahme gewisser Departementalggeschäfte des Bundespräsidenten durch den Departementschef, dem die Stellvertretung in der Leitung des Departementes des Bundespräsidenten zukommt.
- 112.33 Massnahmen zur Entlastung der Bundesräte als Departementsvorsteher
- 112.331 Verwaltungsinterne Massnahmen
- Ernennung von Staatssekretären (Unterstaatssekretären)
  - Erweiterung der Kompetenzen der Abteilungen
  - Verstärkung der Stellung der General- und Departementssekretariate
  - Entlastung von Korrespondenzen und von der Unterzeichnung von Schriftstücken
  - Weitere Entlastung von Repräsentationspflichten.
- 112.332 Entlastung von Verpflichtungen gegenüber dem Parlament
- Ermächtigung von Chefbeamten zur Vertretung des Departementschefs vor parlamentarischen Kommissionen oder in den eidgenössischen Räten
  - Schaffung der Möglichkeit für die Departementsvorsteher, in Plenumsberatungen kundige Mitarbeiter als Gehilfen (nicht als Votanten) beizuziehen

- Strikte Abhaltung der Sitzungen parlamentarischer Kommissionen in Bern und Respektierung des Freitags als Sitzungstag des Bundesrates
- Vereinfachungen der Berichterstattungen an das Parlament
- Kürzung der Beantwortung von Motionen und Postulaten
- Verlesen der Antworten in den Fragestunden des Parlamentes durch den Bundeskanzler.

## 12 Allgemeine Voraussetzungen von Reformen

### 121 Methodische Ausgangspunkte

#### 121.1 Umbauten und nicht gänzliche Neubauten

Alle ernsthaften Reformgespräche werden an die summarische Feststellung anknüpfen müssen, dass der schweizerische Staat rechtlich und faktisch besteht, dass er – das kann mit Fug nicht bestritten werden – im ganzen gesehen funktionsfähig ist und dass politisch keine *fundamentale* Neuordnung gefordert wird. Selbst die Begehren auf Totalrevision der Bundesverfassung erachten die tradierte Staatsstruktur für erhaltenswert; revolutionäre Neuerungen postuliert kaum jemand. So ist die Feststellung am Platze, dass eigentlich niemand einen *gänzlich* neuen Staat verfassen will. Selbst eine grundlegend andere Behördenstruktur (z. B. eine Präsidialdemokratie oder ein parlamentarisches Regierungssystem) oder radikal andere Willensbildungsprozesse (z. B. durch Verzicht auf das Referendum oder durch ständestaatliche Formungen) werden nicht begehrt. In Volk und Behörden, in öffentlicher Meinung und Wissenschaft herrscht die Erwartung vor, dass die *Grundlagen* der geltenden Staatsordnung und der vorhandenen Staatsstruktur tragkräftig genug sind, um den Aufgaben der Gegenwart und der nächsten Zukunft gerecht und den Schwierigkeiten Meister zu werden. Das bedeutet nicht zufriedenes Ausruhen, aber es bedeutet, dass praktisch *alle Bemühungen um Reformen auf Umbauten gerichtet sind und nicht von einem Nullpunkt ausgehen. Diese Ausgangslage bedeutet zugleich Erschwerung wie Erleichterung.* Es muss Bestehendes respektiert, nicht ohne Not aufgegeben, mit Neuem in Einklang gebracht werden. Das Neue seinerseits muss sich einfügen. Es kann nicht, wie das an sich bei organisatorischen Ordnungen denkbar wäre, rein rational und nach arbeitstechnischen Gesichtspunkten konstruiert werden. Es ist deswegen beispielsweise wenig ergiebig, abstrakte Organisationsmodelle zu entwerfen, sofern sie nicht von vorneherein auf den Gegebenheiten von überkommenen und beizubehaltenden Organisationselementen aufbauen können.

#### 121.2 Rationalität und Legitimität der Organisation

Damit hängt etwas Weiteres zusammen. Die Organisation staatlicher Spitzenorgane kann – in dieser Hinsicht bedeutend unbeweglicher als Organisationen der Privatwirtschaft – auch deswegen *nicht ausschliesslich nach rationalen Massstäben vollends zweckhaft eingerichtet werden*, weil sie immer zugleich auch der Anerkennung im Volk bedarf. Und für die Öffentlichkeit ist die zweckrationale Effektivität ihrer Behörden-

organisation nicht einziger Wert Gesichtspunkt; ein Staat beruht auf vielfältigeren und komplexeren Begründungszusammenhängen. *Die Organisation der leitenden Spitzenorgane braucht eine spezifische Legitimität*, die sich nicht nur aus der Zweckmässigkeit der Institution, sondern auch daraus ergibt, dass die öffentliche Meinung sie hinnimmt, sie als richtig und rechtmässig akzeptiert und ihre Tätigkeit duldet. Diese die Legitimität verschaffende Anerkennung ist auch in der Gegenwart, die effektvoller Organisation gegenüber sehr aufgeschlossen ist, nicht schon mit der organisatorischen Zweckmässigkeit fundiert; vielmehr bedarf sie der vielschichtigen Begründung, die auch einer Verfassung als Ganzes die Rechtmässigkeit verschafft.

### 121.3 Die Organisation in Bewegung

Es ist bereits angetönt worden, dass «lebendige» Organisationen, die komplexe Aufgaben erfüllen müssen, in einer ständigen Bewegung begriffen sind oder es doch sein können. Das gilt auch für die Exekutivgewalt des Bundes. Im Rahmen einer nach dem Wortlaut wenig veränderten Normierung trifft die Bundesverwaltung fortwährend Anpassungen an neue Aufgaben, an veränderte personelle und sachliche Verhältnisse, an finanzielle Möglichkeiten, an organisationstechnische Einsichten. Aus der Nähe betrachtet, ist die Organisation der Exekutive immer unterwegs. Wenn Reformen begehrt werden, so meint man gewöhnlich grössere Schritte auf einmal und mit dem sichtbaren Niederschlag im Organisationsrecht. Diese Methode der Neuerungen empfiehlt sich insbesondere dann, wenn die bisherigen Anpassungen mit kleinen Schritten zu Unübersichtlichkeiten, Widersprüchen, Schwerfälligkeiten und dergleichen geführt haben. Man muss sich indessen bewusst bleiben, dass *regelmässig nur eine relative Rubelage der Organisation bergestellt werden kann. Die immer wieder gebegten Erwartungen, mit Reformen zu vollkommenen Zuständen zu gelangen und diese dann bis ins einzelne während langer Zeit halten zu können, lassen sich nicht erfüllen und sind unreal*, zumal in staatlichen Gefügen, die dem so drängenden inhaltlichen und gesellschaftlichen Wandel ausgesetzt sind.

Aus diesen Einsichten lässt sich vorweg schon folgern, dass auch die heute und morgen zu treffenden *Festlegungen so mobil und schmiegsam gehalten werden sollen*, dass laufende Anpassungen gewährleistet sind.

## 122 Organisation und Mensch

### 122.1 Die gegenseitige Abstimmung

*Reformgespräche schwanken gern zwischen dem einen Extrem, Heil und Erfolg staatlicher Aktivität aus normierten Institutionen und Verfahren zu erwarten, und dem andern Extrem, «alles vom Menschen» zu erhoffen. Beide Auffassungen sind unhaltbar.* Der aussenstehende Laie pflegt vielleicht das Institutionelle zu überwerten, derjenige, der selbst in der Organisation drin steht, es zu gering einzustellen. Richtig ist, dass perfekte Organisation versagt, wenn die Amtswalter versagen, und dass grob mangelhafte Organisationen Erfolge haben können, wenn die Amtswalter sich bewähren. Aber es ist auch richtig, dass unzulängliche Organisation tüchtige Menschen in der Entfaltung hindern, Kräfte vergeuden, Erfolge vereiteln kann. Deswegen ist gegenüber or-

organisatorischen Bemühungen die Forderung zu erheben: Es sollen diejenigen Einrichtungen und Verfahren ermittelt und geschaffen werden, die den amtierenden Menschen die Entfaltung ihrer besten Kräfte ermöglichen, die diese Entfaltung fördern und den Missbrauch hemmen, die aber auch sonst die menschlichen Schwächen dämpfen. Daraus erwachsen *Organisationsstrukturen, die sich im Mittelfeld von ungebundener Freiheit der Amtswalter und starr fixierter Kompetenz- und Verfahrensordnung aufbalten*. Eine Organisation ist immer ein kombinierender Ausgleich und deswegen behaftet mit gegenläufigen Faktoren.

#### 122.2 Norm und Wille

Dass eine Organisation toter Buchstabe bleibt, wenn nicht *entschiedener Wille zur Verwirklichung* dahinter steht, ist eine alte, aber immer wieder neu bestätigte Einsicht. *Eine Organisation erfüllt sich nicht von selbst*. Das gilt nun in gesteigertem Mass für die heute durchzuführenden Reformen in der Leitungsorganisation der Exekutive. Die vorzuschlagenden Änderungen sind fast durchwegs auf den Willen der Amtswalter gestellt.

#### 122.3 Die Berücksichtigung der gegenwärtigen Amtswalter

Üblicherweise wird erklärt, bei organisatorischen Erwägungen solle man auf die Personen nicht Rücksicht nehmen, sondern Institution und Verfahren «an sich» zum Gegenstand der Ermittlungen und Forderungen machen. Dies ist in dreifacher Hinsicht missverständlich. Einmal sind organisatorische Gebilde, wie gesehen, auf menschliches Vermögen und menschliche Eigenheiten zuzuschneiden. Sodann werden die Vorstellungen über Organe und ihre Leistungen – im Ist-Zustand wie auch im Soll-Zustand – immer mitgeprägt durch den Anblick der gerade eingesetzten Amtswalter. Positive, so gut wie negative Leitbilder kommen – bewusst oder unbewusst – vorerst und dominant von den amtierenden Personen. Schliesslich ist zu bedenken, dass selbst dann, wenn Organisationsvorschläge in abstracto zwingende Gebilde oder Folgerungen zutage fördern, die Verwirklichungen – von ganz seltenen Ausnahmen abgesehen – über die vorhandenen Personen nicht hinwegzuspringen in der Lage sind.

*Es kann auch personell nicht tabula rasa gemacht werden. Das heisst, dass Abstriche oder Modifikationen an abstrakten Einrichtungen und Verfahren unvermeidlich sind. Das heisst aber auch, dass im Falle von Neubesetzungen von Spitzenpositionen ganz besondere Umsicht walten sollte. Personelle Fehlbesetzungen wirken sich insbesondere im Staat mit seiner Stabilität des Beamtenverhältnisses unliebsam und lange aus.*

### 13 Richtpunkte der Expertenkommission

#### 131 Die Begrenzung auf die Leitungsorganisation der Exekutive

##### 131.1 Abgrenzung und Isolierung der Thematik

Die Aufgabe der Expertenkommission ist nach zwei Seiten hin begrenzt. Es gehört *nicht* zu ihrem Auftrag, die Fragen einer *Verwaltungsreform* aufzugreifen, das heisst

Aufgaben, Organisation und Verfahren in der Tiefe der Administration, namentlich auf der Stufe der Abteilungen und Sektionen sowie der anstaltlichen Ausgliederungen, in Betracht zu ziehen. Es geht vielmehr um die Probleme der *Leitungsorganisation* der Exekutivgewalt in ihrer Ganzheit. Auf der andern Seite wird im Expertenauftrag die Verfassungsfrage, ob das *Kollegialsystem* des Bundesrates mit allen seinen Konsequenzen beizubehalten sei, nicht aufgeworfen. Es gilt deshalb zur Zeit und im gegebenen Rahmen, Verbesserungen unter Aufrechterhaltung des Kollegialsystems zu suchen, ohne die Varianten einer Präsidialregierung, eines Kabinettsystems mit einem Premierminister oder noch weitere Organisationstypen in Erwägung zu ziehen. Die letztgenannten Formen mögen allenfalls zu Fragestellungen einer Totalrevision der Verfassung gehören.

Ein so zentrales Staatsorgan, wie der Bundesrat es ist, kann seine Organisation und seine Arbeitsweise nicht isoliert bestimmen. Es wirkt auf viele andere Organe ein, und seine Aufgabe, Stellung und Funktion werden durch viele andere Organe bedingt. Die Entscheide über seine Organisation stehen in einem weiten Abhängigkeits- und Beziehungsgeflecht. So hätte beispielsweise eine optimale Reorganisation des Bundesrates auch Reorganisationen des Parlaments zur Folge oder zur Voraussetzung. Gleichwohl ist es sinnvoll, sich heute und vorweg auf die eine Gewalt zu beschränken, weil die jetzt möglichen Reformen auf blosse Umbauten verwiesen sind und überdies die Totalrevision der Verfassung in absehbarer Zeit nicht abgeschlossen wird. Man wird sich jener weiten Beziehungen jedoch bewusst bleiben müssen und die hier zu erörternde Reform des Bundesrates nicht überfordern dürfen. Die Möglichkeiten sind limitiert.

#### 131.2 Die Weitung auf die allgemeine Organisationsfrage

Wenn der Expertenauftrag unter die Frage nach der «Entlastung» des Bundesrates gestellt wird, so sind Problematik und Lösungsmöglichkeiten, wie bereits vorn angedeutet, kaum zulänglich gekennzeichnet. *Es kann sich nicht darum handeln, dem Kollegium oder den einzelnen Bundesräten Entlastungen an sich zu verschaffen; Entlastungen können lediglich Mittel sein, um die Dispositionsfreiheit der Exekutivspitze zu mehren.* Die Kernfrage, die der Expertenkommission gestellt ist, geht dahin, *wie die Spitze der Exekutivgewalt organisiert sein soll, um den Anforderungen des heutigen Staats Genüge zu tun.*

Spitze der Exekutivgewalt heisst hier: das Kollegium, der Bundespräsident, die Departementschefs mit Einschluss der Departementssekretariate sowie die Bundeskanzlei.

Der Begriff der Organisation schliesst in sich die institutionelle Einrichtung und die Arbeitsweise (Geschäftsgang, Verfahren). Es wäre wirkungslos, nur gerade das Kollegium betrachten zu wollen, obwohl freilich seine «efficiency» das oberste Ziel der Reformbestrebungen bildet.

#### 132 Die Praktikabilität

Die Organisationsfrage nach den zulänglichen Einrichtungen und Verfahren kann, wie ausgeführt, nicht frei und unbeschwert von Herkommen und Legitimitäts-

vorstellungen beantwortet werden. Die Leitungsorganisation kann insbesondere nicht *einseitig* nach arbeitstechnischen und rationalisierenden Überlegungen konstruiert werden, wenn die grossen Linien des geltenden Verfassungskonzepts beibehalten werden sollen, was ja eben vorausgesetzt ist.

Die folgenden Ausführungen bestreben sich deswegen, sich an den Richtpunkten der *Praktikabilität* auszurichten. Die Wertung von Reformmöglichkeiten stellt sich unter das Gebot, Lösungen in den Vordergrund zu stellen, die Chance hätten, sich in *absehbarer Zeit* verwirklichen zu lassen. Abstrakte Organisationsmodelle auf irgendwelche fernere Zukunft hin werden nicht vorgelegt.

*Organisation ist nicht Selbstzweck, sondern Instrument zur Bewältigung von Aufgaben. Das heisst, dass es sich mit der Veränderung von Art und Umfang staatlicher Aufgaben ihrerseits wandeln muss.* Dazu sei freilich wiederholt, dass auch die staatliche Organisation Eigengesetzlichkeiten aufweist und den organisatorischen Überlegungen nicht schlechthin freie Bahn gibt. Es kann beispielsweise Zwang erwachsen, sachliche Aufgaben nicht oder anders aufzunehmen, als rein wissenschaftliche oder technische Sachüberlegungen es nahelegen, weil die praktisch mögliche staatliche Organisation sie nicht bewältigen könnte oder unerwünschte Dimensionen annehmen müsste. Die raschen Veränderungen, denen sich heute Gesellschaft und Staat ausgesetzt sehen, zwingen also zur *organisatorischen Bescheidung*: *Es soll für die hier und jetzt gegebenen Aufgaben die erfolgversprechende Organisation im Rahmen der gegebenen Grundordnung aufgezogen werden.* Wie lange sie hinzuhalten vermag, ist offenzulassen. Freilich darf die Ausrichtung auf die Praktikabilität nicht so verstanden werden, als ob die Expertenkommission ihre Erwägungen auf Möglichkeiten beschränkte, die sich mit dem gerade geltenden Recht und den herrschenden Vorstellungen vereinbaren liessen. Rechtsänderungen werden unerlässlich sein. Doch werden nur solche zur Diskussion gestellt, die die Fundamente *bewährter* schweizerischer Organisation nicht stürzen würden.

## ZWEITER TEIL

### 2 Die Leitungsorganisation der Exekutive

#### 21 Der Bundesrat als Kollegialbehörde

##### 211 Der Kompetenzbereich des Bundesrates und das Kollegialsystem

###### 211.1 Die Aufgaben des Bundesrates in verfassungsrechtlicher Sicht

###### 211.11 Die «Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten»

Gemäss Artikel 95 BV ist der Bundesrat «*oberste vollziehende und leitende Behörde*» der Eidgenossenschaft. In dieser Eigenschaft nimmt er alle Verwaltungs- und Regierungsaufgaben wahr, die nicht einer anderen Behörde, namentlich der Bundesversammlung, zugewiesen sind. Darüber hinaus übt er wichtige Funktionen im Bereich der Rechtssetzung und sogar der Rechtspflege aus. Seine Befugnisse sind ausführlich in Artikel 102 BV aufgezählt. Doch ist diese Bestimmung weder erschöpfend noch in sich geschlossen, so dass sie keinen präzisen Eindruck von der wirklichen Rolle des Bundesrates vermittelt.

Nach verbreiteter Auffassung bezeichnen die Ausdrücke «Vollziehung» und «Leitung» des Artikels 95 BV die beiden Aspekte der Exekutivfunktion: einerseits die Ausführung (Vollziehung im engen Sinne) der von der Legislative erlassenen Gesetze und Beschlüsse und andererseits eine mehr oder weniger selbständige Tätigkeit, die im Rahmen der Gesetze (manchmal auch auf Grund einer einfachen Kompetenznorm ohne materiellen Gehalt) ausgeübt wird. Artikel 102 Ziffer 1 BV bezieht sich auf diese zweite Funktion der Exekutivgewalt, wenn festgehalten wird, der Bundesrat «*leitet die eidgenössischen Angelegenheiten, gemäss den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen*».

In der neueren Staatsrechtslehre tritt indessen je länger, desto deutlicher die Tendenz zutage, in Übereinstimmung mit den Erkenntnissen der Organisationslehre, der Betriebswissenschaft und der Soziologie sowie in Ansehung der praktischen Bedürfnisse der modernen Gesellschaft und ihres Staates dem *Begriff der Leitung in Artikel 95 BV und 102 Ziffer 1 BV einen erweiterten und tieferen Sinn zu geben*. Insbesondere wird ihm eine Bedeutung zugelegt, die über die einer Geschäftserledigung durch ein administratives Spitzenorgan nach Massgabe schon vorhandener Gesetze (worauf der Wortlaut des Art. 102 Ziff. 1 BV noch eingeengt ist) hinausreicht. «*Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten*» würde darnach das einschliessen, was in der staatlichen Funktionenlehre mit dem Ausdruck des *Regierens* bezeichnet wird und sich nicht definieren, sondern nur umschreiben lässt: Es ist die antreibende, schöpferisch lenkende und integrierende Staatstätigkeit, die Ziele bestimmt und Mittel bezeichnet, die die staatliche Organisation und ihre Betätigungen überschaut, die sich um die Zusammenführung der staatsgestaltenden Kräfte bemüht. Regieren schliesst in sich die grundlegenden und wegleitenden Akte der inneren Staats-

führung, die politischen Aktionen gegenüber dem Ausland, die das innere Machtgefüge bewegend, kontrollierenden und ausgleichenden Vorkehren. Diese Regierungsfunktion fällt in der Schweiz nicht ausschliesslich dem Bundesrat zu; auch die Bundesversammlung nimmt regierende Tätigkeit auf der Bundesebene wahr. Allein, dem Bundesrat als dem ständig anwesenden, handlungsfähigen, kleinen Organ, das unmittelbar über den unterstützenden Apparat der Administration verfügt, wird der Hauptanteil zuzuschreiben sein. Verfassungsrechtlich aber mag der Auftrag dazu konzentriert im inhaltsreichen Kompetenzbegriff der Leitung erblickt werden. Darüber hinaus ergibt sich die wesentliche Teilhabe des Bundesrates an staatsleitenden Aufgaben freilich aus speziellen Kompetenzbestimmungen in Artikel 102 BV oder in Gesetzen.

Regieren ist begrifflich und im konkreten Akt nicht leicht zu unterscheiden von dirigierender *Verwaltung*, fliesst aber auch oft mit rechtssetzenden und planenden Verrichtungen zusammen. Die Problematik der Funktionenunterscheidungen kann hier auf sich beruhen bleiben. Es genügt, festzuhalten und zu wiederholen, dass sich der Bundesrat keineswegs auf eine verwaltende Tätigkeit im engen Sinne der Gesetzesanwendung zurückziehen kann, sondern von Verfassungs wegen und erst recht zufolge der faktischen Verhältnisse eine höchst bedeutungsvolle und weite Aufgabenlast zu tragen hat: Er regiert, er verwaltet, er setzt Recht, er spricht Recht. Auch wenn er diese Aufgaben oft nicht allein erfüllt, so ist er doch rechtlich oder faktisch notwendigerweise fast überall und immer dabei – von der Rechtspflege abgesehen. Und er ist es nicht nur als mahrender oder helfender Begleiter, sondern in der Rolle eines Vorgehenden, dem Verantwortung für das Ganze des Staats zufällt. Er hat eine hervorragende *politische* Stellung inne. Im einzelnen wird dies nochmals durch den verfassungsrechtlichen Kompetenzkatalog des Artikels 102 BV ersichtlich, auf den nachstehend hingewiesen wird.

#### 211.12 Die verfassungsrechtliche Enumeration

a. Unter den speziellen *gouvernementalen und administrativen Aufgaben* des Bundesrates stehen voran:

- die Vornahme zahlreicher Wahlen (Art. 102 Ziff. 6 BV)
- die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten (Ziff. 8)
- die Sicherstellung der äusseren und der inneren Sicherheit (Ziff. 9 und 10)
- die Besorgung des Militärwesens (Ziff. 11 und 12)
- die Leitung und Beaufsichtigung der Bundesverwaltung (Ziff. 2, 12, 14, 15)
- die Handhabung von Bundesaufsichten über die Kantone (Ziff. 2, 3, 5, 7, 13).

b. Im *Bereich der Rechtssetzung* ist der Bundesrat mit zwei wichtigen, besonders verantwortungsreichen Kompetenzen ausgestattet. Einmal legt er seine Gesetzes- oder Beschlussesentwürfe, mit einer Botschaft versehen, der Bundesversammlung vor. Im Fall einer Initiative durch die Räte oder durch die Kantone begutachtet er die vorgelegten Entwürfe (Art. 102 Ziff. 4 BV). Die bescheiden anmutenden Vorbereitungszuständigkeiten sind in der Wirklichkeit Auftrag und Last: Der Bundesrat hat die gesetzgeberischen Tätigkeiten der Bundesversammlung in

weitem Mass verfahrensmässig anzuführen und darüber hinaus den schwierigsten Teil der Rechtssetzung, nämlich den Inhalt zu entwerfen, zu übernehmen. Zum anderen erlässt der Bundesrat selbst, auf Grund von Delegationen der Bundesversammlung oder kraft verfassungsunmittelbarer selbständiger Rechtssetzungsbefugnisse, zahlreiche Verordnungen (oft Bundesratsbeschlüsse genannt).

- c. Im *Bereich der Rechtspflege* bildet der Bundesrat oberste Rekursinstanz gegen Verwaltungsentscheide der Departemente, der ihnen unterstellten Organe und derjenigen kantonalen Verwaltungsbehörden, welche Bundesgesetze vollziehen. Diese Funktion, die verfassungsrechtlich auf Artikel 103 Absatz 2 BV beruht, verliert jedoch mit dem neuen Gesetz über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde, das gegenwärtig in Beratung des Parlamentes steht, an Bedeutung.

## 211.2 Das Kollegialsystem

### 211.21 Leitgedanken und verfassungsrechtliche Gestaltung

Das Kollegialsystem kennzeichnet die Organisation der schweizerischen Exekutivspitze. Darin sind meistens zwei Hauptgedanken eingeschlossen. Erstens bedeutet Kollegialsystem, dass eine *Vielheit von Personen*, die in einer rechtlichen und sachlichen Gleichordnung nebeneinander stehen und gemeinsam beraten und entscheiden, das betreffende Staatsorgan bilden. *Es ist keine Einzelperson Träger der Kompetenz. Machtbestimmung, Sammlung von Einsicht und Können, Koordination an der Spitze, Kontinuität sind prägende Motive.* Damit hebt sich das Kollegialsystem von den monokratischen Organisationsfiguren ab, in der republikanischen Staatsform namentlich vom Präsidialsystem (vgl. USA). Zweitens kann sich mit dem Kollegialsystem der Gedanke verbinden, das Kollegialorgan habe *alle* Geschäfte zu erledigen, die in die betreffende Funktionsgruppe, eben zum Beispiel in die Exekutivgewalt, fallen; *zur Personenvielheit kommt die Ausschliesslichkeit der Zuständigkeit.* In der ursprünglichen Vorstellung trug das Kollegialsystem des Bundesrates beide Elemente in sich. Artikel 91 der Bundesverfassung von 1848, der in die Verfassung von 1874 zunächst unverändert übernommen wurde (Art. 103; revidiert 1914), legte fest: «Die Geschäfte des Bundesrates werden nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt. Diese Einteilung hat aber einzig zum Zweck, die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der jeweilige Entscheid geht vom Bundesrat als Behörde aus.» Damit folgte der Bund kantonalen Vorbildern.

Schon im Überblick über die früheren Reformbestrebungen (vgl. vorn Ziff. 111) ist sichtbar geworden, dass sich *ein absolutes Kollegialsystem in der Staatspraxis nicht halten konnte.* Tatsächlich war der Bundesrat nicht imstande, sich mit allem und jedem zu beschäftigen und darüber selbst zu entscheiden, und zwar bereits zu einer Zeit, da seine Aufgaben quantitativ und qualitativ bedeutend geringer waren als heute. So delegierte er schon im letzten Jahrhundert gewisse Entscheidungen den Departementen und untergeordneten Amtsstellen, behielt sich jedoch vor, im Falle von Beschwerden doch selbst und endgültig zu beschliessen. Dieser faktischen Entwicklung wurde 1914 anlässlich der Revision von Artikel 103 BV auch förmlich

Rechnung getragen. Der Grundsatz, dass «der Entscheid über die Geschäfte ... vom Bundesrat als Behörde» ausgehe, wurde zwar beibehalten, gleichzeitig jedoch hinzugefügt, dass «durch die Bundesgesetzgebung... bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts zur Erledigung überwiesen werden» können.

Das *Gesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914* (BVerwOG), das die verschiedenen Departemente rechtlich einrichtet und die Pflichtenkreise umschreibt, überträgt den Departementen und ihren Dienststellen auch Entscheidungsbefugnisse. Artikel 23 Absatz 3 des Gesetzes ermächtigt überdies den Bundesrat, auch andere Geschäfte durch Verordnung an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung zu übertragen. Der Beschluss des Bundesrates vom 7. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (*Delegationsordnung*) bringt detailliertere Regelungen. Trotz Ergänzungen und Änderungen haben diese Erlasse seit 1914 ihren Charakter im wesentlichen beibehalten. Seither sind die Departemente und ihre Dienststellen befugt, in zahlreichen Geschäften endgültig zu entscheiden. In anderen, manchmal weniger wichtigen Fällen haben sie ihre vorbereitende und konsultative Rolle behalten, während die Entscheidung dem Bundesrat als Kollegium zufällt.

Regelmässig ist das *Kollegium* in seiner Tätigkeit *angewiesen auf die Departemente*, von denen in weitem Umfang Initiative und substantielle Bearbeitung ausgehen. Das gleiche wiederholt sich im Innern der Departemente: Ihre Spitze fusst in verschiedenem Umfang auf der Aktivität der Abteilungen oder weiterer Organisationseinheiten. Der antreibende und nährende Strom fliesst in beachtlichem Mass von unten nach oben.

## 211.22 Die Realität

a. Die Gegenwart steckt in einer gewissen Unsicherheit in doppelter Hinsicht. Auf der einen Seite gibt es ein recht ausgedehntes Feld von Geschäften, bei denen es zweifelhaft ist, ob das Kollegium, die Departemente oder gar Abteilungen und Sektionen zur Entscheidung befugt seien; *die Delegationsordnung ist mitunter sachlich unausgewogen und jedenfalls nicht mehr übersichtlich*. Es bestehen bezeichnenderweise *keine durchschlagenden Verteilungskriterien*, die insbesondere bei neuen Geschäften die Zuweisung an das Kollegium oder an bestimmte Departemente vorweg und abstrakt festzulegen vermöchten. Auf der andern Seite sind in politischen wie administrativen Kreisen über das Verhältnis zwischen Kollegium und Departement Auffassungen unentwegt wach geblieben, die im Verfassungsrecht von 1848 gründen, obwohl dieses 1914 förmlich aufgegeben worden ist. Darnach ruhe der «eigentliche» Exekutivakt halt doch im Kollegium; was in den Departementen und Abteilungen selbständig entschieden werde, sei «delegiertes Tun», das nie recht vollwertig werde und jedenfalls die extern-politische Verantwortung ungeteilt beim Kollegium belasse. Dass hinsichtlich der Verantwortung, ihres komplexen Wesens, ihrer vielschichtigen Struktur sowie ihrer Verteilung in der

Exekutivgewalt die zureichende Klarheit noch nicht erarbeitet ist, haben verschiedene Vorfälle der letzten Jahre mehrfach gezeigt. Damit aber tritt auch zutage, dass System und Kompetenzordnung in Ungewissheiten stehen; denn *Klarheit in der Kompetenzordnung ist der Ansatz für die Klarheit der Verantwortungsordnung.*

- b. *In der Staatspraxis verwirklicht sich also eine kombinierte Dreieit von Organisationssystemen: Dem Kollegialsystem fügt sich eine Form des Departementalsystems (mit der monokratischen Spitze eines Kollegiumsmitgliedes, das eigenständige Departementsentscheide fällt) an, dem schliesslich ein spezifisches Direktorialsystem insofern folgt, als wesentliche Verrichtungen und Entscheidungen grossen Organisationseinheiten (Abteilungen) unterhalb der Departementsspitze übertragen sind.*

Man kann auch sagen, das Kollegialsystem des Bundesrates sei nicht ausschliesslicher Natur, sondern lasse rechtlich und faktisch Raum für sowohl leitende und entscheidende als auch vorbereitende und vollziehende Tätigkeiten der Departemente und Abteilungen. Ob die Bezeichnung eines kombinierten Kollegial-, Departemental- und Direktorialsystems dafür glücklich ist, ist belanglos; der Sache nach muss die schweizerische Regierungsorganisation als Kombination begriffen werden.

- c. Freilich – und das ist wohl erste Ursache dafür, dass sich die alten Auffassungen vom absoluten Kollegialsystem so zäh aufrechterhalten – ist nicht zu übersehen, dass Verfassung und Recht eine *Wertstufung* getroffen haben: Das Wichtigere soll vom hierarchisch höheren Organ behandelt werden. Vor allem aber *soll dem Kollegium das zufallen, was im oben erörterten Begriff der Leitung eingeschlossen werden kann, also das «Regieren» und das «Dirigieren» der Verwaltung als Einheit; die Teilbabe an der Rechtssetzung in den wesentlichen Stadien* wird wegen ihrer Wichtigkeit ihrerseits auch den Kollegiumsaufgaben zuzurechnen sein, zumal da ein Teil des Regierens sich gerade hier bei der Rechtssetzung entfaltet. *Insoweit ist dem reinen Kollegialgedanken weiterhin eine unverkennbare Dominanz zuzuerkennen.*

## 212 Der Geschäftsgang des Kollegiums

### 212.1 Die geltenden Regelungen

#### 212.11 Allgemeines

*Die Arbeit einer Kollegialbehörde bedarf notwendigerweise einer festgelegten Ordnung, die namentlich Grundzüge des Geschäftsganges oder der Arbeitsweise (Verfahren) regelt. Der Bundesrat als kleines Kollegium kommt mit einem Minimum an geschriebenen Bestimmungen aus, die im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz niedergelegt sind (insbesondere Art. 4–11). Darüber hinaus beruht die Ordnung auf ungeschriebenen Normen, die entweder durch Übung allmählich ausgebildet worden sind oder auf punktuelle Beschlüsse des Kollegiums zurückgehen. In einem auffällig weiten Bereich ist die Arbeitsweise frei. Dank dieser Freiheit kann das Kollegium sich immer wieder neuen Bedürfnissen und Möglichkeiten ohne Komplikationen offen erweisen. Immerhin bergen Verfahrensfreiheiten auch das Risiko in sich, dass sie zu wenig genutzt*

und damit die Wirksamkeit des Organs zu wenig entfaltet wird. Die einlässlichen Untersuchungen über den Geschäftsgang des Bundesrates, welche die Expertenkommission angestellt hat, erlauben das nachstehende zusammenfassende Bild.

#### 212.12 Die Sitzungen

Äussere Erscheinung des Kollegialsystems bilden die Sitzungen des Gesamtbundesrates. In der letzten Zeit tagte das Kollegium durchschnittlich neunzigmal pro Jahr. Es kommt weniger zusammen als vor hundert Jahren: Damals wurden rund doppelt so viele *Sitzungen* abgehalten; diese Zahl wurde nur noch einmal während des Ersten Weltkrieges annähernd erreicht; schon vorher und seither zeigte sie jedoch eine abnehmende Tendenz. Die Summe der im Kollegium jährlich *behandelten Geschäfte* stieg zu Beginn der siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts sowie im Jahre 1908 auf Höhepunkte, indem rund 7000 Geschäftsnummern registriert wurden. Mit der Reorganisation der Bundesverwaltung im Jahre 1914 durch das neue Bundesverwaltungsorganisationsgesetz fiel die Kurve auf Werte zwischen 2500 und 3500 pro Jahr. An *förmlichen Entscheidungen*, die sich in Regierungs- und Verwaltungsakten niederschlagen, ergehen auf der Stufe des Bundesrats in letzter Zeit ungefähr 2300 pro Jahr. Davon entfällt beinahe ein Drittel auf Präsidialverfügungen des Bundespräsidenten auf Grund der Ermächtigung des Artikels 16 BVerwOG (vgl. Ziff. 221.12 und 221.22). Es verbleiben somit 1500 bis 1600 förmliche Beschlüsse, die das Kollegium selbst im Verlaufe von etwa 90 Sitzungen im Jahre fasst. Dazu kommen in wechselnder Zahl *Beratungsgegenstände, die nicht in Entscheide und förmliche Akte ausmünden.*

Indessen sind derartige Zahlen nicht sehr aussagekräftig und letztlich nicht massgebend für die Beurteilung der Kollegiumstätigkeit und -wirksamkeit. Wesentlicher als das Quantum von Sitzungen und Geschäften, von Beschlüssen und freien Erörterungen sind der Inhalt der Beratungen, die Aufteilung der Zeit auf die Traktanden, die Dichte und die Herkunft der Vorbereitungen, die Teilhabe der Mitglieder an Gehalt und Entschluss. Derartige Faktoren lassen sich in statistischen Erhebungen nicht oder nur unzureichend erfassen und wiedergeben. Die Expertenkommission sieht zur Vermeidung von Missverständnissen und schiefen Bildern davon ab, das erhobene Zahlenmaterial hier oder im Anhang aufzuführen, und begnügt sich mit der Erwähnung von materiell relevanten Ergebnissen.

a. Die überwiegende Zahl der im Kollegium behandelten Geschäfte (etwa 80%) gehen auf *schriftliche Berichte und Anträge der Departemente* und gelegentlich der Bundeskanzlei (für deren Fachbereich) zurück. Der grösste Teil dieser Geschäfte bedarf keiner weiteren mündlichen Erörterung im Rate; die schriftlichen Unterlagen bringen die Entscheidungselemente und -argumente bei; das Kollegium beschränkt sich im Interesse rationeller Geschäftsabwicklung darauf, die formelle Zustimmung zu geben. Dergestalt wird vornehmlich verfahren bei einer grossen Zahl von Wahlen (Beamte, Professoren der ETH, Kommissionsmitglieder usw., ferner bei Beförderungen, Mutationen, Bundesbeiträgen, Kreditbewilligungen, Enteignungen, Landkäufen, Bauplänen). Freilich kommen – allerdings selten –

auch über solche Geschäfte Diskussionen zustande, sei es infolge ihrer Bedeutung, sei es wegen einer besonderen politischen Schwierigkeit. Aber auch bei gewissen Gesetzesvorlagen (vorwiegend solchen technischer oder hochspezialisierter Natur) sowie gewissen Verordnungen und Berichten an die Bundesversammlung kommt es vor, dass das Kollegium den Weg dieses *abgekürzten, summarischen und rein formellen Verfahrens* geht.

Bei Geschäften, die sich in diesem abgekürzten Prozedere abwickeln, verliert das Kollegialprinzip seine *ursprüngliche* Bedeutung der gemeinschaftlichen Beratung und Erarbeitung des Entscheides. Doch ist der Gang keineswegs unvernünftig: Die Mitglieder des Bundesrates werden auf diese Weise über viele Geschäfte der verschiedenen Departemente auf dem laufenden gehalten. Jeder Bundesrat hat die Möglichkeit, je nach Wunsch und verfügbarer Zeit, eine gewisse Kontrolle über die Aktivität seiner Kollegen auszuüben und nötigenfalls einzuschreiten (*Informations- und Kontrolleffekte*). In der Wirklichkeit werden solche Möglichkeiten allerdings wenig genutzt. Die Motive dafür sind vielfältig. Voran steht wahrscheinlich das Bedürfnis, die Sitzungsdauer nicht mit Fragen von mitunter drittrangiger Bedeutung zu erstrecken. Dazu kann eine kollegiale Rücksicht treten, und schliesslich hat auch die Unsicherheit insofern ihren Anteil, als die Materie unbekannt sein und der Frager sich nicht exponieren mag. Diese meist diskussionslos getroffenen Entscheidungen beanspruchen kaum einen Drittel der Sitzungszeit des Bundesrates, obwohl sie auf den ersten Blick als die häufigsten erscheinen. Sie stellen keine übermässige Belastung für die Arbeit des Kollegiums, wohl aber einen gewissen Zeitaufwand für die Vorbereitung der Bundesräte dar.

b. Die übrige Zeit der bundesrätlichen Sitzungen wird einer wirklichen Auseinandersetzung über wichtige politische Fragen oder Kontroversen gewidmet, sei es in Form von Aussprachen oder von Umfragen.

- Die jeweilen auf der Tagesordnung angekündigten «*Aussprachen*» beziehen sich oft auf Probleme, die noch im Stadium der Vorbereitung stecken und die gegebenenfalls später Gegenstand eines Entscheides des Bundesrates bilden werden (z. B. Gesetzesentwürfe, politische Akte). Sie stützen sich in der Regel auf gewisse Vorarbeiten der Departemente, die jedoch wesensgemäss noch nicht jene Vollständigkeit und Entschiedenheit erlangt haben, die von den unter Buchstabe a erwähnten Geschäften vorausgesetzt werden. Ziel der Aussprachen ist namentlich eine gewisse Orientierung des Kollegiums darüber, was im Wurfe liegt, und meist auch die Herbeiführung einer Meinungsbildung durch eine gemeinsame Erörterung. Es ist im Hinblick auf die Vorbereitung von Entwürfen oder Berichten ein höchst wirksamer Gestaltungsvorgang. Hier *verwirklicht sich die Idee des Kollegialsystems wohl am reinsten*. Freilich findet dieses Vorgehen relativ selten Anwendung. Für Aussprachen über sehr bedeutende Geschäfte finden gelegentlich Sondersitzungen ausserhalb des Bundeshauses statt, wozu in der Regel auch Sachbearbeiter der Departemente beigezogen werden.
- Die *Umfragen* werden in der Regel nicht auf der Tagesordnung angekündigt. Sie stellen das Mittel eines Bundesrates dar, seine Kollegen über ein Problem,

das ihn stark beschäftigt, über einen bevorstehenden oder gefällten Entscheid oder über eine hochpolitische Aktualität zu unterrichten. Auch hier sind Meinungsbildungen des Kollegiums möglich. Derartige Sondierungen sind relativ häufig (mehrere pro Sitzung) und lassen das *Kollegialprinzip ebenfalls zur Entfaltung* kommen.

- c. Überblickt man die Sitzungstätigkeit, so drängt sich der Eindruck vor: Die Bestimmung, welche Gegenstände einer wirklichen Debatte unterliegen, hängt weniger von ihrer umfassenden sachlichen Bedeutung als von ihrer *aktuellen* politischen Tragweite ab. So werden etwa allgemein Geschäfte über die Landwirtschaft – und über die Milchwirtschaft im besonderen – weit ausführlicher diskutiert als gewisse an sich äusserst belangvolle Gesetzesentwürfe.

### 212.13 Das Mitberichtsverfahren

- Artikel 24 Absatz 2 BVerwOG schreibt vor: «Fällt ein Geschäft in den Bereich mehrerer Departemente, so werden diese alle zum Berichte aufgefordert. Der Bundesrat bezeichnet das Departement, das den Hauptbericht erstatten soll.»

Mitberichtsverfahren heisst dasjenige Vorgehen, bei dem alle betroffenen Departemente, vorgängig des Entscheides des Bundesrates, schriftlich konsultiert werden. Es wird nicht nur angewendet, wenn ein Geschäft in den Kompetenzbereich mehrerer Departemente fällt (verbundene oder interdepartementale Geschäfte), sondern auch wenn die einem bestimmten Departement zufallende Sache für andere Departemente von Interesse sein kann (z. B. für das Justiz- und Polizeidepartement bei grundsätzlichen Rechtsfragen oder für das Finanzdepartement aus finanzpolitischen Gründen).

Bei diesem Verfahren gibt jedes interessierte Departement schriftlich seinen Bescheid oder seine Zustimmung zum Vorschlag des primär zuständigen Departements. Man bemüht sich, durch eine Art von Notenwechsel *Meinungsverschiedenheiten auszumerzen*. So wird das Geschäft als einheitliche, möglichst von allen berührten Departementen und Amtsstellen gebilligte Vorlage dem Bundesrat unterbreitet.

- Diese Verfahrensart ermöglicht es, dass sich eine sehr grosse Anzahl von Geschäften diskussionslos vor dem Bundesrat abwickelt (vgl. in diesem Kapitel oben Ziff. 212.12). Sie stellt deshalb für die Regierung einen beachtenswerten *Zeitgewinn* dar. Sie ist in sich selbst jedoch oft ausgedehnt und mutet *manchmal schwerfällig* an. *Materiell bedeutet sie die interessante Ersetzung der kollegialen Erörterung durch ein interdepartementales Einigungsverfahren*. Das Kollegium behält eine einfache Interventionsmöglichkeit, die jedoch in der Praxis erstaunlicherweise stark zurückgebildet ist, so dass Fragen von grosser Tragweite oder grundsätzlicher Natur im Kollegium unbesprochen bleiben können oder nur zur Sprache kommen, wenn ein beteiligtes Departement dafür besorgt ist. Die Entscheidung wird auf der Stufe der Departemente oder gar Abteilungen vorgeformt, und es werden interdepartementale Absprachen getroffen, ohne dass die Mitglieder des Bundes-

rates materiell beteiligt zu sein brauchen. Die Mitberichte tragen zwar das Visum der betreffenden Departementschefs. Aber dieses Visum setzt nicht unbedingt ein intensives Studium des Geschäftes voraus. In den Sitzungen des Bundesrates ist es dann für die Departementsvorsteher nicht immer leicht, auf den Inhalt der von ihnen im vorangehenden Stadium unterzeichneten Berichte zurückzukommen. Dadurch kann infolge der Natur der Dinge und Zusammenhänge eine reale Debatte auf der höchsten Ebene unterbleiben: Die eigentliche Entscheidung wird bereits durch die Übereinstimmung auf den unteren Stufen vorweggenommen.

Umgekehrt kommt es vor, dass das Mitberichtsverfahren *untergeordnete Divergenzen zwischen Departementen zutage fördert, die der Bundesrat in der Folge selbst eliminieren muss*. Er verliert somit wertvolle Zeit, während bei einem anderen Verfahren, namentlich bei mündlichen Erörterungen, diese geringfügigen Meinungsverschiedenheiten in einem früheren Stadium erledigt werden könnten.

#### 212.14 Ausschüsse des Bundesrates

Artikel 25 BVerwOG sieht zwingend die Bildung von ständigen Ausschüssen des Bundesrates vor, und zwar für die Zoll- und Handelsvertragsfragen sowie für Eisenbahnfragen. Darüber hinaus wird der Bundesrat ermächtigt, zur Vorberatung weiterer Geschäfte von «besonderer Wichtigkeit und allgemeiner Bedeutung» Ausschüsse aus seiner Mitte zu bestellen. Förmliche Entscheidungsbefugnisse fehlen. Zurzeit bestehen insgesamt sechs Ausschüsse (Delegationen) des Bundesrates:

- für Finanz- und Volkswirtschaft
- für Eisenbahnfragen
- für auswärtige Angelegenheiten
- für Militärfragen
- für Atomfragen
- für Landwirtschaft.

Sie werden nicht häufig einberufen, haben keine permanenten Kontrollaufträge und verfügen über keine besonderen Hilfsinstrumente (z. B. Sekretariate) zu einer eigenständigen beobachtenden Verfolgung ihres Sachbereichs. Zu einem Führungsorgan innerhalb des Kollegiums in dem Sinne, dass sie in den betreffenden Sachfragen die Beratung und Entschlussfassung des Bundesrates lenkten, sind sie nicht geworden. Sie bilden *vorbereitende Hilfsorgane in vornehmlich punktuellen Einsatz*.

#### 212.2 Eigentümlichkeiten des heutigen Geschäftsganges

##### 212.21 Die prinzipielle Tauglichkeit

Der heutige Geschäftsgang weist Eigentümlichkeiten auf, an denen allfällige Änderungen anzuknüpfen haben. Der Expertenkommission mag zugestanden werden, sich darüber freimütig zu äussern. Wenn Bedenken und Mängel der heutigen Praxis

hervorgehoben werden, so heisst das nicht, dass diese am Kollegialsystem und seinem Verfahren überwiegen würden und dass erhebliche Zweifel an der Funktionstauglichkeit anzumelden seien. Was gut und erhaltenswert ist, braucht man in einer solchen Expertise, wo es um Reformen geht, nicht ausführlich herauszustellen. Die Expertenkommission ist einhellig und immer wieder zur Auffassung gelangt, dass *Organisation und Verfahren der Exekutivspitze im Prinzip ausgezeichnete Konzeptionen* darstellen und dass sie in *dieser* Zeit und bei *diesen* Aufgaben durch nichts Zuträglicheres ersetzt werden könnten. In der *praktischen Handhabung* sind naturgemäss Mängel vorhanden, zu deren Behebung oder Milderung aber zunächst die Ansatzpunkte zu nennen sind.

#### 212.22 Die Lückenhaftigkeit in der Wahrnehmung der Leitungsfunktion

*Am eindrucklichsten ist die Tatsache, dass sich keine Stelle und keine Person auf der Ebene des Kollegiums damit befasst, tatsächlich die umfassende und überschauende Leitungsfunktion systematisch und einigermaßen lückenlos sicherzustellen.* Das Kollegium selbst wäre aus arbeitstechnischen Gründen auf lenkende und vorbereitende Tätigkeiten durch Präsidial- und Hilfsorgane angewiesen.

So ist der *Bundespräsident* heute faktisch nicht in der Lage, neben seinen repräsentativen Obliegenheiten und der uneingeschränkten Führung seines Departements die substantielle Dirigierung der Kollegialarbeit sicherzustellen. Durch seine Präsidialentscheide entlastet er das Kollegium von untergeordneten Angelegenheiten; aber er hat dabei gerade nicht die Kernbereiche der bundesrätlichen Leitungsaufgaben zu betreuen. Durch den Vorsitz in den Sitzungen, an welchen er die Beratung durch die von der Bundeskanzlei verfassten Zusammenfassungen einleitet, gelingt noch keine materielle Führung.

*Nach der geltenden Ordnung vermag aber auch die Bundeskanzlei die komplexe Funktion nicht wahrzunehmen.* Sie ist im Mitberichtsverfahren nur formell eingeschaltet, stellt Akten zusammen und setzt die Tagesordnung auf durch registrierende Aufnahme der gerade verhandlungsreif werdenden Geschäfte. Sie hat materiell keine Initiativrechte, ausser bei den wenigen Sachen, die in ihren eigenen Kompetenzbereich fallen. Zudem wäre es ihr bei ihrem gegenwärtigen Aufbau und den ihr bereits zufallenden Aufgaben kaum möglich, zusätzliche Anstrengungen zur Unterstützung des Bundesrates zu übernehmen. (Auf die wirkliche und die mögliche Rolle der Bundeskanzlei wird unter Ziffer 24 einzugehen sein.)

Diese letzten Feststellungen besagen allgemeiner noch, dass *der Bundesrat über keine eigene und wirksame Regierungsbilfsstelle («Stab»)* verfügt, welche ihn rechtzeitig auf allgemeine Probleme aufmerksam macht, deren er sich aus eigener Initiative annehmen muss, welche Informationen über die ihn als Kollegium bedrängenden Probleme zusammenträgt und ihn mit den Grundlagen und Elementen zu einer eigenständigen Würdigung ausstattet. Freilich übernehmen die Departemente für ihren jeweiligen Fachbereich eine Strecke weit diese Hilfsfunktionen. Doch sind ihre Beiträge dann manchmal nicht zureichend auf die Weite der Regierungsebene gebracht, wenn es sich um ganz neue, um interdepartementale, um staatspolitisch

fundamentale oder tagespolitisch explosive Gegenstände handelt, die gerade durch die Synopsis der vereinigten Departementalfaktoren gemeistert werden sollten.

#### 212.23 Die Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der Sitzungen

Die Mitglieder des Bundesrates bilden das Kollegium zum Zwecke, in gemeinsamer Beratung und Entscheidung die zufallenden Staatsgeschäfte zu erledigen. Die Vielzahl der Traktanden und die Gedrängtheit der Sitzungen setzen voraus, dass sich die Bundesräte auf die Sitzungen durch Studien und Überlegungen intensiv *vorbereiten*. An der Sitzung selbst können Problemlagen nicht exponiert werden, und ohne eigene Vorbereitungen vermag man sich in komplexeren Geschäften – und diese machen dem Wesen nach die Hauptaufgaben des Kollegiums aus – kein eigenständiges Urteil zu bilden. Das wenig vorbereitete Mitglied des Bundesrates muss sich bei neuartigen und vielschichtigen Fragen oft in das Schlepptau des antragstellenden Departements begeben oder augenblicklichen Eingebungen und Eindrücken folgen, die ihm die Gewähr verantwortbarer Richtigkeit nicht immer geben. Zudem verliert er Geschäfte, die das Ganze angehen, aus den Augen und ist nicht imstande, seinen Anteil am Gelingen echter Kollegialarbeit beizubringen.

- a. Für die *Gegenstände und Anträge, die aus dem eigenen Departement kommen*, ist in weitem Umfang eine spezielle Vorbereitung eines Bundesrates nicht mehr erforderlich. Der Departementschef hat die Sache in seinem Ressort so verfolgen können, dass sie ihm voll gegenwärtig ist; oder sie ist so geringfügig, dass er sich damit nicht besonders abgeben muss, auch nicht auf die Bundesratssitzung hin. Immerhin gibt es regelmässig Vorlagen aus dem eigenen Departement, die den Vorsteher im Hinblick auf die Beratung im Kollegium zeitlich stark beanspruchen; sachlich bieten sie aber keine Problematik. Denn der Departementschef hat Mitarbeiter und weitere Hilfen zur Hand, die ihm ohne besondere Umtriebe ermöglichen, sich vollends ins Bild zu setzen.
- b. Die eigentliche Schwierigkeit liegt bei den *Geschäften, die aus andern Departementen stammen*. Hier hat ein Bundesrat viele Fährnisse zu überwinden: Er braucht verhältnismässig mehr Zeit als für die eigenen Angelegenheiten; er muss sich meist mit einer Materie abgeben, die nicht in seinem primären fachlichen, politischen und persönlichen Interessenbereich liegt und die natürlicherweise die Verführung in sich birgt, sie ihrem Lauf zu überlassen; vor allem aber hat er oft keine Gehilfen, die ihm für Vorbereitungen departementsfremder Geschäfte zur Seite stehen; es fehlen – von besonderen Fällen abgesehen – die fachkundigen Informatoren und Berater in seinem eigenen Departement oder in anderer greifbarer Nähe. Er muss auf Erfahrung und Urteilskraft abstellen, die er sich entweder vor seiner Amtszeit oder durch günstige Verumständungen seither verschafft hat; der Boden ist nicht unbedingt tragfest. Alle Erschwernisse werden noch dadurch verschärft, dass die Tagesordnungen und die Unterlagen für die Geschäfte recht oft sehr spät zugestellt werden, was namentlich darauf zurückzuführen ist, dass, von den vornehmlich technischen Handreichungen der

Bundeskanzlei abgesehen, *kein beauftragtes Organ die Bundesratssitzungen auf lange Sicht und einlässlich präpariert.*

#### 212.24 Die Knappheit der Kollegialtätigkeit

Das Mitglied des Bundesrates ist in weitaus grösserem Mass durch die Aufgaben als Departementsvorsteher beschäftigt denn durch seine Arbeiten für das Kollegium (vgl. dazu auch Ziff. 231.2). Sein *Schwergewicht liegt auf der Departementsarbeit*. Dass die verbleibende Zeit nur begrenzt auf die Vorbereitungen für die Sitzungen des Bundesrates verwendet werden kann, ist soeben ausgeführt worden. Zu diesen Verkürzungen kommt die Tatsache, dass die Sitzungszeit selbst – gemessen an der Grösse und dem Umfang der Kollegiumsaufgabe – relativ kurz ist. (Ende des 19. Jahrhunderts pflegte der Bundesrat dreimal wöchentlich ausgedehnt zu tagen.) Die rationelle Abwandlung der heutigen Sitzungen ist beachtlich. Indessen kommt damit das Bedürfnis nach vertiefenden, die Problemlagen unter vielen Gesichtspunkten klärenden Grundsatzgesprächen zu kurz, aber auch viele jener Vorgänge, die dem Bundesrat den Überblick über das Ganze und den Stand der staatlichen Situation verschaffen.

#### 212.25 Die begrenzte Kontrolltätigkeit

Je mehr die Verwaltung gegliedert (dezentriert) und die Entscheidungsbefugnis an niedere Stufen delegiert werden muss, desto mehr gewinnt die Kontrolle im Sinne der umfassenden Aufsicht über die Verwaltung an Bedeutung. Sie wird *unerlässlich, um die Zersplitterung der Administration und die Auflösung in abgespaltete Verwaltungsgruppen zu vermeiden*. Der Bundesrat seinerseits bleibt bei einer ausgreifenden politischen Verantwortlichkeit sowohl vor der öffentlichen Meinung als auch vor dem Parlament behaftet, kann diese Last aber nur tragen, wenn er seinerseits das Tun der Verwaltung überblickt, lenkt und konstant beaufsichtigt (Art. 102 Ziff. 15 BV). Das Kontrollproblem weitet sich über die Bundesverwaltung hinaus auf alle jene Stellen, die Bundesverwaltungsrecht handhaben, also auf die der bundesrätlichen Aufsicht durch Verfassung oder Gesetz unterworfenen Anstalten und Kantone. Und schliesslich liegt eine vielschichtige und schwierige Kontrollpflicht des Bundesrates in der allgemeinen Bundesaufsicht im Sinne des Artikels 102 Ziffern 3, 7, 10 und 15 BV.

Im gegenwärtigen Organisationsrecht ist diese *Aufsichtsführung wenig oder nicht ausgestaltet, und praktisch ist sie auf der gouvernementalen Ebene kaum vorhanden*. Artikel 15 Absatz 2 BVerwOG schreibt zwar vor, dass der Bundespräsident den Gang der gesamten Bundesverwaltung beaufsichtigt und für die beförderliche Erledigung der den Departementen zugewiesenen Geschäfte sorgt. Aber diese Bestimmung ist in der Praxis «letzte morte» geblieben, was angesichts der Tatsache, dass der Bundespräsident über keine dafür zugewiesenen Einrichtungen verfügt, nicht erstaunt.

#### 212.26 Die geschwächte Steuerungskraft

Der Bundesrat als Kollegium sollte durch seine Tätigkeit das Gesicht der Administration prägen und die staatliche Gemeinschaft wesentlich formen. Er bedarf für

seine Leitungsfunktion einer Kraft zur Steuerung von Willen und Handlungen. Mit der Problematik der Kontrollen hängt zusammen, dass die Steuerungskraft leidet, wenn das Schwergewicht der inneren und äusseren Bemühungen der Bundesräte aus dem Kollegium flieht.

#### 212.27 Die zurückhaltende «Öffentlichkeitsarbeit»

Die Gegenwart erfordert, dass ein breiter Informationsstrom von den Behörden ins Volk und umgekehrt von der öffentlichen Meinung zu den Behörden fiesse. Ebenso müssen die obersten Landesbehörden der breiten Öffentlichkeit Wertungen von Ereignissen, Zielsetzungen des Staates, Anliegen der Landespolitik darlegen. Zur Sachinformation hinzu tritt die erläuternde und prägende Tätigkeit einer zur Staatsleitung berufenen Behörde auf den Wegen direkter Erfassung vieler Volksschichten. Die herkömmlichen Demokratievorstellungen in der Schweiz lassen jedoch den Behörden wenig Raum, um «propagandistisch» aufzutreten. In Wahlen und Abstimmungen wird ihre Abstinenz erwartet, und im politischen Alltag sind behördliche Werbungen verpönt. Das Bewusstsein ist wach dafür, dass bereits in der Sachinformation (Tatsachendarstellung) regelmässig meinungsbildende Einwirkungen stattfinden. Eine gewisse Abneigung gegen behördliche «Aufklärung» wird noch verstärkt durch abschreckende Erinnerungen an das nationalsozialistische Deutschland. Trotzdem kann angesichts der Kompliziertheit der Sachfragen, über die sich gerade in der direkten Demokratie weite Kreise Urteile bilden müssen, und angesichts der pluralistischen Ordnung unserer Gesellschaft die Staatsleitung ohne methodische und umfassende Information der Öffentlichkeit und Erläuterungen schwerlich auskommen. Die Exekutivspitze bedarf, wie die Tätigkeit neuestens bezeichnet wird, der «Öffentlichkeitsarbeit», das heisst der Bemühungen, ihren Anteil am Informationsstrom beizubringen, soweit geboten, die ihr zukommenden Informationen für die Regierungstätigkeit nutzbar zu machen und sich schliesslich erläuternd an den politischen Meinungsbildungsprozessen zu beteiligen.

*Diese Öffentlichkeitsarbeit ist schwierig und muss in sehr differenzierten, feinfühli gen Formen wahrgenommen werden, um die behördliche Information und Erläuterung integer und objektiv darzubieten und Verbiegungen zu einer staatlichen Meinungslenkung zu meiden.* Es ist verständlich, dass der Bundesrat als Kollegium – wie übrigens auch die Mehrzahl der Departemente – bisher höchste Zurückhaltung geübt hat.

Doch treten die Mängel dieser Selbstbindung augenfällig zutage. Nicht zuletzt ist die gewisse Entfremdung zwischen Behörden und Volk, die in der Gegenwart konstatiert wird, unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich noch kein «natürliches» Verhältnis im Bereiche der gouvernementalen Information eingestellt hat. Dazu gehört, dass wahrscheinlich ein Grossteil des Volkes («der Mann von der Strasse») keine zutreffende Vorstellung von der Arbeit, den Aufgaben, den Problemen, den Bemühungen und Überlegungen der obersten Behörden hat. Die Zurückhaltungen gegenüber behördlichen Bemühungen um die Öffentlichkeit, die in tiefen demokratischen Grundvorstellungen wurzeln können, sind richtigerweise zu lockern.

## 213 Reformmöglichkeiten

### 213.1 Das Ziel

#### 213.11 Die Wahrung des funktionsfähigen Kollegialsystems

Dass die Basis des geltenden Regierungssystems in der vorliegenden Untersuchung respektiert wird, insbesondere die Grundgedanken (wenn auch nicht durchwegs die Einzelheiten) der Artikel 95, 102 und 103 BV, ist vorab durch die Praktikabilität gefordert. Darüber hinaus ist es in der Überzeugung begründet, die sich bei der Expertenkommission im Laufe ihrer Arbeit zunehmend verstärkt hat, dass erstens die leitende Funktion des Bundesrates und zweitens die Kollegialorganisation sehr zeitgemässe, potentiell hochgradig leistungsfähige und rechtlich-politisch tief sinnvolle Grundentscheidungen darstellen. Sie sind eines der wesentlichen Elemente, dank denen sich die Eidgenossenschaft als Staatswesen hält und, im ganzen betrachtet, als tüchtig bewährt.

Sich mit Überzeugung zur Grundentscheidung zu bekennen, enthebt indessen nicht, fordert vielmehr nachdrücklich, alle Bemühung darauf zu verwenden, dass das System zulänglich funktioniere. Die zentrale Problematik liegt heute in der Gefährdung der vorausgesetzten Leitungsfähigkeit des Kollegiums. Darunter sticht hervor, dass *über dem Kollegium* – das liegt im Wesen des Systems selbst begründet und war schon im 19. Jahrhundert dauernde, wiewohl ungleich harmlosere Sorge – *die ständige Gefährdung hängt, zu einer Formal- und Kollisionskonferenz zu deformieren*, worin entweder Übereinstimmungen festgestellt oder akute Divergenzen beseitigt werden. Der Lenkungs-, Gestaltungs- und Substanzverlust ist eine reale Bedrohung. Tritt sie ein, ist nicht nur ein Verfassungsorgan um seine Stellung und Geltung gebracht. Viel bedrohlicher ist, dass eine oder gar *die* zentrale staatliche Funktion überhaupt ausfallen könnte: eben die Leitung im weiten Sinne, die dem Kollegium von Verfassungen wegen zukommt, und darunter insbesondere die gouvernementalen Obliegenheiten (Regieren als Funktion). Denn die Departemente sind ausserstande, diese Funktion zu übernehmen, also den Ausfall – wie das in Organisationen sonst häufig möglich ist, indem für geschwächte Glieder Komplementärorgane einspringen (informelle Ersatzorganisation) – aufzufangen und auszugleichen. Regierung (als Funktion) ist entweder als Unum gefasst, oder sie ist überhaupt nicht. Sieben oder gar mehr Departementalblöcken gelingt die übergreifende Tätigkeit nicht.

Damit ist auch das herrschende Ziel der Reformen bezeichnet; dem Bundesrat als kollegialem Leitungsorgan Wirksamkeit zu sichern.

#### 213.12 Die Konzentration als Chance

Das Mittel zu diesem Ziel ist gegenwärtig in der *Konzentration* zu suchen. Es wäre verfehlt und müsste zu argen Enttäuschungen führen, wenn man versuchen wollte, wieder eine maximale Ausschliesslichkeit des Kollegialsystems aufzurichten, also zurückzukehren zur Vorstellung, die zulängliche Exekutiventscheidung sei allein im Kollegium zu treffen und deswegen habe sich der Bundesrat mit möglichst allen Geschäften zu befassen. *Das Kollegialsystem lässt sich gegenteils nur halten und zeitgemäss*

ausbauen, wenn es sich auf das «Wesentliche» oder «Eigentliche» und das «Wichtige» sammelt und entschlossen Verzicht leistet. Um das Kollegialsystem zu bewahren, muss es quantitativ abgebaut und qualitativ gehoben werden. Es soll ihm da verstärkte Lebenskraft zurückgegeben werden, wo es auch wirklich Anwendung finden kann und muss. Im übrigen ist überall auf den Kollegialentscheid zu verzichten, wo er materiell nur eine Fiktion sein kann oder dem Gewichte nach entbehrlich ist.

Die Lösung kommt durch das Zusammenwirken vieler Faktoren zustande.

- Einen ungewöhnlich grossen Anteil hat die persönliche Einstellung der Bundesräte selbst, also ein von Institutionen und Vorschriften unabhängiger Faktor. Wenn die Mitglieder des Bundesrates die Bedeutung des Kollegiums anerkennen und damit den Willen verknüpfen, ihr *Schwergewicht auf die Kollegiumsarbeit zu verlegen*, ist bereits Entscheidendes gewonnen. Dass auch Parlament, öffentliche Meinung, Parteien und weitere Sozialpotenzen ihre heutigen Auffassungen und Forderungen in bezug auf die Bundesräte modifizieren müssen, ist freilich richtig und wichtig; denn die heutige Rolle der Bundesräte, die sich vorwiegend ihren Departementen widmen, wird ihnen durch jene Meinungsträger teilweise auch aufgezwungen.
- Im weiteren haben gewiss auch *institutionelle Vorkehrungen* ein massgebliches Gewicht. Dazu gehören einmal diejenigen, die das Kollegium selbst und unmittelbar betreffen; davon ist gleich anschliessend die Rede. Sodann gibt es Schritte auf der Ebene des Bundespräsidenten und der Departementschefs, die sich mittelbar auf das Kollegium auswirken; sie werden unter den Ziffern 22 und 23 behandelt. Ferner sind von institutionellen Änderungen hinsichtlich der Bundeskanzlei einschneidende Verbesserungen für das Kollegialsystem zu erhoffen; damit gibt sich Ziffer 24 ab. Dass endlich Reformen in der Administration, im Parlament, in den Volksrechten usw. sich auf das Kollegialsystem auswirken, ist bei näherer Kenntnis der Sachlage augenfällig, muss hier aber auf sich beruhen bleiben.

### 213.2 Reformvorschläge ohne Strukturänderungen

*Die praktikablen Möglichkeiten von institutionellen Modifikationen der Leitungsorganisation der Exekutive sind beschränkt.* Es fällt auf, dass auch in der öffentlichen politischen und wissenschaftlichen Diskussion, die sich in den letzten paar Jahren den Organisationsproblemen der Exekutive mit einem gewissen Eifer zugewandt hat, wenig neue Ideen zutage getreten sind. Meist wurden ältere Vorschläge wieder aufgenommen – namentlich unentwegt die Erhöhung der Zahl der Bundesräte –, was nicht heisst, dass frühere Ablehnungen weiterhin gerechtfertigt sein müssten: Veränderte Verhältnisse und Anschauungen können jene Ideen in neuem Lichte erscheinen lassen. Sind es aber wirklich neue Anregungen, so gedeihen sie in der Regel nicht über Andeutungen hinaus. Nachfolgend werden Vorschläge aufgeführt, die nach der Ansicht der Expertenkommission taugliche Mittel darstellen, um die Leitungsorganisation der Exekutive zu verbessern, ohne dass staatsrechtliche Umstrukturierungen der geltenden Ordnung eintreten müssten. Es wäre aber durchaus möglich, mit ihnen *entscheidende Wandlungen der heutigen Praxis zustande zu bringen*, wenn sie mit Entschlossenheit und Ausdauer verfolgt würden. Gleichwohl bliebe das heutige Organisationsgefüge erhalten.

### 213.21 Neuordnung der Kompetenzverteilung

- a. Das Kollegium muss sich mit zu vielen untergeordneten Geschäften befassen – auch wenn es durch Mitberichtsverfahren und formale Behandlung in den Sitzungen gemildert wird. Umgekehrt gibt es Entscheidungen von erheblicher Tragweite, die in den *Departementen* endgültig abgewandelt werden, von denen man jedoch gerne die materielle Entscheidung beim Kollegium sähe. Besonders störend aber ist die relative Unausgeglichenheit der Kompetenzstufung. In gewissen Verwaltungszweigen geht die Delegation wesentlich breiter und tiefer vor sich als in andern, ohne dass sich in der Regel ersichtliche oder durchschlagende Gründe dafür aufweisen liessen. Das allgemeine Urteil muss hier weitläufige detaillierte Angaben ersetzen: *die heutige Kompetenzverteilung zwischen Kollegium und Departementen bedarf der grundlegenden Überholung.*

Eine entsprechende Überprüfung ist auch angezeigt hinsichtlich des Verhältnisses von Kollegium und *Ausschüssen* des Bundesrates sowie von Kollegium und *Bundespräsident*.

- b. Es ist sodann *unerlässlich und dringend geworden, die Totalrevision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes und der Delegationsordnung von 1914 an die Hand zu nehmen.* Bei dieser Revision wird es erstens darum gehen, die Aufgaben und Kompetenzen der Leitungsorgane festzulegen, das heisst die Behandlung und die Entscheidung der richtigen Stelle zuzuweisen. Zweitens sind grundlegende Klärungen von Verantwortlichkeiten zu suchen und als Voraussetzung dazu die Funktion der Leitungsorgane treffender zu definieren. Drittens wird es notwendig sein, die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung wirksamer zu gestalten und eine bessere Koordination zwischen den Departementen sicherzustellen, um der übermässigen Aufsplitterung der Verwaltungseinheit einen Riegel zu schieben.

Sicher stellt diese Revision eine beträchtliche Aufgabe dar. Dies mag auch einer der Gründe dafür sein, dass man die fällige Überholung bis heute immer wieder zurückgestellt hat. Sie wird nicht leichter, wenn sie weiterhin vertagt wird.

- c. *Die Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Exekutive berührt den Bundesrat wesentlich* und ruft ebenfalls der Überprüfung; und dies nicht nur im Interesse des überlasteten Parlaments, sondern auch in dem des Bundesrates. Da der Bundesrat beinahe durch alle Parlamentsgeschäfte mitbeansprucht wird und sowohl Kollegium als auch einzelne Bundesräte bei ihnen mehr Zeit aufwenden und kompliziertere Arbeitsgänge durchlaufen müssen als bei Entscheidungen in der Exekutivgewalt, hat die erwähnte Kompetenzverteilung wesentlichen Einfluss auf die Beanspruchung des Bundesrates. Änderungen am bisherigen Zustand erfordern teilweise Verfassungsrevisionen.

### 213.22 Die Einrichtungen von Stabsstellen des Kollegiums

- a. Das Regierungskollegium verfügt über keine eigenen Hilfsorgane, wenn man von der eher bescheidenen Kanzleifunktion der heutigen Bundeskanzlei absieht. Der so wesentlichen materiellen Handreichungen, ohne die ein Spitzenorgan nicht

mehr auskommt, muss das Kollegium entbehren. Denn die Departemente können *diese Tätigkeit für* das Kollegium in der Regel gerade nicht wahrnehmen. Denn sie haben ihr arbeitsmässiges, sachliches und politisches Zentrum im Ressortbereich, dem ihre primäre Fürsorge und Bemühung gilt; sie beurteilen Aufgaben und Politik naturgemäss aus dem Aspekt ihres Gebietes und sind nicht allein und ausschliesslich auf das Kollegium ausgerichtet. Werden sie als Hilfsorgane für das Kollegium betrachtet, tritt im einzelnen Geschäft eine Mediatisierung der Hilfstätigkeit durch die spezifische Optik des betreffenden Departementes ein. Die Regierung braucht vorbereitende, beobachtende und beratende Hilfsorgane als *eigene* Stabsstellen. Eigene Stabsstellen der Regierung hätten vor allem folgende Hauptaufgaben zu übernehmen:

- fortlaufende Orientierung des Bundesrates und der Bundespräsidenten über das Geschehen im Lande, insbesondere auch über den Stand der öffentlichen Meinung, sowie – umgekehrt – die Sicherstellung der Information der Öffentlichkeit über Entschlüsse des Bundesrates
- Unterstützungen in den Planungs- sowie in den Koordinationsaufgaben des Bundesrates hinsichtlich der Verwaltung und teilweise auch des Parlaments
- Unterbreitung von aktuellen, bevorstehenden oder von Grundsatzproblemen zur rechtzeitigen Erörterung im Bundesrat, soweit keine bestimmten Departemente diese Aufgabe erfüllen
- Hilfeleistungen bei der Aufsicht über die Verwaltung und über den Vollzug bundesrätlicher Entscheidungen
- Verfahrenstechnische Vorbereitung der bundesrätlichen Tätigkeit und Sicherstellung voller Dokumentation als Entscheidungsgrundlagen.

Über die Notwendigkeit derartiger Hilfsorgane besteht weitherum Einigkeit. Doch walten vielerlei Ansichten über ihre Struktur und Stellung.

- b. 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*» aufzuziehen. An der missglückten Bezeichnung dieser Stelle, die wesentliche Merkmale eines Generalstabs gerade nicht haben könnte und die verschwommene Assoziationen, mit gefühlsmässigen Bevorzungen oder Abneigungen, wachruft, braucht man sich freilich 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 Lande potentiell zur Verfügung, indem sie sich verpflichteten, in Präferenz 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 Relation des Chefs zum Bundeskanzler ist schwer bestimmbar, und Kompetenzkonflikte wären unvermeidlich.
- 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 Qualitäten aber nicht, ist sie nutzlos.
- Die Einrichtung ist finanziell aufwendig; die Kosten sind nur gerechtfertigt, wenn der Erfolg wahrscheinlich ist.

Die Expertenkommission ist der Meinung, dass dieser «Zivile Generalstab» *keine zwingende Lösung darstellt und dass sich die erwarteten Wirkungen durch den Ausbau und die Verstärkung der Bundeskanzlei organischer und einfacher erreichen liessen, jedenfalls in den heutigen Verhältnissen*. Die Bundeskanzlei müsste reorganisiert und verstärkt werden, um ihrer beträchtlichen neuen Aufgabe gewachsen zu sein. Diesem Problemkreis ist Ziffer 24 gewidmet.

- c. Hilfseinrichtungen bilden die *vielen ständigen Kommissionen*, die auf mannigfachen Gebieten den Departementen und über sie dem Bundesrat zur Verfügung stehen. Diese Einrichtungen sind bereits vorhanden. Dazu kommen in neuerer Zeit wiederholt Ad-hoc-Kommissionen für bestimmte Aufgaben vorübergehender Natur. Der Nutzeffekt, namentlich der ständigen Kommissionen, für die Exekutive ist – in einem vergrößerenden Urteil gesprochen – unterschiedlich, manchmal wohl recht gering. Unter den vielen Ursachen sind zu nennen, dass die Kommissionen schwierig zu bestellen sind (z. B. wegen Proporzforderungen, wegen anderweitiger Überlastung der Mitglieder), dass Auftrag und Möglichkeiten naturgemäss begrenzt sind, dass die Vertrautheit mit politischen Kategorien fehlt und damit die Unterstützung der politischen Entscheidungsorgane ausbleiben kann. *Das Kommissionswesen lässt sich durchaus zeitgemäss gestalten, wird aber nicht imstande sein, vollständig die nötige Hilfseinrichtung für den Bundesrat zu bilden.*
- d. Zum Kreis der Unterstützungen des Kollegiums durch informierend-beratende Kräfte gehört die Möglichkeit, vermehrt *höhere Beamte zu den Sitzungen des Bundesrats zuzuziehen*. Die leitenden Fachkräfte direkt und in grösserer Dichte als bisher anzuhören, vermöchte den zuständigen Departementschef zu entlasten, der sich nicht mit allen Einzelheiten des Geschäftes abgeben müsste und mit grösserer Unbefangenheit an den Beratungen teilnehmen könnte. Dies würde zudem den anderen Bundesräten erlauben, an derselben Sitzung Präzisierungen und Aufklärungen zu erhalten, ohne dass der zuständige Departementschef eine Vertagung der Beschlussfassung zwecks Beschaffung zusätzlicher, im Moment nicht griff-

bereiter Unterlagen verlangen müsste. Die Debatte könnte an Gehalt, Gründlichkeit und Raschheit gewinnen. Trotz dieser Vorteile sollte freilich vermieden werden, dass die Mitglieder der Regierung sich durch die Anwesenheit von Personen, die weder die gleiche Stellung innehaben noch dieselbe politische Verantwortung tragen, in ihrer Ausdrucksfreiheit eingeengt fühlen. Um dem Risiko zu begegnen, könnte man bei derartigen Geschäften die Beratung in zwei Phasen aufgliedern: in eine Informationsphase in Anwesenheit der Beamten und in eine echte Verhandlungsphase ohne deren Gegenwart. Dabei taucht allerdings die Schwierigkeit auf, dass sich in einer Diskussion Fragen und Stellungnahmen beinahe unvermeidlich vermischen. Deshalb hält die Expertenkommission dafür, dass die Institutionalisierung eines solchen Verfahrens jedenfalls zurzeit ausser Betracht fällt; *der vernünftige Gang und das richtige Mass müssen je in concreto gefunden werden.*

### 213.23 Die innere Aktivierung (Intensivierung)

- a. Das bedeutungsvolle Zentrum der kollegialen Regierungstätigkeit bilden die Sitzungen. Dass diese nicht nur *äusserlicher Vorbereitungen* durch Bundespräsident, Stabsstelle und Departemente bedürfen, sondern auch der *gleichsam inneren Vorbereitung durch vertiefende und ausgedehnte Studien sowie Überlegungen der einzelnen Bundesräte*, ist offensichtlich und unbestritten. Dazu kommt das unabweisbare Bedürfnis, *die Sitzungen in einer Atmosphäre der überlegenen Ruhe ohne Zeitdruck durchzuführen zu können.*

Das Mittel, um diese Voraussetzungen zureichender Kollegialtätigkeit zu schaffen, ist die Einräumung der erforderlichen Zeit auf verschiedenen Ebenen, und dies wiederum setzt Entlastungen von Aufgaben voraus, die vor allem dem Departementschef zufallen. Darauf wird noch mehrfach einzugehen sein. Sind Zeitreserven geschaffen, wird das Kollegium selbst den Geschäftsgang intensivieren können.

- b. Erste Bedingung ist, die *notwendige Zeit für Sitzungen und ihre Vorbereitungen sicherzustellen*. Zwei wöchentliche Termine dürften an sich ausreichen. Aber mindestens der eine Tag müsste mit einer vollständigen Sperre für alle andern Verpflichtungen, auch für solche gegenüber parlamentarischen Kommissionen, belegt werden; dieser ganze Tag soll dem Kollegium gehören, das heisst auch der Nachmittag, soweit Geschäfte vorliegen. An diesem Sitzungstag hätten die *«Aussprachen»* und alle jene Verfahrensweisen, die die Lenkung der Verwaltung, die Gesetzgebung, die Planungen und Kontrollen zum Gegenstand haben, den absoluten Vorrang. Die politisch heiklen, die langfristigen, die grundsätzlichen, die sachlich komplizierten Traktanden könnten mit vollem äusserem und innerem *«Dabeisein»* abgewandelt werden. Würde jetzt oder später, vorübergehend oder dauernd dieser eine *«Regierungs-Tag»* nicht ausreichen, so wäre ohne Zögern ein weiterer dafür einzuräumen. Es ist klar, dass ungefähr eine gleich grosse, wenn nicht grössere Zeitspanne erforderlich sein wird, um sich auf die Sitzung vorzubereiten.

Neben dem *«Regierungs-Tag»* wird die andere Sitzung für die einfacheren, unbestrittenen, entscheidungsreifen und gewohnten Angelegenheiten verwendet werden können. Diese *«Routine-Geschäfte-Sitzung»* wird zeitlich nicht ausgedehnter

sein müssen als die heutigen Sitzungen. Hiefür werden auch die Vorbereitungen kürzer ausfallen können.

Macht man mit der Forderung Ernst, die Kollegialarbeit zu intensivieren, so *wird ein Mitglied des Bundesrates, im Durchschnitt und auf die Dauer gesehen, mindestens die Hälfte der wöchentlichen Arbeitszeit für die Sitzungen des Kollegiums und der Vorbereitungen dafür einsetzen müssen.*

- c. Die Früchte einer Intensivierung dürften reich ausfallen. Werden die Hilfen der Bundeskanzlei als Stabsstelle und der Departemente genutzt und die eigene Kollegialtätigkeit aktiviert, wird sich ohne Mühen und gleichsam von selbst einstellen, was der Bundesrat immer wieder von sich fordert und in der Öffentlichkeit von Zeit zu Zeit breite Diskussionen nährt:
- die Übersicht über das Geschehen im Staat, womit unter anderem auch ohne besonderen Aufwand dem Parlament periodisch ein substantieller « Bericht über den Zustand der Eidgenossenschaft » (Art. 102 Ziff. 16 BV) erstattet werden kann
  - die Aufstellung von kurz-, mittel- und allenfalls auch langfristigen Aufgaben- und Zeitplänen für die Tätigkeit oberster Bundesorgane, womit dem Postulat nach einem spezifischen schweizerischen « Regierungsprogramm » ohne weiteres Genüge getan würde
  - die Lenkung der Verwaltungstätigkeit durch materielle Richtlinien (Weisungen) und Kontrollakte aus bundesrätlicher Initiative, womit die Leitungsfunktion in weitem Mass erfüllt würde.

#### 213.24 Die Nutzung abkürzender Verfahren

Es gibt verschiedene Möglichkeiten von realen Entlastungen des Kollegiums, die dem dominierenden Ziel der Konzentration dienen. Wichtig ist, dass sie wirklich eingesetzt und umgekehrt im Zügel gehalten werden. Die vernünftige Balance macht hier alles aus.

#### 213.241 Ausschüsse des Bundesrates

Voran steht die Möglichkeit, die Ausschüsse des Bundesrates gemäss Artikel 25 BVerwOG zu beleben. Das geltende Recht gewährt nur das Recht der Beratung. Man kann sich nun *ernsthaft fragen, ob man nicht – für gewisse Geschäfte – einen Schritt weitergeben und die Ausschüsse mit begrenzten Entscheidungskompetenzen ausstatten will.* Man würde so die Sitzungen des Bundesrates in corpore erleichtern, trotzdem aber die Entscheidung auf der Regierungsstufe aufrechterhalten. An ein solches System könnte zum Beispiel gedacht werden im Zusammenhang mit Rekursen, soweit sie nach der neuen Rechtspflegeordnung (Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsbarkeit) überhaupt noch in der Kompetenz des Bundesrates verbleiben, ferner gewisse Wahlen, Krediterteilungen, Expropriationen.

Ähnliche Vorzüge liessen sich erreichen, wenn *bei bestimmten Geschäften der Bundesrat mit einem reduzierten Quorum (3–5 Mitglieder) tagen könnte.* Das würde ihm in kleinerem

Umfang erlauben, die Zahl der Plenarsitzungen zu verringern. Dieses zweite System wäre anpassungsfähiger und geschmeidiger als dasjenige der ständigen Ausschüsse; aber es könnte mit der Unannehmlichkeit behaftet sein, keine genügende Kontinuität zu gewährleisten.

Bei der Zusammensetzung dieser – ständigen oder von Fall zu Fall bestimmten – Ausschüsse wären angesichts der heute bestehenden Koalitionsregierung Schwierigkeiten mit der politischen Ordnung nicht zu umgehen. Aber darin wird man kein entscheidendes Hindernis erblicken dürfen.

*Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Stärkung der Ausschüsse bestehen nicht.* Artikel 103 Absatz 2 BV lässt die Übertragung von Geschäften des Bundesrates auf die Departemente und diesen untergeordneten Amtsstellen zu. In diesen Fällen handeln – meist monokratisch organisierte – Behörden zweiter und dritter Stufung. Ausschüsse des Bundesrates hätten offensichtlich eine höhere Position mit einer erhöhten Legitimierungskraft. Die Übertragung auf sie würde eine geringere Delegation bedeuten; die Nähe zum Kollegialgedanken und zur Idee der Entscheidung in Spitzenstellungen müsste in ihnen ein Minus gegenüber der Delegation auf die Departemente sehen. Dass diese mildere Ausformung in der Verfassung nicht ausdrücklich genannt ist, steht ihr auch unter dem geltenden Recht nicht entgegen: sie würde sich vollauf im Sinn des Verfassungsrechts bewegen und hätte die Legitimierungsgrundlagen von konkretisierten Verfassungsgedanken auf ihrer Seite. Staatspolitisch ist sie harmloser als die heute unangefochten praktizierten Delegationen von Kollegiumskompetenzen auf den Bundespräsidenten, also auf ein Einzelorgan, worüber die Verfassung ausdrücklich auch nichts aussagt.

Die Anregung zur Aktivierung der Ausschüsse sollte zumindest anlässlich der Revision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes einlässlich aufgenommen werden.

#### 213.242 Mitberichtsverfahren

Dass dem Mitberichtsverfahren Gefährdungen innewohnen, ist ausführlich dargetan worden, und das Gebot der Konzentration kollegialer Tätigkeit erheischt, *zu prüfen, ob zwischen die Kollegialentscheide einerseits und die Departementalentscheide andererseits eine Zwischenstufe für untergeordnete interdepartementale Geschäfte einzuschieben sei* in dem Sinne, dass dafür die Übereinstimmung der beteiligten Departemente den verbindlichen Entscheid ergäbe; das Kollegium oder – je nach der Materie und der Wichtigkeit – auch Ausschüsse des Bundesrates wären nur zu befassen, wenn die Übereinstimmung nicht zustande käme oder wenn das Kollegium die Sache von sich aus an sich zöge. Für diese Zwischenform bedürfte es gewisser Regelungen: die generelle Umschreibung oder Enumeration der dafür geeigneten Geschäfte, die Bezeichnung der das Verfahren leitenden Stelle (Bundeskanzlei), die Festlegung der Unterzeichnung und damit der äusseren Verantwortung für den betreffenden Akt.

Diese Zwischenstufe legt freilich auch den Gedanken nahe, die Entscheidungen nicht oder doch nicht vollständig in einem schriftlichen Sukzessivverfahren herbeizuführen, sondern einer *Konferenz von zuständigen Vertretern der beteiligten Departemente*

zu übertragen. Über diese Form und die weiter denkbaren Aufgaben einer derartigen Konferenz wird in andern Zusammenhängen zurückzukommen sein (vgl. Ziff. 24 unten); systematisch hat sie ihren Platz *auch* hier bei den unmittelbaren Entlastungen des Kollegiums.

Ob eine Zwischenebene mit eigenständiger Erledigung geschaffen wird oder nicht, so bleibt auch künftig für Kollegialgeschäfte das bisherige *Mitberichtsverfahren* eine sehr brauchbare Vorbereitung der Behandlung im Schosse des Kollegiums. Immerhin sollte eine Straffung ermöglicht werden. Einerseits sollten die Departementschefs durch ihre Fachbearbeiter zuverlässiger auf dem laufenden gehalten werden, und zwar wenn immer möglich bevor diese selbst Stellung beziehen. Andererseits sollte der Bundeskanzler eine bedeutendere – materielle, nicht nur formelle – Rolle im Ablauf dieses Verfahrens spielen, so dass er es durch eine effektive Lenkung im Auftrage des Bundespräsidenten fruchtbar machen und beschleunigen kann.

### 213.3 Reformvorschläge mit Strukturänderungen

Es gibt Reformvorschläge, die an der Grundstruktur entweder der Leitungsorganisation oder gar des ganzen Regierungssystems rühren. Sie sind aber, selbst wenn sie als taugliche Mittel zur Lösung der heutigen Organisationsfragen betrachtet würden, weder sachlich noch politisch entscheidungsreif. Sie einlässlich zu prüfen, lag denn auch nicht im Auftrag der Expertenkommission, die sich primär mit Lösungen für die Gegenwart und die nähere Zukunft zu beschäftigen hatte. Trotzdem haben zwei dieser Anregungen so viele Berührungspunkte mit aktuellen Vorschlägen, dass darauf hinzuweisen ist.

#### 213.31 Die Erweiterung des Bundesrates

Eigenart sowie Vor- und Nachteile einer Erweiterung des Bundesrates auf neun oder elf Mitglieder sind im Laufe dieses Jahrhunderts so vielfach ausgebreitet worden, dass es müssig erscheint, abermals darauf einzugehen. Unter dem speziellen Gesichtswinkel der zeitgemässen Leitungsorganisation und unter Ausklammerung der hinlänglich bekannten Überlegungen des durchgreifenden Proporzdenkens mag immerhin folgendes festgehalten sein:

- a. Die Verteilung der heutigen Departementslasten auf mehr Schultern würde *ohne weiteres Entlastung* bedeuten. Mit mehr Vorstehern und der entsprechenden Breitengliederung der Verwaltung liessen sich Monsterdepartemente abbauen. Es kämen Ausgleiche an zeitlicher, fachlicher und politischer Last zustande, die sich heute nur ganz unzulänglich bewerkstelligen liessen. Die Befürchtung, dass keine befriedigende Neubildung von Departementen und eine Aufspaltung in «Schlüssel- und Fachministerien» mit grob unterschiedlichem Gewicht zustande kämen, wiegt nicht schwer. *Diese* Schwierigkeit liesse sich organisatorisch meistern, zumal dann, wenn es nicht mehr als neun oder elf Departementvorsteher gäbe und einschneidende Umgruppierungen gegenüber der heutigen Ordnung gewagt würden.
- b. Die wahren Bedenken gegen die Erweiterung liegen nicht bei diesen mehr organisationstechnischen Fragen, sondern in der strukturellen Seite, wodurch

mit hoher Wahrscheinlichkeit eine fundamentale Strukturänderung des heutigen Systems herbeigeführt würde:

- Die interdepartementalen Koordinationsbedürfnisse würden anwachsen. Damit würde dem Arbeitsgang, der im Vergleich mit den ausländischen Administrationen bis jetzt doch erstaunlich mobil und «unbürokratisch» geblieben ist, eine Komplikation zugefügt, die seine Qualitäten erheblich reduzieren könnte. Es braucht auch bei sieben Departementen viel und immer mehr Koordinationen; aber eine, die im innerdepartementalen Raum abgewandelt wird, ist rascher, einfacher und wirksamer, als wenn sie die Departementalmauer übersteigen muss. Die Koordination stösst bei einer Proporz-Koalitionsregierung auf zusätzliche Probleme, die wachsen, wenn noch mehr Spitzenstellen und mehr Proporzgruppen im Spiele sind.
  - Mehr Mitglieder erschweren den Geschäftsgang des Kollegiums. Wenn dieses sich durch Konzentration und Intensivierung beleben soll, wird es zusätzlicher Bemühungen bedürfen, um es bei neun oder gar elf Mitgliedern zustande zu bringen. Dieses Bedenken ist besonders ernst zu nehmen. Die heutige Bedrohung des Kollegialsystems durch die wachsende Zersplitterung und durch die fortgeschrittene Auflösung der gouvernementalen und administrativen Einheit in relativ selbstständige «Regierungsprovinzen» könnte nur mit einer ungewöhnlichen Anstrengung abgewendet werden.
  - Das Kollegium selbst, das im pluralistischen Gesellschafts- und Staatsgefüge zu einer Führungseinheit und einer recht weitreichenden Überparteilichkeit kommen sollte, findet sich bei vergrösserter Zahl mühsamer zusammen. Hier können schon eine oder zwei weitere Personen dem Kollegium eine völlig veränderte Note geben. Bei welcher Zahl der Umschlag stattfindet, ist nicht allgemeingültig zu sagen. Die Organisationslehre hat immerhin Grund, anzunehmen, der kritische Grenzbereich liege zwischen sieben und neun. Optimal leistungsfähige Leitungsgremien der Grossunternehmungen weisen in der Regel nicht mehr als etwa fünf Mitglieder auf.
  - Wie die eigene Integration des Kollegiums bei zu grosser Zahl mühsamer ist und Energien und Zeit für die Milderung der Reibungen und die Aufrechterhaltung des formalen Verfahrens fordert, so gelingt ihm auch schwerer der Leitungseffekt nach aussen.
  - Die Vergrösserung des Kollegiums wird, wenn der ihr mitgegebenen auflösenden Tendenz entgegengetreten werden soll, zu einer Stärkung des Präsidiums führen müssen. Das ist keine einfach zu verwerfende Wandlung, jedoch jahrzehntealten Auffassungen – im Gegensatz zum 19. Jahrhundert – zuwider und nur mit Prozessen erheblichen Umdenkens in parlamentarischen Kreisen und in der öffentlichen Meinung zu realisieren.
- c. Immerhin ist mit derartigen und weiteren Bedenken die Frage der Zahl noch nicht abgetan. Stellt man die politischen Argumente ein und sucht man mehr Bewegungsfreiheit für die Gliederung der Departemente zwecks Entlastung einzelner

Vorsteher, so könnten *unter Umständen* daraus doch Vorteile erwachsen, die den heute wohl noch vorherrschenden Nachteilen allmählich die Waage zu halten vermöchten.

Die Expertenkommission hat diese Fragen nicht zu vertiefen, darf aber abschliessend zweierlei festhalten: Erstens *löst die Vermehrung der Zahl der Bundesräte die brennenden Leitungsprobleme nicht*, erschwert sie vielmehr zum Teil. Zweitens ist *eine Erweiterung selbst dann, wenn sie vom Bundesrat jetzt befürwortet würde, auf längere Zeit hinaus noch nicht zu erwarten*. Die dafür nötigen Beratungs- und Entscheidungsverfahren im Parlament und Volk dürften sich leicht bis etwa fünf Jahre hinziehen, wobei immer offenbliebe, ob Volk und Stände überhaupt zustimmen werden. *Verbesserungen an der heutigen Leitungsorganisation sollten nicht aufgeschoben werden, bis die Frage der Erweiterung des Bundesrates entschieden ist.*

### 213.32 Die Schaffung einer konsequenten «Direktorialverfassung»

- a. Wenn die staatliche Gesamtleitung durch ein präsenes Kollegium in der Tat so wichtig ist, ist man immer wieder versucht, die Idee einer Direktorialverfassung aufzugreifen. Das 19. Jahrhundert hat sich wiederholt damit abgegeben, ohne sich im Bundesstaat an die Lösung zu wagen. Die Reorganisationsbotschaft von 1894 hat diesen Typus, eine seiner möglichen Ausgestaltungen und die Bewertung in klassischer Weise dargestellt, so dass es sich lohnt, die Ausführungen wörtlich zu zitieren:

*«Eine andere Lösung, welche zur Beratung kam, ist ohne Zweifel praktischer und unsern Verhältnissen entsprechender. Sie beruht auf einer qualitativen Ausscheidung der Verwaltungsfunktionen in leitende, abschliessliche und überwachende einerseits und in vorbereitende und ausführende andererseits und einer diesen beiden Kategorien von Funktionen entsprechenden behördlichen Organisation, bei welcher überdies speziell darauf Bedacht genommen ist, den Angelegenheiten politischer Natur die ihnen gegenüber den andern Verwaltungsgeschäften zukommende besondere Behandlung zu sichern. In allgemeinen Umrissen gezeichnet wäre die Organisation folgende:*

*An der Spitze der gesamten Verwaltung steht ein vom Volke gewählter Bundesrat von fünf Mitgliedern mit folgender Stellung und Aufgabe: Er besorgt direkt alle Geschäfte der politischen Abteilung des jetzigen Departements des Auswärtigen sowie die Angelegenheiten, welche die Organisation und den Geschäftsgang der Bundesbehörden und die Organisation der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen betreffen, und hat unter sich die Bundeskanzlei und die Archive. Er erlässt für alle Verwaltungszweige die Verordnungen, Reglemente, allgemeinen Regulative und Instruktionen. Er wählt mit Ausnahme der Verwaltungsdirektoren alle Beamten mit einer Besoldung von Fr. 3000.— und darüber. Er entscheidet über alle durch Gesetz, Verordnung, Budget, nicht speziell vorgesehenen Bundesausgaben. Er überwacht die ganze Bundesverwaltung. Er ist Rekursbehörde für Beschwerden*

gegen Verfügungen. Er stellt die Botschaften und Anträge an die Bundesversammlung fest und vertritt dieselben unter Zuziehung der Verwaltungsdirektoren, von denen sie ausgehen.

Unter dem Bundesrate stehen *neun bis elf von der Bundesversammlung auf Vorschlag des Bundesrates gewählte Verwaltungsdirektoren*, unter welche alle Verwaltungsgebiete, mit Ausnahme desjenigen, welches dem Bundesrate selbst vorbehalten ist, verteilt werden. Die Verwaltungsdirektoren haben, unter Vorbehalt der dem Bundesrate zustehenden Befugnisse, volle Verwaltungskompetenz innerhalb der gesetzlichen Vorschriften und direkte Verantwortlichkeit. Sie unterbreiten dem Bundesrate die Vorlagen für die von ihm zu erlassenden Verordnungen, Reglemente, Regulative und Instruktionen, für die von ihm zu treffenden Wahlen, für die von ihm zu fassenden Beschlüsse, für die Botschaften und Anträge an die Bundesversammlung. Sie haben Zutritt zu den eidgenössischen Räten in allen Angelegenheiten ihrer Ressorts und vertreten mit dem Bundesrate die bezüglichen Vorlagen. Sie berichten dem Bundesrate schriftlich und mündlich über alle Angelegenheiten, über welche er Auskunft verlangt.

Die gegen eine solche Organisation sich erhebenden Bedenken sind mannigfacher Art. Sie geht weit über das Notwendige hinaus. Was bisher sieben Bundesräte vollbracht, würde nunmehr mindestens die doppelte Zahl hochgestellter und demgemäss besoldeter Magistrate in Anspruch nehmen; wie die fünf Bundesräte, so hätten auch die Verwaltungsdirektoren, die in den wenigsten Fällen die vorhandenen technischen Abteilungschefs überflüssig machen würden, ihre Sekretäre, Registratoren, Kanzleien mit einem Lokalitätenbedürfnis, dem nur durch neue Bauten entsprochen werden könnte. Eine Reduktion der Mitgliederzahl des Bundesrates auf drei wäre nicht ratsam und auch nicht tunlich, da das Fehlen eines einzigen Mitgliedes die Sitzung und Beschlussfähigkeit des Rates verunmöglichen würde, und ebensowenig liesse sich die Zahl der Verwaltungsdirektoren wesentlich vermindern, da sonst bei ihnen, die die ganze eigentliche Verwaltungsarbeit zu bewältigen haben, sofort dieselben Übelstände eintreten würden, unter denen jetzt die Bundesräte zu leiden haben. Was die direkte Verantwortlichkeit der Verwaltungsdirektoren anbelangt, in welcher eine moralische und politische Entlastung des Bundesrates liegen soll, so würde sie sich, wenn auch gesetzlich ausgesprochen, doch schliesslich als illusorisch erweisen, indem nach wie vor der Bundesrat als oberste leitende Behörde dem Lande gegenüber für die Akte der Verwaltung verantwortlich bliebe. Die Wahl des Bundesrates durch das Volk würde ihm keineswegs unter allen Umständen die nötige Präponderanz und Autorität gegenüber den von der Bundesversammlung gewählten Verwaltungsdirektoren sichern, da letztere als eigentliche aktive Führer der Verwaltung einzig in direktem Verkehr mit den kantonalen Behörden und den Bürgern stehen und bald den Vorteil grösserer Geschäftskennntnis haben würden. Mit dem Wegfall des persönlichen Ver-

kehrs würde den Bundesräten mehr und mehr die Kenntnis der Personen und Verhältnisse abhanden kommen, was hinwiederum die richtige Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgabe gefährden müsste. Das Auftreten der Verwaltungsdirektoren mit der hervorragenden Stellung, die sie inne haben, in der Bundesversammlung, wo sie mit und neben den Bundesräten die Gesetzesentwürfe, Budgets etc. zu diskutieren hätten, erscheint, wenn beide dasselbe vorzutragen haben, als überflüssig, wenn abweichende Standpunkte eingenommen werden, als verwirrend und schädlich, unter allen Umständen aber als eine Minderung und Schmälerung der Stellung der obersten Behörde vor den eidgenössischen Räten und vor dem Volke.» (BBl. 1894 II 787–789.)

Die moderne Regierungslehre sucht die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und ihre relative Einheit nach aussen dadurch sicherzustellen, dass sie fordert, die Verwaltungsdirektoren in einem Arbeitsgremium zu vereinen. Neben und unter das politische Kabinett träte ein *Verwaltungskabinett*. Die alten Einwände werden heute noch durch die Einsicht bestärkt, dass im Staat der Gegenwart, in dem gewichtige Staatstätigkeiten der Verwaltung zukommen (sog. Verwaltungsstaat), Regieren und Verwalten als Funktionen aufs engste verbunden und vermischt sind. Dies muss sich sofort auf die Organe auswirken: Die von der Verwaltung abgelöste Regierung würde ihre kapitale Stellung wahrscheinlich rasch an das neue Verwaltungsdirektorium (-kabinett) verlieren. Denn Wissen, Können und Macht der Verwaltung sind im Zusammenspiel fast aller staatlichen Gewalten einzusetzen; wer über sie verfügt, nimmt die leitende Rolle im Funktionsgefüge ein. *Die Regierung darf von der realen Verwaltung nicht abgeschnitten werden.* Daraus erst erwächst das hohe praktische Sachverständnis, dank dem sie Problemlagen erfasst, Zusammenhänge erkennt und Lösungen findet. So muss sie selbst die Spannung zwischen erwünschter Distanz und notwendiger Sachnähe ertragen und die fruchtbaren Relationen herstellen.

- b. Wenn die Expertenkommission nahelegt, eine Konferenz von Departementsvertretern, insbesondere der Generalsekretäre und der Informationschefs ins Leben zu rufen (vgl. oben Ziff. 213.242; unten Ziff. 24), so hat dieser Gedanke mit dem Verwaltungskabinett der Direktorialverfassung keinen Zusammenhang. Jene Konferenz liesse sich einem Verwaltungskabinett erst annähern, wenn beamtete Staatssekretäre den Departementen vorständen und in jener Konferenz Entscheidungen fällten. Dahin gehen die Expertenvorschläge gerade nicht.

### 213.33 Übergänge zur Präsidialdemokratie

Kommt Regierung als übergreifende Leitungsfunktion im Kollegium nicht mehr zustande und will man gleichwohl den Verfall der Funktion meiden, so bietet sich in der Geschichte regelmässig die Zusammenfassung in einer monokratischen Institution an, das heisst für die demokratische Republik die Lösung mit einem irgendwie gearteten Präsidialsystem. Wenn die Schweiz ihr Kollegialsystem nicht erfolgreich zu gestalten vermöchte, so wäre denkbar, die Stellung des Bundespräsidenten so wesentlich zu stärken, dass sein Amt die Regierungsfunktion ge-

währleisten würde. Zu einem amerikanischen oder französischen Präsidialsystem müsste damit noch nicht Zuflucht genommen werden; es ergäben sich auch mässigere Zwischenformen, die indessen unsere Regierungsstruktur doch grundlegend wandelten. Darauf wird nachfolgend eingegangen (vgl. Ziff. 22 und insbesondere 22.11).

## 22 Der Bundespräsident

### 221 Der Kompetenzbereich und die Stellung des Bundespräsidenten

#### 221.1 Die verfassungsrechtliche Ordnung

##### 221.11 Das geschriebene Recht

a. Über das Amt des Bundespräsidenten wird in Artikel 98 BV folgendes gesagt:

«Den Vorsitz im Bundesrat führt der Bundespräsident, welcher, sowie auch der Vizepräsident, von den vereinigten Räten aus den Mitgliedern desselben für die Dauer eines Jahres gewählt wird.

Der abtretende Präsident ist für das nächstfolgende Jahr weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar. Das gleiche Mitglied kann nicht während zwei unmittelbar aufeinanderfolgenden Jahren die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden.»

Die Bundesverfassung legt die Befugnisse des Bundespräsidenten nicht abschliessend und detailliert fest. Es wird lediglich auf seine Rolle als Vorsitzender des Bundesratskollegiums (Bundesrats-Präsident) hingewiesen. Daraus wird gern, wenn auch nicht zwingend, abgeleitet, das formelle Verfassungsrecht habe dem Bundespräsidenten nur verhandlungsleitende und repräsentative Funktionen und keine speziellen materiellen Entscheidungsbefugnisse übertragen wollen. Wesentlich ist ferner, dass der Bundespräsident lediglich für die Dauer eines Jahres gewählt wird und für das nächstfolgende Jahr weder als Präsident noch als Vizepräsident wählbar ist. Durch diesen jährlichen Wechsel wird auf die Kontinuität in der Führung dieses Amtes verzichtet.

b. Eingehender als in der Bundesverfassung selbst ist das Amt des Bundespräsidenten im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz von 1914, das insofern sog. materielles Verfassungsrecht darstellt, umschrieben. Dabei treten verschiedene Funktionen, die in diesem Amt vereinigt sind, hervor:

– Der Bundespräsident ist gemäss Artikel 14 der *Repräsentant der ganzen Eidgenossenschaft*:

«Der Bundespräsident vertritt die Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen.»

– Der Bundespräsident hat über die Leitung der Verhandlungen (Art. 5 Abs. 1 BVerwOG) weit hinausreichend eine eigentliche *geschäftsführende Funktion* im

Gesamtgefüge der Exekutivgewalt zuerkannt erhalten. Artikel 15 BVerwOG ordnet an:

«Dem Bundespräsidenten liegt die Leitung der Geschäfte des Bundesrates und die Vorprüfung der von den Departementen an den Bundesrat gelangenden Geschäfte ob.

Der Bundespräsident beaufsichtigt den Gang der gesamten Bundesverwaltung und sorgt für die beförderliche Erledigung der den Departementen zugewiesenen Geschäfte.»

- Von Bedeutung ist ferner, dass dem Bundespräsidenten in Artikel 16 BVerwOG auch *materielle Entscheidungsbefugnisse* eingeräumt werden:

«Dringende Geschäfte des Bundesrates können in seinem Namen durch Verfügung des Präsidenten erledigt werden. Sie sind dem Bundesrate zur nachträglichen Genehmigung vorzulegen. Der Bundesrat ist befugt, den Präsidenten zu ermächtigen, Geschäfte von mehr formeller Art oder von untergeordneter Bedeutung in seinem Namen durch Präsidialverfügung zu erledigen.»

Die Übertragung von Kompetenzen vom Gesamtbundesrat auf den Bundespräsidenten bedeutet eine Entlastung des Kollegiums und ermöglicht, dort, wo die Verhältnisse es erfordern, ein verzugsloses Handeln. Der Bundespräsident tritt hier subsidiär zum Bundesrat als Entscheidungsinstanz auf.

- Schliesslich verbleibt dem Bundespräsidenten während des Präsidialjahres *die Leitung des Departementes*, das ihm übertragen ist (Art. 18 BVerwOG). Ferner wird ihm die stellvertretende Leitung eines zweiten Departementes und die Mitgliedschaft in den bundesrätlichen Delegationen nicht abgenommen.

#### 221.12 Die Stellung des Bundespräsidenten

Die Stellung des Bundespräsidenten wird häufig als die eines *primus inter pares* gedeutet, das heisst eine Stellung ohne qualifizierende Hervorhebung, ohne eigenständige Repräsentationsfähigkeit, ohne besondere Legitimitätsbasis. Dass im Gegensatz zu denjenigen Kantonen, die den Regierungspräsidenten rechtlich und politisch als blossen Vorsitzenden des Kollegiums einsetzen, der Bundespräsident durch das Wahlorgan der Gesamtbehörde, hier also durch die Bundesversammlung, bezeichnet wird, fasst man üblicherweise nicht als Hinweis auf eine verstärkte Stellung auf. Der Bundespräsident fügt sich in dieser Sicht voll ein in die durchgehende Horizontalordnung des Kollegialsystems; er ist weder Durchbrechung noch Ausnahme. In der nach aussen sichtbaren Betätigung hat sich im Laufe dieses Jahrhunderts die Rolle des Bundespräsidenten offensichtlich auf die des Verhandlungsleiters mit einigen zusätzlichen Repräsentationspflichten eingespielt.

Mit diesem verbreiteten Bild kontrastieren indessen zwei Tatsachen. Erstens hat der Bundespräsident durch die Befugnis zu *Präsidialentscheidungen* eine immerhin nicht belanglose zusätzliche Kompetenz in der Hand. Zweitens hat ihm das Bundes-

verwaltungsorganisationsgesetz eine *allgemeine Leitungskompetenz und eine umfassende Aufsichtspflicht* gegenüber der Verwaltung auferlegt, womit er – zumindest dem Wortlaut des Gesetzes nach – zu einem zentralen exekutivinternen Leitungs- und Kontrollorgan gestempelt wird. Diese Dreiheit von Entscheidungsbefugnissen, von Geschäftsleitungskompetenzen und von Kontrollrechten verschafft dem Bundespräsidenten eine Position, die ihn rechtlich über die eines primus inter pares doch wohl herausheben dürfte, wozu immerhin und sogleich zu bemerken ist, dass der Ausdruck vom «primus inter pares» keine präzise Umschreibung darstellt und dass der jährliche Wechsel selbst eine gewollte hervorragende Stellung immer wieder beschneiden müsste. Entscheidend ist denn, dass die namentlich in Artikel 15 BVerwOG rechtlich angelegte Kompetenzfülle faktisch nicht genutzt wird, von den erwähnten Präsidialentscheidungen abgesehen.

Die schillernde Situation dieses Amtes kommt eindrücklich zum Ausdruck in zwei unterschiedlichen Stellungnahmen des Bundesrates selbst, zuerst im Jahre 1894 und sodann im Jahre 1913.

a. In der schon mehrfach erwähnten Reformbotschaft von 1894 wird ausgeführt:

«Aber man dachte sich doch von Anfang an unter dem Bundespräsidenten der schweizerischen Eidgenossenschaft etwas Anderes und Mehreres als den Chef irgend eines Verwaltungsdepartementes, der zugleich die Sitzungen des Bundesrates präsidire. Wie jeder Staat, monarchisch oder republikanisch, ein Haupt der Staatsleitung hat; wie jeder eidgenössische Stand, repräsentativ oder demokratisch, zur Zeit als er sein Verhältnis zu den andern Ständen und seine Beziehungen zu auswärtigen Staaten selbst zu ordnen hatte, in seinem Schultheiss oder Landammann sein Standeshaupt besass, dem vornehmlich die Pflicht zur Wahrnehmung der Staatsinteressen nach aussen oblag, so wollte die Bundesverfassung in dem Bundespräsidenten ein Staatshaupt der schweizerischen Eidgenossenschaft einsetzen.» (BBl. 1894 II 807.)

Im 19. Jahrhundert versuchte man die Stellung des Bundespräsidenten dadurch zu stärken, dass ihm jeweils das Politische Departement übertragen wurde. Diesem Departement oblag zu jener Zeit nicht nur der Verkehr mit dem Ausland, sondern auch noch die «Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung im Innern». Damit hatte es eine politische Vorzugsstellung, und durch seine Verkoppelung mit der Bundespräsidentschaft glaubte man, jene Aufgaben und Funktionen zusammenfassen zu können,

«welche die Magistratur des Bundespräsidenten immerhin noch als höchste einheitliche Hüterin der vornehmsten Gesamtinteressen des Landes nach innen und aussen erscheinen liessen.» (BBl. 1894 II 774.)

Dazu kam, dass unter den damaligen Verhältnissen der Vorsteher des Politischen Departementes durch die Departementsführung weit weniger beansprucht wurde als die übrigen Bundesräte. Damit verblieb ihm mehr Zeit für die Ausübung der Bundespräsidentschaft.

b. In der Botschaft von 1913 über die Organisation der Bundesverwaltung bemerkt der Bundesrat hingegen folgendes:

«Es mag sein, dass bei Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen des Jahres 1848 die Erinnerung an die Stellung des einstigen Landammanns der Schweiz den Gedanken und Wunsch aufkommen liess, dem Bundespräsidenten eine ähnliche, selbständige und inhaltsreiche Stellung und Würde zu verschaffen. Allein in der Verfassung selbst hat dies keinen Ausdruck gefunden, wohl aber das Gegenteil. Die vollziehende Gewalt, die, allerdings mit eng umschriebenen Befugnissen, unter der Mediationsakte in der Hand des Landammanns der Schweiz lag, ist nun einem Kollegium von unter sich Gleichgestellten anvertraut. Der Bundespräsident ist nur der primus inter pares. Mit keinem einzigen Worte sind ihm, mit Ausnahme des Vorsitzes im Bundesrate (Art. 98 der Bundesverfassung), besondere Befugnisse oder Obliegenheiten überbunden.» (BBl. 1913 II 15.)

Trotz dieser Stellungnahme fand die positivrechtliche Umschreibung der Präsidialbefugnisse im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz die Weitung, von der gesprochen wurde.

#### 221.13 Die zurückhaltende Interpretation

Leitung der Geschäfte und Kontrollfunktionen gemäss dem Bundesverwaltungsorganisationsgesetz wurden von Anfang an, das heisst seit 1914, äusserst zurückhaltend gedeutet. Namentlich wurde die Leitungsaufgabe so verstanden, dass die Anträge und Mitberichte der Departemente entgegenzunehmen und nach einer formellen Prüfung ohne weitere Ergänzungen dem Kollegium zu unterbreiten seien. Man hat die – an sich viel näherliegende – Interpretation nicht versucht, dass der Bundespräsident in Kenntnis der wichtigsten staatspolitischen Entwicklungstendenzen bewusst Geschäfte von grundsätzlicher Natur aufgreift, sie zusammen mit den übrigen Geschäften des Bundesrates in ihrem sachlichen und zeitlichen Ablauf plant und steuert, die Anträge und Mitberichte an den Bundesrat nicht nur in formeller, sondern auch in materieller Hinsicht prüft und alle zur Meinungs- und Entscheidungsbildung des Bundesrates nötigen Unterlagen in konziser, übersichtlicher Form bereitstellen lässt.

#### 221.2 Die Staatspraxis

##### 221.21 Das Gesamtbild

Der zurückhaltenden Interpretation entspricht die Praxis. Der jeweilige Bundespräsident fühlt sich nur sehr begrenzt als Hüter und Initiator einer aktiven Kollegialtätigkeit und einer durchgehenden Kollegial- oder Gesamtwertung der vorgelegten Geschäfte, wengleich er mitunter in Vertretung des Gesamtbundesrates Geschäfte von allgemeiner Natur nach aussen (z. B. gegenüber der Bundesversammlung) vertritt. Seine geschäftsleitende Tätigkeit beschränkt sich weitgehend darauf,

die eingehenden Anträge und Mitberichte der Departemente auf Grund summarischer Notizen eher formeller Art in den Bundesratssitzungen einzuführen.

Diese Praxis hat zur Folge, dass sich auf der Stufe des Kollegiums keine Stelle von Amtes wegen für die permanente Verfolgung allgemeiner und grundsätzlicher Fragen kraft Rechtes und Auftrags verpflichtet fühlt. Der Gesamtablauf der Geschäfte des Bundesrates wirkt deswegen nicht als einheitlich und konzentriert geführt. Schon äusserlich wird die fehlende oder nur punktuell-zufällige Planung und Steuerung der Geschäfte unter anderem darin sichtbar, dass einzelne Bundesratssitzungen wenig befrachtet sind, während insbesondere vor den Sessionen der Räte oft unter Zeitdruck und dementsprechend summarisch mehrere grosse und weittragende Angelegenheiten im Bundesrat behandelt werden müssen.

#### 221.22 Die Haupterschwerisse

In starker Verallgemeinerung pflegt man zu sagen, Kollegialorgane seien so ertragreich, wie ihre Präsidenten Aktivität und Umsicht entfalteteten. Diese Regel trifft in gewissem Mass auch auf den Bundesrat zu. Die Wirkung des Kollegialsystems ist nicht nur, aber doch auch abhängig von der leitenden Kraft des Vorsitzenden, worunter gerade mehr als die blossе Verfahrenslenkung fällt: Gemeint ist die initiiierende, immer gegenwärtige, sachlich voll orientierte Wirksamkeit. Dass sich diese im Bundesrat nicht regelmässig einstellt, liegt nicht an Vernachlässigungen oder gar an schlechtem Willen der Amtsträger. Vielmehr trifft der Bundespräsident auf *vielfache Schwierigkeiten*, die ihn schlechthin hindern, auch noch die *umfassende* Präsidialtätigkeit auszuüben, von der das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz spricht. Zu nennen sind folgende:

- a. Der Amtsinhaber wird *im Präsidialjahr in keiner Weise von seiner Departementsaufgabe entlastet*. Diese ist sachlich und politisch gleich anspruchsvoll wie jedes andere Jahr. Er mag Angelegenheiten, über die er eine Dispositionsfreiheit hat wahren können, während des Präsidialjahres zurückstellen. Viel ist aber in der Regel nicht in diese zeitliche Ermessensfreiheit gestellt, und die laufenden sowie die überraschenden und neuen Departementsaufgaben erfordern die übliche Betreuung mit vollem Einsatz.
- b. Der Bundespräsident hat die *Präsidialverfügungen* zu treffen. Es macht im Jahr ungefähr 700 Akte aus. Obwohl vielfach die Verfügung unterzeichnungsbereit vorgelegt wird, setzt eine gewissenhafte Erledigung voraus, dass die Schriftstücke und allenfalls weitere Akten gelesen und dass für Neufassungen Weisungen erteilt werden.
- c. Der Bundespräsident hat Repräsentationspflichten, die heute zwar auf ein Minimum abgebaut sind, indem Veranstaltungen äusserst zurückhaltend besucht werden, die jedoch durch den Lauf des Jahres eine ansehnliche Summierung ausmachen.
- d. Der Bundespräsident hat in *besonderen Konfliktlagen* oder bei interdepartementalen Geschäften den Bundesrat vor dem Parlament zu vertreten. Daraus erwachsen

nicht regelmässige, aber, wenn schon eintretend, sehr anspruchsvolle Obliegenheiten.

- e. Der Bundespräsident hat zwar die Bundeskanzlei für die Präsidialgeschäfte zur Verfügung. Doch ist diese so bescheiden ausgestattet, dass er ausser der Abnahme der förmlichen Präsidialkorrespondenz, den Formalien der Sitzungsvorbereitungen und der Präsidialverfügungen keine wesentliche Unterstützung erhält. Er muss deswegen entweder auf sein Departementssekretariat greifen – sofern er über ein solches überhaupt verfügt und für die Präsidialgeschäfte zusätzlich verwenden kann – oder die Präparationen für seine Präsidialpflichten weitgehend allein bewältigen, insbesondere auch die Vorbereitung der vielen Ansprachen, der Aufrufe, der persönlichen Schreiben.

Die *Problematik der kumulierten Funktionen des Bundespräsidenten* sind schon im letzten Jahrhundert erkannt und beredt zum Ausdruck gebracht worden. So führt die Botschaft betreffend Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates vom 4. Juni 1894 aus:

«Am schlimmsten daran ist in dieser Beziehung der Bundespräsident. Ohne dies von seinem eigenen Departement, welches es auch sein mag, voll in Anspruch genommen, hat er während seines Amtsjahres nun auch die Präsidialgeschäfte zu besorgen. Der zeitraubenden Eröffnung und der formalen Überweisung der täglichen Bundesratskorrespondenz ist er zwar enthoben; aber er sollte doch anlässlich der Visierung der Überweisungen von dem Inhalt der Eingaben Kenntnis nehmen. Ebenso sollte er Zeit haben, die von den Departementen zur Vorlage an den Bundesrat abgegebenen Berichte und Anträge durchzusehen, um auf allfällig Zweifelhaftes aufmerksam zu machen und zu beurteilen, ob eine Vorlage liquid genug sei, um sofort behandelt zu werden, oder ob eine nähere Prüfung der Akten durch die Mitglieder des Rates angezeigt erscheine. Er hat nach wie vor die neu akkreditierten Gesandten zu empfangen und die abgehenden zu verabschieden. Er hat die nicht seltenen Delegationen anzuhören, welche den Bundesrat direkt mit ihren Anliegen bekannt zu machen wünschen und in vielen beim Bundesrat anhängigen Angelegenheiten überhaupt Audienzen zu gewähren. Als Departementschef genötigt, seine Fachliteratur zu verfolgen, ist er als Bundespräsident im Falle, in umfassender Weise und möglichst stetig von den die Bundesverwaltung betreffenden Kundgebungen der Presse Kenntnis zu nehmen. Er hat die beschlossenen Motionen und Postulate im Auge zu behalten und sich um deren Behandlung durch die betreffenden Departemente zu bekümmern. Er hat alles wahrzunehmen, was die Bundesverwaltung und den Gang der Geschäfte im ganzen angeht, und sollte den Verhandlungen der Räte in ausgedehntem Masse beiwohnen und folgen können. Eine gleichzeitige vollständige Erfüllung der Departementalpflichten oder der Präsidialpflichten, wenn solche überhaupt möglich ist, erheischt unter vorhandenen Umständen eine Anspannung und Anstrengung, die nicht immer ohne Schädigung ausgehalten werden kann.» (BBl. 1894 II 775.)

Aufgrund dieser Sachlage kam schon der Verfasser der Botschaft von 1894 – selbst ein langjähriges Mitglied des Bundesrates – zu der aufsehenerregenden Schlussfolgerung:

«Er (der Bundespräsident) ist nicht nur das allerbelastetste Mitglied der Behörde, nicht nur sind die Funktionen des Präsidenten des Bundesrates durch die Verbindung mit einem ganzen vollen Verwaltungsdepartement ernstlich beeinträchtigt, sondern es ist ein Bundespräsident überhaupt nicht mehr vorhanden.» (BBl. 1894 II 807).

## 222 Reformmöglichkeiten

### 222.1 Leitbilder des Bundespräsidenten

Die geschilderten Überforderungen des Bundespräsidenten mit den bedeutungsvollen Auswirkungen auf Funktion und Leistungsfähigkeit des Kollegiums regen von Zeit zu Zeit die Frage an, ob anstelle des jährlichen Wechsels und des Einbezugs sämtlicher Bundesräte in den Präsidententurnus eine kontinuierliche (mehrjährige) Besetzung des Amtes angezeigt wäre. Die letzte Lösung würde eine Verfassungsrevision erfordern, während das geltende Verfassungsrecht nicht ausschliesse, unter drei Mitgliedern den Wechsel durchzuführen, wie dies ähnlich in den Anfangsjahren des Bundesstaates auch gehandhabt wurde.

### 222.11 Permanente und ausschliessliche Bundespräsidentschaft in Verbindung mit einem Präsidialdepartement

Die einschneidende Änderung läge darin, dass der Bundespräsident keinem Fachdepartement mehr vorstände und während längerer Zeit das Präsidialamt ausüben würde. Eine Erstreckung auf eine zweijährige Amtsdauer würde die gesuchte Verbesserung nicht erzielen. Voraussetzung wäre mindestens eine vierjährige oder eine noch längere – begrenzte oder unbegrenzte – Präsidialzeit. Weitere Voraussetzung würde eine organisiert-stabile Regierungskoalition bilden, welche der einen Partei diesen hervorgehobenen Sitz einräumen würde, sofern nicht überhaupt ein Majoritätssystem nach angelsächsischem Vorbild der Funktionstauglichkeit eines solchen Bundespräsidiums zu Gevatter stehen müsste. *Mit der permanenten Bundespräsidentschaft wäre wahrscheinlich die Bildung eines Präsidialdepartements erforderlich, das die Hilfsfunktionen für die leitende Tätigkeit aufzunehmen, jedoch kein Verwaltungsgebiet zu betreiben hätte.* Eine solche Lösung, die eine Entlastung des Bundespräsidenten von der Leitung eines Verwaltungsdepartementes brächte, hat Vor- und Nachteile staatspolitischer und organisatorischer Natur, von denen hier nur die wichtigsten erwähnt werden sollen.

222.111 Unter den *Vorteilen* ist *staatspolitisch* in erster Linie auf die stabilisierende und integrierende Wirkung hinzuweisen, die von einem solchen Bundespräsidium ausgehen könnte. Das zersplitternde Departementaldenken könnte sicherer aufgefangen, dem Staatsentscheid die Ausrichtung auf das Ganze einfacher gewährleistet werden. Mehr als das heute der Fall ist, wäre der Bundespräsident ferner in der Lage, seine

ganze Aufmerksamkeit den grossen politischen Fragen allgemeiner Natur zu widmen und sie, frei von jeder Bindung an ein bestimmtes Ressort, aus einer Gesamtschau aller relevanten Faktoren heraus, einer Lösung entgegenzuführen.

*Organisatorisch* gesehen, könnten durch die Schaffung eines Präsidialdepartementes mit dem bleibenden Präsidenten jene Funktionen, die alle Departemente in gleicher Weise betreffen (Personalwesen, Organisation, Planung, Koordination, Kontrolle, Information), zusammengefasst und koordiniert eingesetzt werden. Dies würde sich positiv auf die Leistungsfähigkeit des ganzen Verwaltungsapparates auswirken. Zudem wären auf diese Weise die organisatorischen Voraussetzungen für eine zielgerichtete und sorgfältige Vorbereitung der Arbeit des Kollegiums geschaffen. Eine solche Zusammenfassung übergeordneter Funktionen hat sich in privatwirtschaftlichen Grossorganisationen und in grösseren Stadtgemeinden schon weitgehend durchgesetzt.

222.112 *Nachteile* sind offensichtlich: In der Diskussion um die Schaffung eines Präsidialdepartementes wird oft das Argument vorgebracht, ein solches lasse sich bei sieben Departementen nicht verwirklichen, da sonst den übrigen sechs Departementschefs eine zu grosse Aufgabenlast übertragen werden müsste. Die Expertenkommission misst dieser Überlegung in der Gegenwart deshalb keine allzu grosse Bedeutung bei, weil sich die zusätzliche Belastung der Departementschefs durch organisatorische Massnahmen sowie durch vermehrte Kompetenzdelegation einigermassen auffangen liesse und weil auch bei sieben, neun oder elf Ressortschefs die Belastungen des Departementvorstehers immer noch so gross wären, dass er ohnehin zu neuartigen Methoden der Verwaltungsführung übergehen muss (vgl. unten Ziff. 23), die das alte Bild vom universalen, immer und überall direkt beteiligten Departementschef ablösen. Die *Zahl* der Departemente ist für die Schaffung eines vollamtlichen Bundespräsidiums und eines Präsidialdepartementes jedenfalls nicht von *entscheidender* Bedeutung.

Wesentlicher ist, dass eine *Annäherung des bisherigen Kollegialsystems an ein gemildertes Präsidialsystem* eingeleitet würde. Die schweizerische Verfassungsordnung würde massgeblich umgestaltet: Die Schaffung eines ausschliesslichen Bundespräsidiums, praktisch also unerlässlich verknüpft mit einem besondern Präsidialdepartement, würde nämlich de facto zu einer Sonderstellung des Präsidenten und dieses Departementes führen. Angesichts der sprachlichen, regionalen, konfessionellen und parteipolitischen Vielgestaltigkeit unseres Volkes, der auf Bundesebene grösseres Gewicht zukommt als in den Kantonen, und angesichts der Mehrparteienregierung würde vielleicht doch der jährliche Wechsel versucht. Dieser aber müsste die erwähnten Vorteile sogleich zum Scheitern bringen. Denn in diesem Falle würden jährlich mindestens zwei Departemente ihren Vorsteher wechseln. Frühere Erfahrungen mit dem der Bundespräsidenschaft fest verbundenen politischen Departement brachten negative Auswirkungen mit sich, so dass man 1914 endgültig davon abkam. Daran könnte übrigens auch eine Erhöhung der Departementszahl von sieben auf neun oder elf nichts ändern. So gelangt man immer wieder zum Ergebnis, dass eine *ausschliessliche Bundespräsidenschaft nur als permanente* ernsthaft diskutierbar wäre, wobei die

wichtigen Differenzen zwischen einer vierjährigen und einer längeren Amtsführung hier offenbleiben dürfen.

222.113 Wohl liessen sich, wie bereits erwähnt, ohne grössere Schwierigkeiten die allgemeinen Stabs- und Sekretariatsfunktionen aus der Bundeskanzlei und aus bestehenden Departementen aufgliedern und in einem *Präsidualdepartement* zusammenfassen. Es entstünde damit ein Stabsdepartement, das jedoch wegen seiner «blossen» Hilfsfunktion den andern an Bedeutung nachstehen würde und jedenfalls nicht die Struktur eines Fachdepartementes hätte. Eine solche Lösung liegt aber zweifellos nicht in den Absichten der Befürworter eines Präsidualdepartementes. Sie möchten diesem vielmehr die Behandlung der grossen politischen Fragen allgemeiner Natur übertragen. Diese lassen sich nun aber insofern nicht von den normalen Obliegenheiten der übrigen Departemente trennen, als für die *sachliche* Bearbeitung doch wieder die Fachdepartemente zu beauftragen wären; denn das Präsidualdepartement ist ein für die spezifische *Leitungsfunktionen* verwendbares Instrument, das die Fachdepartemente weder ersetzt noch der Verantwortungen enthebt. Würde sich das Präsidualdepartement in materieller Hinsicht mit diesen verschiedenartigen Fragen befassen, so ergäben sich zwangsläufig Doppelspurigkeiten und Kompetenzkonflikte mit den Dienststellen der übrigen Departemente. Selbst bei diesen allgemeinen Problemen könnte es also bloss die Mitarbeit mehrerer Departemente *koordinieren*. Wesentlicher noch ist indessen der Umstand, dass im Kollegialsystem der Präsident mit seinem Präsidualdepartement schwerlich materielle Richtlinien an die Fachdepartemente erteilen könnte, also jener Instrumente entbehren müsste, die zum Beispiel der amerikanische Präsident oder – wieder anders konstruiert – der deutsche Bundeskanzler hat und dank denen die tatsächlich leitende Funktion der Präsidentschaft zustande kommt. Das schweizerische Präsidualdepartement müsste sich in beachtlichem Mass auf Koordinationen zurückziehen.

Jede Koordinationsaufgabe kann allerdings mehr oder weniger weit aufgefasst werden. Sie mag sich einerseits in einer weitgehend administrativen Tätigkeit erschöpfen, wofür es nicht der Bildung eines Präsidualdepartementes bedarf. Sie kann aber andererseits auch die Planung, Lenkung und Überwachung der Geschäfte einschliessen und damit immer mehr zu einer übergeordneten Leitungsaufgabe werden. In diesem Falle würde das Präsidualdepartement zu einem Schlüsseldepartement, womit mindestens institutionell ein kräftiger Schritt in Richtung auf eine Präsidualdemokratie hin getan wäre. Derartige Überlegungen führen zum *Schluss, dass das Bundespräsidium auch künftig in Doppelfunktion mit der Leitung eines Verwaltungsdepartementes ausgeübt und auf die Schaffung eines speziellen Präsidualdepartementes verzichtet werden soll*. Dieser Schluss gilt so lange, als das Kollegialsystem die Leitungsfunktion der Exekutivspitze sicherstellt.

222.12 Andersartige Sicherstellung der Kontinuität

Sucht man eine zurückhaltendere Lösung, die zwar noch Kontinuität im Präsidium gewährleistet, indessen die Annäherungen an ein Präsidualsystem möglichst unterlassen würde, so stösst man als erstes darauf, die *Amts-dauer des Bundespräsidenten zu*

*verlängern, ohne ihn von der Leitung des Fachdepartements zu befreien.* Immerhin wäre dafür unabdingbare Voraussetzung, ein solches Fachdepartement dafür in Aussicht zu nehmen, das durch die Geschlossenheit des Arbeitsgebiets, durch die Verwandtschaft mit ganzheitlichen Betrachtungen und durch die Möglichkeit einfacher Organisation die Departementsleitung erleichterte. Es dürfte ernsthaft wohl nur das Politische Departement in Betracht fallen.

– Eine mehrjährige Amtsdauer hätte – wenn sie vier Jahre umfassen würde – in der Tat den *Vorteil*, dass von der jeweiligen Persönlichkeit, nach einer Phase der Einarbeitung, eine nachhaltigere Wirkung ausgehen könnte, als dies bei einem jährlichen Wechsel der Fall ist. Der jeweilige Bundespräsident würde sich vermehrt mit seinem Amte identifizieren, und die Präsidialgeschäfte würden eine kontinuierlichere Behandlung erfahren.

– Wenn sich die Expertenkommission dennoch *gegen eine Verlängerung* der Amtsdauer des Bundespräsidenten ausspricht, so geschieht es wiederum aus der Überlegung heraus, dass die Vielgestaltigkeit unseres Landes und die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates vorerst wohl immer noch einen jährlichen Wechsel im Bundespräsidium erheischen. Eine vermehrte Kontinuität lässt sich demnach erst auf der zweiten organisatorischen Stufe erzielen, indem sie durch ein leistungsfähiges Hilfsorgan des Bundespräsidenten, zum Beispiel die Bundeskanzlei, gesucht wird.

#### 222.13 Der Primus inter pares und die Stärkung der Stellung des Bundespräsidenten

Das Leitbild hängt schliesslich massgeblich davon ab, wo man dieses Amt auf der breiten Skala der konstruierbaren Möglichkeiten einordnet: Zwischen einem eigentlichen Regierungschef, der die Verantwortung für die Tätigkeit der Zentralbehörde nach aussen trägt, und einem Vorsitzenden des Bundesratskollegiums, der neben dem Titel keine besonderen Funktionen von Bedeutung innehat und keine potenzierte Verantwortung trägt, liegen viele denkbare Varianten.

Wenn man am Kollegialprinzip festhält, so wird dadurch die Möglichkeit ausgeschlossen, dem Bundespräsidenten Kompetenzen zu übertragen, wie sie der Landammann der Mediation innehatte oder die Staats- oder Regierungschefs ausländischer Demokratien besitzen. Die vage Umschreibung vom «*primus inter pares*» schliesst freilich nicht aus, dem Bundespräsidenten spezielle materielle Entscheidungsbefugnisse zu übertragen. Aber es geschieht doch vorwiegend nur *subsidiär* zum Gesamtbundesrat, der weiterhin als Kollegium die Verantwortung für die gesamte Politik der Exekutivspitze trägt. *Eine umwälzende Verstärkung der Stellung des Bundespräsidenten zwecks Entlastung des Kollegiums lässt sich im Rahmen der getroffenen Grundannahmen also nicht realisieren. Sie kann sich vor allem auf den vergleichsweise sekundären Bereich der Vorprüfung und Überwachung der Geschäfte des Bundesrates erstrecken.* Immerhin wird es dadurch möglich sein, den Bundespräsidenten bei entsprechendem Willen in die Lage zu versetzen, die Geschäfte des Kollegiums aktiv zu leiten (siehe unter Ziff. 24).

## 222.14 Zusammenfassung

Fasst man zusammen, werden sich in der Gegenwart und in naher Zukunft folgende Merkmale betonen lassen:

- Das Bundespräsidium wird auch fürderhin in der Doppelfunktion mit der Leitung eines Verwaltungsdepartementes ausgeübt werden müssen.
- Auf die Schaffung eines besondern Präsidialdepartementes muss verzichtet werden; doch werden die unerlässlichen Hilfsfunktionen für den Präsidenten einer verstärkten Bundeskanzlei überantwortet werden können.
- Eine mehrjährige Amtszeit des Bundespräsidenten lässt sich zurzeit nicht vorsehen. Die Kontinuität in der Führung dieses Amtes muss im Rahmen des Möglichen und in vollem Bewusstsein ihrer bloss instrumentalen Rolle von der Bundeskanzlei sichergestellt werden.
- Der Bundespräsident wird ein «*primus inter pares*» und kein Regierungschef sein. Eine jedoch beachtliche Verstärkung seiner Stellung ist hinsichtlich seiner dirigierenden Funktion im Bundesrat möglich.

## 222.2 Das Ziel

### 222.21 Die gefestigte Stellung des Bundespräsidenten

Die Reformen sollen den Weg bahnen, um die *Präsidialfunktionen im Gefüge des belebten Kollegialsystems wirksam wahrzunehmen*. Stellung und Funktion des Bundespräsidenten sind entsprechend zu stärken. Es bedeutet vielerlei:

- Einmal ist zu fordern, dass der Bundespräsident in bezug auf das Kollegium als «*initiateur, animateur et coordinateur*» (wie dies in der Bundesversammlung jüngst bezeichnet worden ist) aufzutreten imstande ist.
- Sodann hat er das Kollegium zu entlasten, indem eine umfangmässig erweiterte Gruppe von *interdepartementalen Staatsakten von sekundärer Bedeutung als Präsidialverfügungen* ergeht.
- Ferner kann der Bundespräsident nicht von weitreichenden *Repräsentationsobliegenheiten* befreit werden.
- Schliesslich bleiben dem Bundespräsidenten *geschäftsleitende und kontrollierende Aufgaben*, sofern man wenigstens das geltende Organisationsrecht, insbesondere Artikel 15 BVerwOG in seinem objektiven Sinn entschlossen ausschöpft und ihm zubilligt, dass es heute mit noch mehr Grund als 1914 die weitreichenden Kontrollkompetenzen eines Leitungsorgans aufrichtet.

Bei allen diesen Funktionen kann und darf der Bundespräsident nicht auf die karge und formalbürokratische Hilfe der Bundeskanzlei gemäss der gegenwärtigen Praxis angewiesen bleiben, sondern bedarf der effektvollen instrumentalen Unterstützungen, auf die nachfolgend einzugehen ist. Man kann auch sagen, *der Bundespräsident müsse durch Hilfsorgane entlastet werden, um seine Präsidialfunktionen mit um so mehr Gewicht ausüben zu können*.

## 222.22 Grundsätzliches zur Entlastung des Bundespräsidenten

Wenn man von der Schaffung eines mehrjährigen Bundespräsidiums absieht, so ist eine ins Gewicht fallende Entlastung des Bundespräsidenten vornehmlich in einer *starken Delegation* von Aufgaben und Kompetenzen an nachgeordnete Instanzen zu suchen. Dabei ist jedoch mit Nachdruck zu fordern, dass die betreffenden Aufgaben nicht einfach an jene Stellen (Personen) weitergegeben werden, die ebenfalls entlastet werden sollten. So sind jene Delegationsmöglichkeiten, die zu einer entsprechenden Mehrbelastung des Vizepräsidenten oder der übrigen Mitglieder des Bundesrates führen, äusserst zurückhaltend zu beurteilen. Sie bringen Entlastungen wohl für den Bundespräsidenten, nicht aber für den Bundesrat als Ganzes.

Weiter ist zu fordern, dass die Stellung des Bundespräsidenten durch diese Delegation nicht geschwächt, sondern eben gestärkt werde.

Eine wirkliche Entlastung ist unter diesen Voraussetzungen nur noch möglich, wenn der Arbeitsbereich des Bundespräsidenten auf die *wesentlichsten Leitungs-, Entscheidungs- und Repräsentationsaufgaben* begrenzt und alles, was mit der Vorbereitung und administrativen Überwachung von Geschäften zusammenhängt, an nachgeordnete Stellen, insbesondere an die Bundeskanzlei, übertragen wird.

## 222.3 Die Tätigkeit des Bundespräsidenten in den einzelnen Aufgabenbereichen

### 222.31 Die Wahrnehmung von repräsentativen Funktionen

Dem Gesamtbundesrat fällt ein beachtliches Mass an Repräsentationspflichten zu. Sie bieten einerseits die erwünschten Möglichkeiten zur Kontaktnahme und zur Förderung des staatlichen Integrationsprozesses. Sie stellen aber andererseits eine Belastung dar. Obwohl sich bei einer Kollegialbehörde die Möglichkeit bietet, die Repräsentationspflichten auf alle Mitglieder zu verteilen, so wird es *immer Anlässe* geben, bei welchen wegen der speziellen aussen- und innenpolitischen Bedeutung die *Landesregierung durch den Präsidenten selbst vertreten sein muss*.

Der Bundesrat hat in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, sich nur noch bei den wichtigsten Gelegenheiten durch eines seiner Mitglieder oder den Bundespräsidenten vertreten zu lassen. Diese begrüssenswerte Bemühung sollte in dem Sinne weiterverfolgt werden, dass sich die Präsenz von Bundesräten und speziell des Bundespräsidenten auf Anlässe von staatspolitischer Bedeutung beschränkt. Bei solchen Veranstaltungen ist aber die Anwesenheit der Exekutivspitze unerlässlich und sollte keinesfalls den Bestrebungen um Verminderung der Repräsentationspflichten zum Opfer fallen. Die integrierende Wirkung, die vom angemessen in Erscheinung tretenden Bundesrat bei besonderen Anlässen ausgehen kann, darf nicht unterschätzt werden.

### 222.32 Funktionen im Bereiche der geschäftsleitenden Aufgaben

Die dem Bundespräsidenten zufallenden Vorbereitungen und Kontrollen können ihm durch Hilfsorgane abgenommen werden, soweit sie sekundärer Natur sind, wobei die Bewertung dessen, was in diese Sekundärkategorie gehört, nicht skrupelhaft

und zögernd getroffen werden soll. Im allgemeinen ist praktisch mehr von sekundärem Rang, als abstrakte Listen den Anschein erwecken, und ohne eine gewisse Kühnheit verläuft sich jede Entlastungsmöglichkeit. In bezug auf das, was dann wegen der Wichtigkeit in der Hand des Bundespräsidenten verbleiben muss, ist indessen gerade *bei der Geschäftsvorbereitung und Überwachung eine aktivere Rolle als bisher vorauszusetzen.*

- a. Der Bundespräsident sollte trotz dem jährlichen Wechsel *auf neuen, nicht von vorne herein in den traditionellen Aufgabenbereich eines bestimmten Departementes fallenden Gebieten Initiativen* ergreifen, Auftragserteilungen in die Wege leiten, politische und sachliche Probleme in einer systematischen Zuverlässigkeit aufgreifen, Vorschläge unterbreiten und frühzeitig dafür sorgen können, dass neue Aufgaben einem federführenden Departement zur Bearbeitung überwiesen werden. Dies alles setzt voraus, dass er methodisch und zuverlässig über die Meinungen der Öffentlichkeit, der massgebenden politischen Kräfte des Landes, der Parlamentarier und ihrer Fraktionen sowie über die grossen internationalen Entwicklungstendenzen orientiert wird. Die *umfassende Orientierung und Präsenz des Bundespräsidenten* ist erstes Gebot.
- b. Der Bundespräsident sollte vermehrt darüber wachen, dass die wichtigsten, in der Verwaltung in Bearbeitung stehenden *Geschäfte in eine sachliche und zeitliche Präferenzordnung (Prioritätenordnung) eingereiht* und dem Bundesrat im Rahmen einer *Arbeits- und Terminplanung* zeitgerecht unterbreitet werden.
- c. Der Bundespräsident veranlasst, dass der *Bundesrat periodisch über den Stand und den weiteren Verlauf der wichtigeren Geschäfte sowie über die dabei verbundenen Hauptprobleme orientiert wird.* Dabei wird das Kollegium in die Lage versetzt, zeitgerecht die ihm notwendig erscheinenden Richtlinien zu erteilen und den Gang der Geschäfte zu überwachen und zu beeinflussen.
- d. Schliesslich wacht der Bundespräsident darüber, dass die *Bundesratsgeschäfte, an denen mehrere Departemente beteiligt sind, koordiniert* und die Mitglieder des Bundesrates frühzeitig mit den nötigen Unterlagen für die Behandlung der Geschäfte im Kollegium versorgt werden.

Daraus erwächst dem Bundespräsidenten – sofern er über die nötigen Mitarbeiter, insbesondere eine reorganisierte Bundeskanzlei, verfügen kann – keine grosse zusätzliche Belastung. Die Geschäftsführung lässt sich aber damit erheblich verbessern. Die erwähnten Tätigkeiten sind *unerlässliche Elemente für eine zeitgemässe Regierungsorganisation*, die bewährte Grundlagen mit zeitgemässen Forderungen in Einklang bringt.

#### 222.33 Entlastungen im Bereiche der materiellen Entscheidungsbefugnisse

Durch die Kompetenz, «Geschäfte von mehr formeller Art oder von untergeordneter Bedeutung» durch Präsidialverfügungen zu erledigen (Art. 16 BVerwOG), wird *zwar eine Entlastung des Kollegiums, gleichzeitig aber auch eine Mehrbelastung des Präsidenten bewirkt.* Es stellt sich die Frage, ob die Regelung zweckmässig ist. Es stehen

keine grundsätzlichen Bedenken entgegen, die *Verfügungskompetenz vom Bundespräsidenten generell auf den Vizepräsidenten zu übertragen*. Damit könnte eine ausgeglichene Belastung erreicht werden.

#### 222.34 Keine Spezialentlastungen des Bundespräsidenten

- Die Möglichkeiten einer generellen Entlastung der Mitglieder des Bundesrates in ihrer Funktion als Departementsvorsteher werden unter Ziffer 23 eingehender geprüft. Es stellt sich hier aber die Frage, ob dem jeweiligen Bundespräsidenten darüber hinaus noch eine zusätzliche Entlastung von der Führung seines Departementes, etwa in der Weise gewährt werden sollte, dass sein Stellvertreter einen Teil seiner Aufgaben als Departementschef übernehme. Auch hier würde es sich um eine bessere Verteilung der Arbeitslast handeln. Diese abstrakte Möglichkeit ist jedoch kaum praktikabel und würde zu Doppelspurigkeiten in der Departementsleitung führen, die, aufs Ganze gesehen, dem Geschäftsablauf hinderlich wären. Da nach heutiger Praxis der einzelne Departementschef sehr weitgehend für die Tätigkeit seines Departementes einzustehen hat, auch wenn er durch Kollegialbeschlüsse gedeckt ist, wird es ihm selbst im Präsidialjahr nicht möglich sein, die Geschäfte, die ihn beanspruchen und deren Abgabe an den Stellvertreter effektiv eine Entlastung herbeizuführen vermöchten, zu überlassen.
- Die Expertenkommission hat mehrfach erwogen, ob eine Entlastung nicht dadurch effektuiert werden könnte, dass der *abtretende (letztjährige) Bundespräsident* bei gewissen Geschäften, die er eingeleitet hat und die umfangreich sind, die Präsidialaufgabe beibehielte und dass auch der Vizepräsident bereits für Geschäfte von voraussichtlich langer Dauer die Präsidialfunktion übernehme. Beide Wege wären einfach und doch recht wirksam. Sie mögen allerdings mit gewissen Komplikationen der Zuweisungen, der koordinierenden Einfügung in die übrige Geschäftsabwicklung sowie der Übersicht verbunden sein. Der Gedanke könnte jedenfalls die Vorstellung fördern, das Einmann-Präsidium durch eine Art Dreier-Leitungsspitze oder zumindest durch einen Präsidialausschuss abzulösen, was nicht nur verfassungspolitisch ein Novum bilden, sondern auch verfahrens- und arbeitstechnisch Erschwerungen in sich bergen würde. Insbesondere würde sich der Zeitaufwand für drei Personen offenbar steigern. *Das System des Einmann-Präsidiums mit einer mässigen Herbeiziehung des Vizepräsidenten zu den Präsidialentscheidungen dürfte – jedenfalls zurzeit – die angemessenere Lösung darstellen.*

#### 222.4 Organisatorische Vorkehren zugunsten des Bundespräsidenten

Es ist immer wieder darauf angespielt worden, dass der Bundespräsident die verstärkten führenden Funktionen nur bewältigen kann, wenn ihm geeignete Hilfskräfte zur Verfügung stehen. Darüber hinaus wird mit den für eine Revision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes erforderlichen Detailabklärungen zu ermitteln sein, wo und wie weit Kompetenzüberwachungen zugunsten des Bundespräsidenten möglich sind. Vorderhand steht folgendes fest:

#### 222.41 Der verstärkte Einsatz der Bundeskanzlei

Als *Vorsitzender im Bundesrat* kann der Bundespräsident in erster Linie durch die vorbereitenden Arbeiten der Bundeskanzlei entlastet werden (vgl. Weiteres unter Ziff. 24). Die Leitung der Verhandlungen wird um so zielgerichteter und die Diskussion im Bundesrat um so fruchtbarer gestaltet werden können, je mehr der Bundespräsident in der Lage ist, sich vorher *materiell* mit den einzelnen Anträgen auseinanderzusetzen. Dies erfordert eine eingehende Sitzungsvorbereitung zusammen mit dem Bundeskanzler, der nach sorgfältiger Vorprüfung der Geschäfte in formeller und materieller Hinsicht den Bundespräsidenten nicht nur auf offene Fragen, sondern auch auf Entscheide von grosser Tragweite, welche auf nachgeordneten Stufen der Verwaltung gefällt worden sind, hinweisen sollte. Der Bundespräsident könnte dann aufgrund dieser Vorarbeit die ihm wesentlich erscheinenden Punkte im Bundesrat zur Diskussion stellen. Durch eine noch *bewusstere Gestaltung der Sitzungsvorbereitung* könnte die *Verbesserung der Arbeitsweise des Kollegiums* und eine *Entlastung des Bundespräsidenten* von nebensächlichen Aufgaben erreicht werden.

222.412 Was die *Information und Dokumentation des Bundespräsidenten* über die wichtigsten Entwicklungstendenzen und Geschehnisse betrifft, so hält die Expertenkommission dafür, dass diese Aufgabe der *Bundeskanzlei* und namentlich einem der beiden Vizekanzler übertragen werden sollte. Darauf wird unter Ziffer 24 zurückzukommen sein.

222.413 *Arbeits- und Zeitplanung, die periodische Orientierung* über den Stand der wichtigeren Vorhaben sowie die *Koordination und Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte* machen einen Schwerpunkt der künftigen Tätigkeit der Bundeskanzlei und – bedingt durch die Tragweite dieser Aufgaben – des *Bundeskanzlers* selbst aus. Als Magistratsperson kommt er in allererster Linie als engster Mitarbeiter des Bundespräsidenten für die anspruchsvollen Planungs-, Koordinations- und Kontrollaufgaben auf oberster Ebene in Frage.

#### 222.42 Die Institutionen des «Kabinettschefs» und des Präsidialsekretärs

a. In den neueren Erörterungen um Entlastung und Aktivierung des Bundesrates ist wiederholt der Gedanke geäussert worden, dem Bundespräsidenten einen «Kabinettschef» beizugeben. Der aus dem Ausland übernommene Ausdruck passt für schweizerische Verhältnisse nicht recht. Dort bezeichnet er in der Regel das, was in der Schweiz die Generalsekretäre der Departemente im Sinne des Vorschlags der Expertenkommission (unten Ziff. 232.23) darstellen, also die «Stabschefs» eines einzelnen Ministers. Soweit die Regierungschefs über eigene Stabseinrichtungen verfügen (in Deutschland z. B. das Bundeskanzleramt, in Frankreich einerseits die Cabinets des Premierministers und des Präsidenten der Republik und andererseits das *Secrétariat Général du Gouvernement*, übernehmen sie gleiche oder ähnliche Funktionen, wie sie die Expertenkommission der Bundeskanzlei zuscheiden möchte (unten Ziff. 24). Der «Kabinettschef» der Schweiz und insbesondere des Bundespräsidenten wäre darnach der *Bundeskanzler*. Weder

Verfassung noch Gesetze stehen entgegen, dass man heute bereits dem Bundeskanzler alle Elemente zuerkennt, deren ein wirksamer Kabinettschef bedarf. *Neben dem Bundeskanzler nun noch einen «Kabinettschef» einzurichten, würde eine Überorganisation darstellen oder aber den Bundeskanzler in einer untergeordneten Funktion halten*; sachlich hätte dann der Kabinettschef die wichtigen Aufgaben der Stabsstelle zu erfüllen, und der Bundeskanzler bliebe auf vorwiegend administrative Hilfstätigkeiten verwiesen. Das ist kaum sinnvoll.

b. Offensichtlich muss man im «Kabinettschef» für schweizerische Verhältnisse *schlicht einen persönlichen Sekretär des Bundespräsidenten* sehen. Mit dem Amt des Bundespräsidenten sind vielerlei Aufgaben verbunden, die eine Menge kleiner Verrichtungen verlangen, wofür weder ein Vizekanzler noch gar der Bundeskanzler in Anspruch genommen werden sollten. Ähnlich wie bei der Leitung der Departemente (vgl. unten Ziff. 23) handelt es sich um die Erledigung von Korrespondenzen, um Stellungnahme zu Eingaben, um Beschaffung von Material für Ansprachen, um die Zusammenstellung der Dokumentationen für die Beratungen, um die Vorbereitung von Audienzen, Aufnahme von Protokollen, um das Einholen von Auskünften usw. Fussen diese Verrichtungen vorerst im Technischen, sind die *Grenzen zum persönlichen Berater fließend*. Bei diesem wird die Schaffung eines Vertrauensverhältnisses nötig, um auch wichtige und vertrauliche Angelegenheiten besprechen zu können. Soll der «Kabinettschef» nun die gehobene Position des vertrauten Beraters haben, stellt sich sofort die Schwierigkeit ein, ob beim wechselnden Präsidium auch dieser Kabinettschef wechseln könnte. Das liesse sich schwerlich durchsetzen und wäre arbeitstechnisch unvernünftig. Es wird für den Bundespräsidenten eine dreistufige Gehilfenschaft angezeigt sein:

– *Auf einer obersten Stufe wird der Bundeskanzler oder ein Vizekanzler die Obliegenheiten des Gehilfen des Bundespräsidenten übernehmen*. Es handelt sich vor allem um die grossen, die staatsleitenden und die das Kollegium unmittelbar betreffenden Angelegenheiten. Ein persönliches Verhältnis ist hier nicht vorausgesetzt; der Verkehr kann sich auf dem Boden der ganz sachlich bestimmten Beratung und Geschäftserledigung abwickeln.

– *Auf einer unteren Stufe kann ein Sekretär für die kleineren, technischen Verrichtungen eingesetzt werden («technischer Sekretär»)*. Der Beamte soll selbstverständlich beste Qualitäten aufweisen, muss aber auch nicht in einem besonderen persönlichen Verhältnis zum Chef stehen. Er kann permanent fungieren und gehört dienstrechtlich-administrativ zum Personal der Bundeskanzlei.

– *Auf einer mittleren Stufe zwischen dem Bundeskanzler und dem technischen Sekretär steht der persönliche Sekretär oder der persönliche Berater des Bundespräsidenten*, den dieser vom Departement her «mitbringt» oder notfalls eigens für ein Jahr von aussen verpflichtet. Dieser persönliche Sekretär wird so weit mit Präsidialgeschäften befasst, als der Bundespräsident es für richtig findet. Die *Stellung dieses Beraters kann und darf nicht fixiert* werden. Er kann durchaus gewisse Funktionen des Bundeskanzlers sowie des technischen Sekretärs übernehmen, je nach den persönlichen Gegebenheiten und Vorlieben. Entscheidend

ist allein, dass bei allen drei Stufen der Gehilfenschaft der gute Wille herrscht, in geistiger Mobilität sich anzupassen und das Bemühen darauf zu richten, dem Bundespräsidenten alle erdenklichen Erleichterungen zu verschaffen und sich für seine erfolgreiche Amtsführung einzusetzen.

## 23 Die Departementsvorsteher

### 231 Der Kompetenzbereich und die Stellung der Departementsvorsteher

#### 231.1 Die rechtliche Ordnung

##### 231.11 Das geschriebene Recht

- a. Es ist bereits einlässlich dargetan worden (oben Ziff. 21), dass das «reine» oder «ausschliessliche» oder «absolute» Kollegialprinzip faktisch schon im 19. Jahrhundert, normativ im Jahre 1914 mit der Revision des Artikels 103 BV aufgegeben worden ist. Es ist verbunden mit dem *Departementalsystem* und einem spezifischen *Direktorialsystem* in dem Sinne, dass die Departemente und die diesen unterstellten Ämter Befugnisse zur selbständigen Erledigung von Geschäften erlangen können. Alles wird rechtsförmlich durch eine zusammenhängende Delegationsordnung zusammengehalten. Zudem hat die vorbereitende Tätigkeit der Departemente zuhanden des Kollegiums *materiell* eine solche Bedeutung, dass die *Departemente mehr sind als blosse Hilfseinrichtungen: sie sind Mitträger der Leitungsfunktionen in der Exekutivgewalt.*

Die Grundsatznorm des revidierten Artikels 103 BV ist unter anderem im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen, teilweise ausgeführt und ergänzt worden. Darnach werden einmal die Geschäfte (Aufgaben) der Eidgenossenschaft nach enumerierten Sachgebieten auf die sieben Departemente verteilt (Art. 29–35 BVerwOG). Zugleich wird vorbehalten, dass durch einen (nicht referendumspflichtigen) Beschluss der Bundesversammlung eine andere Geschäftsverteilung vorgenommen werden kann (Art. 27 Abs. 1 BVerwOG). Handelt es sich um Verteilungen innerhalb eines Departements, kann der Bundesrat die Änderungen von sich aus vornehmen (Art. 27 Abs. 2 BVerwOG). *Neue* Geschäftszweige weist der Bundesrat selbständig einem bestehenden Departement zu, unter Kenntnissgabe an die Bundesversammlung (Art. 36 BVerwOG). Die dergestalt verteilten Aufgaben werden vom Departement oder seinen Ämtern *selbständig entschieden*, soweit entweder Gesetz oder Verordnung die Befugnis dazu übertragen haben (Art. 23 Abs. 2 und 3 BVerwOG und Delegationsordnung).

In allen andern Fällen dient das Departement – wie sich indirekt aus den bereits zitierten Erlassen ergibt – einerseits zur *Vorbereitung*, andererseits zur *Ausführung der Kollegiumsentscheide.*

- b. Für einzelne Departemente bestehen Organisationserlasse, die das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz ergänzen, jedoch die kompetentielle und funk-

tionelle Stellung des Departementsvorstehers nicht wesentlich festlegen; so zum Beispiel:

- BG betreffend die Organisation des Eidgenössischen Departements des Innern vom 28. Juni 1919
- BG betreffend die Organisation des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements vom 27. Juni 1919
- BG betreffend die Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907
- BG betreffend die Organisation des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartements vom 5. April 1919

(vgl. Weiteres gemäss dem Systematischen Inhaltsverzeichnis der AS, A III E 1).

Das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz selbst bringt für die Departementsvorsteher unmittelbar keine Bestimmungen; aus Artikel 37 und 38, die die Befugnisse der Abteilungsvorsteher generell umschreiben, lässt sich ihre hierarchische Überordnung folgern.

- c. Schliesslich ist auf das *Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958* hinzuweisen, das die vermögensrechtliche und strafrechtliche Haftung der Departementsvorsteher statuiert, während eine disziplinarische Verantwortlichkeit für sie nicht besteht und die politische Verantwortlichkeit keine unmittelbare Normierung erfahren hat.

#### 231.12 Allgemeine Umschreibung der Stellung

Durch Interpretation von geschriebenem Recht aller Stufen und durch die Staatspraxis lässt sich die verfassungsrechtliche Stellung des Departementsvorstehers zusammenfassend dahin umschreiben, dass er *die monokratische Spitze der hierarchisch gegliederten, einen mehr oder weniger geschlossenen Aufgabenbereich umfassenden Verwaltungseinheit «Departement» bildet*. Soweit das Departement zu selbständigen Entscheidungen befugt ist, liegt die Wahrnehmung der Kompetenz entweder unmittelbar beim Departementschef oder bei untergeordneten Amtsstellen, über die er häufig die dienstliche und sachliche Aufsicht mit Weisungs- und Disziplinargewalt innehat. Dieselbe funktionelle Ordnung greift auch für die Geschäfte Platz, die zuhänden des Bundesrates im Departement vorbereitet werden. Beim Vorsteher laufen hierarchisch und kompetentiell die Tätigkeiten des Departements zusammen.

Ein Bundesrat hat, wie ausgeführt, eine individuelle vermögensrechtliche und strafrechtliche Haftung zu präsentieren, während offen ist, wie weit er als Departementschef allein eine unmittelbare politische Verantwortlichkeit zu tragen hat. Insbesondere ist für diejenigen Arbeitsbereiche, für die keine Sonderordnungen bestehen (anders z. B.: PTT-Betriebe, ETH, Justizabteilung, Finanzkontrolle), ein «Prinzip der Identität» in dem Sinne wegleitend, dass dem Departementschef als politische Verantwortlichkeit alles zugerechnet wird, was in seinem Departement geschieht und nicht geschieht (Identifikation mit seinem Departement). Diese Verantwortlichkeit besteht primär gegenüber dem Bundesrat als Kollegium, sekundär aber auch

gegenüber der Bundesversammlung, die namentlich durch das Interpellations-, Postulats- und Wahlrecht politische Verantwortlichkeiten einzelner Departementsvorsteher zu realisieren vermag. Schliesslich greift jenes Identitätsprinzip auch im Verhältnis zur Öffentlichkeit durch.

## 231.2 Die Staatspraxis

### 231.21 Die Aufgaben des Departementschefs

- a. Jeder Departementsvorsteher steht in der Doppelstellung, dass er zugleich Mitglied des Bundesrates und Chef seines Ressorts ist. Ist er überdies noch Bundespräsident, hat er eine dreiseitige Aufgabenstellung.

*Das Schwergewicht liegt offensichtlich bei seiner Funktion als Chef des Departements, selbst im Jahre der Bundespräsidentschaft. Diese Gewichtsverteilung folgt einmal daraus, dass die selbständigen wie die vorbereitenden und ausführenden Obliegenheiten des Departements quantitativ gegenüber den Kollegiumsgeschäften überwiegen. Sie herrschen für den Departementschef aber auch nach ihrer sachlichen und politischen Bedeutung deswegen vor, weil er nach aussen, das heisst gegenüber der Bundesversammlung und gegenüber der Öffentlichkeit, für die Tätigkeit seines Departements irgendwie behaftet wird und alle Anstrengung darauf verwenden muss, zu Ergebnissen zu gelangen, die durch die behördlichen Genehmigungs- oder Kontrollinstanzen, durch die Betroffenen oder durch die öffentliche Meinung mehr oder weniger «akzeptiert» werden. Erlangt er diese «Annahmen» nicht, ist er nicht nur persönlich in eine verminderte Geltung versetzt – was ein demokratisch legitimierter Magistrat nicht leicht nehmen kann –, sondern er erreicht auch sachlich nicht, was er als richtig erachtet und sodann durchzusetzen versuchen muss.*

*Dazu kommt, dass selbst die Kollegiumstätigkeit ihn vorerst und überwiegend als Departementschef angeht: Er muss nicht nur seine Ziele und Vorschläge, soweit sie aus rechtlichen oder politischen Gründen die Zustimmung des Kollegiums haben müssen, im Bundesrate verfechten. Vielmehr trägt er geradezu eine individuelle Last für die Tätigkeit und oft selbst die Schlussnahmen des Kollegiums: Es liegt zumeist an ihm, dem Kollegium Geschäfte zu unterbreiten, Initiative zu entfalten, Lösungen aufzuzeigen und Zustimmungen zu erlangen. Das Kollegium ist im Einzugsgebiet von departementalen Sachbereichen häufig so aktiv und so leistungsfähig, als die einzelnen Departementsvorsteher sich zu seinen Händen aktivieren.*

- b. Obwohl das allgemeine Organisationsrecht und die organisatorischen Leitbilder stark von der Annahme geprägt sind, die Departemente seien beinahe einheitliche Gefüge, sind wegen der Verschiedenheit der Sachaufgaben und der dadurch bedingten unterschiedlichen Tätigkeiten *organisatorisch und funktionell doch erhebliche Unterschiede unter den Departementen vorhanden, die sofort auch beachtliche Unterschiede unter den Departementsvorstehern auslösen. Der Chef des Politischen Departements zum Beispiel muss sein Ressort unter andern Voraussetzungen und mit andern*

Mitteln betreuen als der Chef des Volkswirtschaftsdepartements. Auffällig sind insbesondere folgende Differenzen:

- Es gibt Departemente, die den Vorsteher mit umfangreichen und ständig neuen Rechtssetzungsaufgaben beanspruchen, andere gerade nicht.
- Es gibt Departemente, die vorwiegend gesetz- und budgetgebunden konkret verfügen; andere hingegen sind mehr gestaltend in weiten sachlichen und finanziellen Ermessensspielräumen tätig.
- Es gibt Departemente, die bestimmungsgemäss mit der Tätigkeit anderer Departemente verflochten sind und vorwiegend interdepartementale Funktionen wahrnehmen. Andere wiederum führen in recht hohem Mass ein Eigen-dasein und haben auch relativ wenig Geschäfte, die vor das Kollegium gebracht werden müssen. Verwandte Unterscheidungen sind vorhanden nach dem Mass des Verkehrs mit der Bundesversammlung, mit den Kantonen, den Interessenverbänden und den politischen Parteien.
- Es gibt Departemente, deren Aufgabenbereich abgegrenzt, spezialisiert und relativ homogen ist; bei andern dagegen ist er allgemein, offen und verzweigt.
- Es gibt Departemente als relativ straff durchorganisierte Gebilde und solche von geringer Organisationsdichte und lockerer Struktur.
- Es gibt Departemente, die stärker als andere im Brennpunkt politischer Auseinandersetzungen liegen, wie es Unterschiede in der Volkstümlichkeit der zugeschiedenen Exekutivaufgaben gibt.

Bis weit in das 20. Jahrhundert hinein galt es als ausgemacht, dass gewisse Departemente eine übermässige zeitliche und sachliche Beanspruchung des Departementsvorstehers in sich schlossen, während andere eine erträgliche Aufgabenfülle brächten. Heute ist es offensichtlich so, dass praktisch *jeder* Departementschef allein schon mit den Ressortangelegenheiten zeitlich und sachlich ausgelastet ist. Gleichwohl bleibt der Umstand bestehen, dass einzelne Departemente – zum Beispiel das Volkswirtschaftsdepartement und das Departement des Innern – wegen ihrer Breite und wegen der Komplexität ihrer Aufgaben ein immer noch wachsendes Übermass von Forderungen für den Departementschef darstellen. Diese Forderungen erstrecken sich nicht nur auf die zeitlichen und sachlichen Belange, sondern auch auf das politische Engagement. Dass Vorsteher derartiger Departemente die Bürde überhaupt zu tragen vermögen, ist nur denkbar, wenn ungewöhnliche Qualitäten sich mit voller Beherrschung des sachlichen und arbeitstechnischen Instrumentariums verbinden. Ausgleiche und Wechsel unter den Departementen mit dem Ziel, eine gleichmässiger Arbeitsverteilung herbeizuführen, versprechen wenig Erfolg, eben weil gegenwärtig ohnehin alle Bundesräte praktisch ausgelastet sind. An diesem Punkte liegt denn auch ein sachlicher Ansatz für die Erwägung, allenfalls die Zahl der Bundesräte zu erhöhen (vgl. oben Ziff. 213.31). Doch treten sofort die Einwände mit starkem Gewicht auf, dass gerade anspruchsvolle Departemente (vorab Volkswirtschafts- und Militärdepartement) kaum oder gar nicht spürbar Aufgabenbereiche abtreten könnten

oder dass unverweilt ein erheblicher Mehraufwand durch interdepartementale Koordinationsbedürfnisse entstände.

- c. In einem ähnlichen Sinne werden die *Departementsvorsteher verschiedenartig von der alltäglichen internen Departementsleitung beansprucht*. Die Abteilungen erfordern je nach Aufgaben, Bedeutung, Organisationsdichte und den Qualitäten der Direktoren unterschiedliche Bemühungen des Departementschefs. Ein einheitliches Bild ergibt sich nicht einmal innerhalb des gleichen Departements, erst recht nicht in der gesamten Verwaltung. Generell lässt sich immerhin das Urteil fällen, dass *die Departementsvorsteher zeitlich übermässig durch kleinere Geschäfte beansprucht sind*. Grössere Angelegenheiten finden entweder Behandlung zu vorgesehenen Zeiträumen oder müssen weichen, so dass sich das bekannte Bild der Leitungsorganisationen auch hier einstellt: Die obersten Chefs werden durch die Alltagsgeschäfte geplagt und verzehrt, und die verfügbare Zeit geht hin, ohne dass sie sich den langfristigen und komplexen Aufgaben ausgiebig genug zu widmen vermöchten.
- d. Zur gegenwärtigen Aufgabenproblematik ist schliesslich zu bemerken, dass der Departementsvorsteher nicht bloss den Obliegenheiten genügen muss, eine grosse Verwaltungseinheit zu leiten und die Kollegiumsgeschäfte mitzuentcheiden, sondern dass er *eine ganz bedeutende politische Lenkungs Aufgabe im Staate erfüllt*. Obwohl auch das Parlament seinen Anteil hat und die eigentlichen Regierungsakte nominell zumeist vom Kollegium ausgehen, ist doch der einzelne Bundesrat im staatlichen Integrationsprozess fortwährend eingeschaltet. Der permanente Kontakt mit den massgebenden politischen Kräften im Lande, die Fürsorge für eine regelmässige persönliche Berührung mit der breiten Öffentlichkeit (etwa durch Massenkommunikationsmittel und Veranstaltungen), sodann eine ins Ausland wirkende und von da ins Inland rückwirkende Betätigung und schliesslich die Pflege persönlicher Verbindungen sind für den Departementsvorsteher unerlässliche, aber zeitraubende Verpflichtungen.

### 231.22 Arbeitsweisen

Die Aufgabenfülle bringt den Bundesräten eine ungewöhnliche Belastung in zeitlicher und persönlicher Hinsicht. Wie der Departementsvorsteher ihrer Herr wird, ist ihm überlassen. Das Recht schweigt dazu. Die erwähnten Sonderheiten der Departemente, die unterschiedlichen Qualitäten der Mitarbeiter und Abteilungschefs, die stark persönliche Färbung des Arbeitsstils erzeugen ein *buntes Bild der Arbeitsweisen*. Man ist versucht, zu sagen, hier endeten die Möglichkeiten einer Erörterung durch Experten, zumal da diese naturgemäss nur begrenzt und mittelbar Einblicke haben können. Trotzdem mag man gewisse Auffälligkeiten, die mehr oder weniger in den meisten Departementen anzutreffen sind, namhaft machen.

- Die Departementsvorsteher haben *keine persönlichen Gehilfen*, die selbstverständliche Kanzleihilfe durch eine Sekretärin ausgenommen. Die Departementssekretariate übernehmen nur teilweise die Funktion des persönlichen Stabs, da sie selbst in die ordentliche Kompetenzordnung eingefügt sind und dem Vorsteher die *persön-*

lichen Dienstleistungen (vertrauliche Korrespondenz, Vorverhandlungen, Entwürfe für Ansprachen, erleichternde Begleitungen, Materialsammlungen) in der Regel nicht leisten.

- Das *Verhältnis des Departementschefs zu den Abteilungschefs ist von uneinheitlichem Gepräge*, selbst innerhalb des gleichen Departements. Es liegt teilweise an der Verschiedenheit der bereits erwähnten Aufgabenkomplexe, teilweise aber auch in beidseitigen subjektiven Momenten, was wiederum natürlich ist, jedoch ein gewürfeltes Muster von Arbeitsweisen webt.
- *Unterschiedlich ist der Grad der departementsinternen Übertragungen* von Obliegenheiten des Vorstehers an die (General-)Sekretäre und Abteilungschefs, insbesondere auch für Handlungen nach aussen (Unterzeichnung von Schriftstücken, Audienzen, Informationen der Interessenten, Teilnahme an Sitzungen).
- Möglichkeiten der Departementsvorsteher, sich mit Stabseinrichtungen zu umgeben, sind rechtlich in gewissem Umfang gegeben und werden auch genutzt (z. B. Einrichtungen beim Militärdepartement: Kommission für militärische Landesverteidigung, neustens auch der Leitungsstab; sodann die Institution der «Delegierten», namentlich beim Volkswirtschaftsdepartement). Darüber hinaus kommen informelle und punktuelle Beratungen durch Persönlichkeiten ausserhalb der Exekutive regelmässig vor. Gleichwohl sind ständige Hilfseinrichtungen für die Departementsvorsteher in nur bescheidenem Mass vorhanden.

## 232 Reformmöglichkeiten

### 232.1 Das Ziel

Jede Bemühung um Reformen der Leitungsorganisation der Exekutive endet in der praktischen Frage, welche Obliegenheiten der einzelne Bundesrat als Departementschef zu erfüllen habe und wie er es tue. Dass ihn heute seine Stellung als Departementsvorsteher am meisten absorbiert, bedeutet zugleich, dass dann am meisten gewonnen ist, wenn hier eine spürbare Entlastung gelingt. Eine solche ist aber auch besonders schwer, weil *wohl weniger Recht und unentrinnbare Sachgesetzlichkeiten als persönliche Auffassung und eigener Wille der Departementsvorsteher die Funktion prägen*.

Als Ziel wird man indessen bezeichnen müssen, dass es bei den Reformen hier um zweierlei geht. Erstens wird eine *Gewichtverlagerung* in dem Sinne anzustreben sein, dass *dem Kollegium eine wesentlich grössere Bedeutung zugemessen wird*. Es wird *mehr Zeit und Aufwand* für diese Aufgaben, namentlich für die Vorbereitung der Kollegialgeschäfte, einzusetzen sein. Dieses Ziel ist nur erreichbar, wenn die Lasten als Ressortchef gemindert werden. Zweitens ist *Zeit für die Sicherstellung von Übersichten, Planungen, Anregungen und Koordinationen innerhalb des Departements* zu gewinnen. Der Departementschef braucht mehr Bewegungsfreiheit sowohl für die eigentlich dirigierenden als auch für die nach aussen wirkenden Aufgaben. Schliesslich bedarf er *zeitlicher Reserven*, um durch die vielen unerwarteten Geschäfte nicht in Bedrängnisse zu geraten. Diese Zielsetzungen sind nur insofern real, als es möglich erscheint,

den Departementschef von sekundären Verpflichtungen freizuhalten und ihm mehr verlässliche Hilfen für seine unmittelbaren Obliegenheiten zur Verfügung zu halten.

### 232.2 Reformen ohne Strukturänderungen

Unter den Möglichkeiten, dem Departementschef Gelegenheiten für die Kollegialarbeiten zu mehren und ihm zugleich eine gesteigerte Effektivität in den eigentlichen Leitungsaufgaben des Departements zu sichern, gibt es solche, die keine fundamentalen Strukturänderungen gegenüber der geltenden Grundordnung zur Folge hätten.

### 232.21 Die Neuordnung der Kompetenzverteilung

Wie man Aufgaben vom Kollegium weg in die Tiefe der Verwaltungsorganisation verlagern muss, so ist auch der Kompetenzkatalog der Departementsvorsteher zu überprüfen. Vorweg ist zu vermeiden, dass die Delegation von Geschäften des Kollegiums einfach beim Departementschef haltmacht; sonst wird nichts gewonnen. Sowohl das *Bundesverwaltungsorganisationsgesetz* als auch die *Delegationsverordnung* sind hinsichtlich der Departementsvorsteher grundlegend zu überholen. Weil in den obersten Leitungsfunktionen auf die sachlichen und personellen Gegebenheiten in einem ansehnlichen Umfang Rücksicht genommen werden muss, wird allerdings das Organisationsrecht nur eine Strecke weit die sinnvolle Organisation (Einrichtung und Funktion) sicherstellen können. Dazu tritt die Sonderheit, dass ein Bundesrat angesichts seiner hohen Verpflichtungen und Verantwortungen Freiheiten braucht, um *seinen* Arbeitsstil und *seine* Vorstellungen zu verwirklichen; er sollte nicht wie irgendein Funktionär organisatorische Gegebenheiten unverrückbar hinnehmen müssen. Er braucht *ein Mass von Freiheiten zur Selbstorganisation*. Es wird sich deswegen vielleicht das Konzept empfehlen, dem Departementsvorsteher durch eine rechtliche Zielnorm den bindenden, aber sonst allgemeinen Auftrag zu erteilen, je für die taugliche Detailorganisation seines Departements die Verantwortung zu übernehmen.

### 232.22 Die Schaffung von departementalen Stäben

Der Departementschef bedarf der materiellen und formellen Hilfen einmal für die Leitung des Departements und sodann für die Vorbereitung derjenigen Kollegiumsgeschäfte, die nicht aus seinem Ressort stammen. Er muss über einen Stab und – je nach Zweckmässigkeit – über zusätzliche Mitarbeiter (Sachberater und allenfalls Sachbearbeiter) verfügen. Der Ausdruck des Stabs mag befremden und nach Verkomplizierung des Arbeitsgangs aussehen. Das soll er nicht sein.

Es geht um die *Bereitstellung der unerlässlichen Hilfen, die die verantwortliche Leitung grosser und handlungsfähiger Organisationseinheiten* heute angesichts der komplexen und koordinationsbedürftigen Sachlagen schlechtweg brauchen. Die Formen, Einordnungen und Verfahren der Stäbe sind mannigfaltig. Ihre Wahl hängt ab von der Art der Aufgabe, von den verfügbaren Personen und dem finanziellen Aufwand. Es kommen teils nebeneinander und miteinander, teils alternativ in Frage:

- permanente oder vorübergehende Organe
- exekutivinterne oder von aussen beigezogene Gremien
- rein beratende oder auch vorbereitende und kontrollierende Stellen
- Einzelpersonen oder Kollegien usw.

Das Schlagwort von «brain trust», das für die staatliche Organisation unter Präsident F. Roosevelt aufgekommen ist, trägt nicht zur Detailklärung bei, deutet aber doch auf den fundamentalen Gedanken der Stabsseinrichtungen: die Bereithaltung und Aktualisierung von optimalen Sachkenntnissen in unmittelbarer Griffnähe des Spitzenorgans, ausgerichtet gerade auf dessen Sicht und Bedürfnisse.

Das die Stabsseinrichtung ständig begleitende *Gefährdungsmoment* ist ihr Verhältnis zu den Linienorganen, das heisst zu den dem Vorsteher unterstellten Organisationseinheiten mit festgelegten Sachaufgaben (hier: den Abteilungen). Gefährdet ist die Stabsidee in der Demokratie auch dadurch, dass engste Mitarbeiter hoher Chefs nicht in den politischen Selektions- und Verantwortlichkeitsgang gestellt zu sein scheinen. Schliesslich birgt der Stab eine Selbstgefährdung in sich, indem er – wie jedes Organ – deformieren kann und sich von der Gehilfenschaft zum materiellen Führungsorgan denaturiert. Derartige Konflikt Risiken können aber die Forderung nach Stäben nicht erledigen. *Die Stabsidee bleibt eine der Chancen wirkungsvoller Führungstätigkeit auch für die Exekutivspitze.*

Es würde zu weit führen und ginge über den Expertenauftrag hinaus, wenn hier die Möglichkeiten für die verschiedenen Departemente ausgebreitet würden. Soweit Allgemeingültiges ausgesagt werden kann, ist es unter der nachfolgenden Ziffer 232.23 (Generalsekretariate) zu erwähnen. Im übrigen ist nochmals zu betonen, dass nicht jedes Departement und nicht jeder Vorsteher die gleichen Instrumente im gleichen Mass benötigt.

### 232.23 Der Ausbau der Generalsekretariate

232.231 Dass die viel diskutierte Einrichtung der Staatssekretäre in der aktuellen Reformphase nicht realisiert werden kann, ist unter Ziffer 232.3 hienach besonders zu erörtern. Aber gerade wenn diese neue Form verworfen wird, ist zumindest *der Ausbau der Generalsekretariate als zentrale Stabsstelle des Departementvorstehers unerlässliches Minimum*. Dabei redet die Expertenkommission keineswegs einer personellen Aufblähung der bisherigen Sekretariate das Wort. *Stabsstellen müssen grundsätzlich möglichst klein sein*; entscheidend ist die Sicherstellung ausgezeichneter Qualität in sachlicher und charakterlicher Hinsicht. In Betracht fallen vornehmlich fünf Aufgaben, wobei mit Nachdruck unterstrichen wird, dass diese Obliegenheiten nicht je besondere Personen erfordern, sondern der Wahrnehmung in Personalunionen voll zugänglich sind.

- Erstens könnte dem Generalsekretariat die *allgemeine Geschäftsführung der Departementsspitze* in dem Sinne anvertraut werden, dass es im generellen Auftrag des Vorstehers die konkreten Geschäfte an die Abteilungen vergibt, die Geschäftsüber-

sicht und Terminkontrolle handhabt, in weitem Ausmass Verkehr mit andern Departementen und mit dem Publikum pflegt, die Eingänge und Anträge zuhanden des Departementschefs einer Vorprüfung unterwirft und die Ergänzungen einholt. Das Generalsekretariat sollte namentlich die ordentlichen Geschäfte möglichst bis zur Entscheidungsreife bringen, so dass dem Departementschef einfach und rasch Beurteilungen und Entscheidung möglich wären. Wo der Vorsteher materiell nicht selbst den Entscheid trifft und die förmliche Unterzeichnung nicht für die zwingende Information genutzt werden muss, sollte der Generalsekretär selbständig oder «im Auftrag» des Vorstehers unterzeichnen.

- Zweitens sollte das Generalsekretariat als *Koordinator bei grösseren Aufgaben*, zum Beispiel bei Sach-, Gesetzgebungs-, Finanz- und Planungsvorlagen amten und Wortführer bei der Budgetaufstellung gegenüber der Finanzdelegation und den Geschäftsprüfungskommissionen sein. Es könnte in der Regel für den Vorsteher die Parlamentsgeschäfte vorbereiten.
- Drittens könnten ihm – nach Departementen verschieden – *die Generalplanung des Departements, die Organisationsfragen, der Informationsdienst sowie der allgemeine Rechtsdienst und das Personalwesen* (dies allenfalls mit Einschluss von Wahlen) anvertraut sein.
- Viertens dürften ihm – da werden bereits persönliche Fähigkeiten eine wesentliche Rolle spielen – *spezielle Vertretungen des Vorstehers* nach aussen, ferner die Ausarbeitung der materiellen departementsinternen Weisungen und die Kontrolle von Geschäftsbesorgungen im Departement übertragen werden.
- Fünftens hätte das Generalsekretariat administrativ die *persönlichen Berater des Departementschefs*, soweit sie der Verwaltung eingegliedert sind, in sich aufzunehmen, ebenso das persönliche Sekretariat («Adjutantur»).

So gesehen würde der Generalsekretär die *Funktion eines «Stabschefs»* übernehmen und für den Vorsteher massgebliche Entlastungen zustande bringen.

232.232 Die Expertenkommission hat sich eingehend der Frage gewidmet, ob es sich auf einfache Weise einrichten liesse, dass der *Departementsvorsteher seinen Generalsekretär frei bestellen würde*, zum Beispiel beim Eintritt ins Departement oder auch während seiner Amtszeit. Diese freie Auslese würde für die Bundesräte *eine beachtliche Hilfe darstellen und ihnen die zusagenden ersten Mitarbeiter sichern*. Heute werden die Generalsekretäre vom Vorgänger übernommen, und sie bleiben nach dem Ausscheiden eines Bundesrates ihrerseits im Amt. Das müsste nicht unbedingt so sein. Dienstrechtliche Erschwerungen liessen sich teils schon auf Grund des geltenden Rechts, teils mit wenigen Modifikationen am Beamtengesetz durchaus beseitigen, zum Beispiel so, dass diese Beamten *erleichtert* in andere Funktionen versetzt oder dass ihnen unter Belassung des Statuts Sonderaufträge vergeben werden könnten; sofern man die – nicht sehr tragweiten – finanziellen Konsequenzen in Kauf zu nehmen gewillt wäre, könnte auch die befriedigende Pensionierung geregelt werden. *An derartigen Erschwerungen, die überwindbar wären, liegt es letztlich nicht, wenn der freie Wechsel der Gene-*

*ralsekretäre doch immer wieder verworfen wird.* Es liegt weit mehr an der praktischen Personenfrage und an der Schwierigkeit, sich von der herkömmlichen Vorstellung des Beamten, der mit Erfahrungsschatz im einmal gewählten Fachbereich ausharrt, allmählich zu lösen. Die Leichtigkeit, aus dem Bundesdienst auszuschneiden und im Privatbereich sich zu betätigen, oder zumindest die Bereitschaft, sich auf andere administrative Posten versetzen zu lassen, wie beides etwa in den Spitzenstellungen der Administration der Vereinigten Staaten vorhanden zu sein scheint, fehlen in der Schweiz beinahe ganz. Wechsel und Rotationen im Verwaltungsgefüge wären aber taugliche Mittel gegen Verhärtungen und Routinemechanismen; sie sind unbeliebt und haben das Argument gegen sich, dass Erfahrungsgut verlorengelange. Trotzdem ist die Forderung begründet und wäre für die Generalsekretariate, das heisst für die Generalsekretäre selbst wie für ihre Mitarbeiter hoch willkommen. Gerade auch der Wechsel zwischen Generalsekretariat (Stab) und Abteilungen (Linie) böte willkommene Gelegenheiten zur Weitung der Sicht und zur Aneignung jener interdisziplinären Fähigkeiten, die zeitgemässe Leitungsorgane auszeichnen sollten.

232.233 Die *interne Organisation der Generalsekretariate*, insbesondere der Umfang, kann wiederum an die Gegebenheiten der verschiedenen Departemente angepasst werden. Es sind vielerlei Varianten denkbar.

232.234 Zum Generalsekretariat gehört unter anderem die Sicherstellung einer Art «*persönlicher Adjutantur*» (persönliches Sekretariat) des Departementschefs. Es ist erstaunlich, wie bescheiden die heutige Ausstattung der Departementschefs ist. Es wird gern übersehen, dass die Bundesräte funktionell Grossorganisationen dirigieren, wofür sie alle ihre Kräfte konzentrieren müssen. Was irgendwie durch Gehilfen erledigt werden kann, soll übertragen werden, und es ist Verschwendung von Kraft, Zeit und Gesundheit, wenn nicht *alle* unterstützenden Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Es mag durchaus im Belieben des Departementschefs stehen, wie viele und welche engsten Mitarbeiter für die persönlichen Belange er einsetzen will. Weit mehr als beim Generalsekretär ist hier, beim persönlichen Sekretär, ein persönliches Verhältnis zwischen Departementschef und ihm Voraussetzung. Und wenn man zögert, für die Generalsekretäre die freie Auswechslung zu ermöglichen, so ist diese Mobilität unerlässlich in bezug auf den persönlichen Adjutanten. Hier zumindest sind organisatorisch und finanziell die heutigen Behinderungen zu beseitigen. Der Departementschef braucht nicht nur die gewandte Sekretärin, sondern auch die qualifizierten Gehilfen, die er für die Abfassung von Ansprachen, von persönlichen Schreiben, für Dokumentation und für die Ausführung persönlicher Aufträge einsetzen kann. Diese Funktionen können nicht dem Generalsekretär persönlich überbunden werden; das persönliche Sekretariat ist eine Aufgabe *sui generis*.

232.24 Persönliche Sachberater des Departementschefs

a. Der Ausbau der Generalsekretariate hindert nicht, dass die Departementsvorsteher in freier Weise persönliche Berater zuziehen, seien es regelmässig die gleichen, seien es wechselnde. Diese Möglichkeit besteht heute schon und wird

auch genutzt, wiewohl zurückhaltend. Bedeutungsvoller ist die Frage, ob der einzelne Bundesrat *persönliche Berater ausserhalb der Verwaltung auf Dauer und vollständig* zuziehen könne. Man wird in diese Stellung einmal erfahrene, hervorragende Fachleute aufnehmen, aber auch etwa junge Kräfte, die für einige Zeit besondere Kenntnisse zur Verfügung halten oder für weitere Führungsaufgaben geschult werden sollen. Es ergäben sich teilweise auch Annäherungen an die eine Gruppe der heutigen «Delegierten» oder «Beauftragten».

Das Arbeitsverhältnis wäre auf privatrechtliche Basis zu stellen, und die Entschädigung müsste ungeachtet der Beamtengesetzgebung je für den einzelnen Fall bestimmt werden.

Dass durch diese Kategorie von Beratern wiederum Konflikte erwachsen können, zum Beispiel mit dem Generalsekretär oder mit Abteilungschefs, ist nicht zu bestreiten, aber nicht von Belang: Es würde sich doch vorwiegend um psychologische Tatbestände und nicht um echte Kompetenzkonflikte handeln, so dass die überlegene Führung des Departementschefs die Friktionen entweder beseitigen oder erträglich gestalten würde.

- b. Eine weitere Möglichkeit ist auch in diesem Zusammenhang zu erwähnen: Es kommt immer wieder vor, dass *in unteren Chargen der Departemente Beamte mit irgendwelchen besonderen Fachkenntnissen und Qualitäten vorhanden sind, die für die permanenten oder punktuellen beiläufigen Beratungen der Spitzenorgane geeignet* oder mit Leichtigkeit sich auf die erwartete Höhe zu bringen imstande wären (z. B. technisch Begabte, sozialwissenschaftlich Ausgebildete, historisch oder militärisch Geschulte). So könnte sich ein Departementsvorsteher Fachkundige aus seinen eigenen Reihen vornehmlich für Geschäfte des Kollegiums, die aus andern Departementen stammen, zur Verfügung halten. Die Entdeckung, die Auslese, die Einsetzung im richtigen Mass fallen nicht leicht, bieten aber keine überdimensionierten Schwierigkeiten.
- c. Schliesslich sind auch hier die *fachlichen Kommissionen* zu nennen, die den Departementschefs heute bereits in reicher Zahl zur Verfügung stehen, jedoch nur teilweise das Mögliche leisten (vgl. oben Ziff. 213.21). Auslese, Einsatz, Nutzung liessen sich – allgemein gesprochen – verbessern.

#### 232.25 Die Verbesserung des funktionellen Instrumentariums

- a. Die Departementsspitze soll über den Stand der Arbeiten in den Abteilungen laufend informiert sein. Umgekehrt müssen die Chefbeamten über die Intentionen und Auffassungen des Vorstehers periodisch unterrichtet werden. Die *gegenseitigen Informationen und die Festlegung der das Departement bestimmenden Grundauffassungen* bedingen Kontakte. Kontakte sind aber auch das Führungsinstrument schlechtweg; der Vorsteher hat sein Ressort weniger durch die eigene Tüchtigkeit am Schreibtisch als durch die persönlichen Einwirkungen auf Unterstellte in der Hand. Dafür sind verschiedene Mittel tauglich, die wieder nach Massgabe der konkreten Gegebenheiten ausgelesen werden mögen:

- institutionalisierte oder freie Rapporte zwischen Departementschef und dem einzelnen Abteilungschef
- institutionalisierte oder freie Chefkonferenzen
- periodische Visitationen in den unterstellten Ämtern
- regelmässige informative Aussprachen des Generalsekretärs mit den Chefbeamten
- freie Begegnungen
- schriftliche Mitteilungen.

b. Die Delegation und die Herstellung departementaler Handlungseinheit erfordert *regelmässige Kontrollen*. Diese sind in den erwähnten Informationsverfahren sowie in der Tätigkeit des Generalsekretärs eingeschlossen. Es wird zu erwägen sein, ob in sehr grossen Departementen in Ergänzung zu den Aufsichtsmitteln des Gesamtbundesrates zusätzliche Kontrolleinrichtungen nötig sind.

c. Die *Weisungsbefugnisse* des Vorstehers gegenüber den Abteilungen werden einer Verfeinerung bedürfen, indem mit Richtlinien Rahmen und materielle Ausrichtungen der Departementswirksamkeiten zustande gebracht werden.

### 232.3 Besondere Probleme

#### 232.31 Die Institution der Staatssekretäre

##### 232.311 Die Forderung

Viele ausländische Staaten, deren Ministerien oft grösser sind als die schweizerischen Departemente und deren Minister noch mehr durch die Parlamente und weitere externe Verpflichtungen beansprucht werden als die Bundesräte, kennen die Institution der Staatssekretäre. Diese Einrichtung in der Schweiz aufzunehmen, ist wiederholt gefordert worden. Sie ist deutlich zu unterscheiden vom strengen Direktorialsystem, das im Zusammenhang mit dem Kollegialsystem (vgl. oben Ziff. 213.32) bereits erörtert worden ist. Die Staatssekretäre ersetzen die Minister nicht, das heisst: die Mitglieder der Regierung stehen an der Spitze der Ministerien; sie behalten ihre Doppelstellung als Angehörige des kollegial organisierten Ministerrats und als Chefs der Ressorts.

##### 232.312 Die Typen

Das Ausland kennt verschiedene Typen von Staatssekretariaten. Dabei können im vorliegenden Zusammenhang von vorneherein jene ausser Betracht fallen, die lediglich überlieferte Amtsbezeichnungen für heute voll ausgebaute Ministerien sind (z. B. Secretary of State for Foreign Affairs als das britische Aussenministerium); ebenso darf jene inkonsequente Zwischenform beiseite gelassen werden, die etwa Belgien unter der Bezeichnung «Ministres-sous-secrétaires d'Etat» seit wenigen Jahren kennt und die dem Amtsinhaber politisch, funktionell und verantwortungsmässig ein Ministerium überträgt, nominell aber eine Unterstellung unter einen

andern Minister beibehält. Zu erörtern sind lediglich zwei Ausgestaltungen: der beamtete und der parlamentarische Staatssekretär.

- *Der beamtete Staatssekretär* ist der höchste Beamte eines Ministeriums, der unter der Führung eines Ministers das Ressort leitet. Der beamtete Staatssekretär ist das monokratische und zweitoberste Haupt der Verwaltungshierarchie. Das ganze Verwaltungsgefüge des Ressorts ist ihm unterstellt. Er ist kein Stabsorgan des Ministers, sondern Vorgesetzter aller Verwaltungszweige. Gegenüber dem Minister ist er Linienorgan. Er ist – gemäss der schweizerischen Terminologie – eingeschoben zwischen den einzelnen Abteilungen und dem Departementsvorsteher; dieser hat unmittelbar nur einen Unterstellten: den Staatssekretär.

Gelegentlich hat der beamtete Staatssekretär auch eine Befugnis zum externen Handeln (in Deutschland zum Beispiel zur Vertretung des Ministeriums im Kabinett und im Parlament in sogenannten nichtpolitischen Fragen). Er wird von der Regierung gewählt, in der Regel vom Regierungswechsel jedoch nicht betroffen.

- *Der parlamentarische Staatssekretär*, wie ihn – neben dem beamteten – zum Beispiel Grossbritannien und neuerdings die Bundesrepublik Deutschland kennen, ist ein Parlamentarier, der dem Ressortminister als «Regierungsgehilfe» für «politische» Aufgaben beigegeben ist. Er steht ausserhalb der administrativen Hierarchie. Er ist eine Art Stabsorgan des Ministers. Er hat kein originäres und allgemeines Weisungsrecht gegenüber den Beamten. Der Minister kann ihm freilich zur Wahrnehmung übertragener Aufgaben bestimmte Weisungsrechte einräumen. In England liegt seine Hauptaufgabe darin, die Verbindung des Ministeriums mit den Parlamentariern aufrechtzuerhalten. In Deutschland wird erwogen, ihn bei der Vorbereitung der Gesetzgebung im Ministerium einzusetzen. Der parlamentarische Staatssekretär ist politischer Gehilfe des Ministers, und deswegen kommt und geht er mit seinem Vorgesetzten. Er trägt jedoch keine eigene politische Verantwortung.

### 232.313 Die Aufnahme in der schweizerischen Ordnung

- Den *beamteten* Staatssekretär in der Schweiz einzuführen, was ohne Revision der Bundesverfassung zulässig wäre, hätte einen augenfälligen *Vorteil* für sich: Der Departementschef hätte im Prinzip nur einen einzigen Unterstellten unter sich, der ihn vor allem von den ausserordentlich ausgedehnten Aufgaben der allgemeinen und sehr oft kleinen Geschäftsführung der Departemente freihielte. Die heutige Vielheit der Unterstellungen, die in einzelnen Departementen beinahe anachronistisch anmuten, wären für die Bundesräte beseitigt: Die heutige Organisationslehre vertritt nachdrücklich, dass Leitungsorgane oberer Stufen nicht mehr als drei bis fünf, allenfalls sechs Direktunterstellte haben dürften. Es gibt Bundesräte, die diese Zahlen weit hinter sich lassen. Die Schaffung der Staatssekretäre würde ihnen erträglichere Organisationsgefüge herstellen, und die angestrebte Konzentration vermöchte sich am einfachsten einzustellen. Es bestehen aber auch *Nachteile*. Der heute enge Kontakt des Departementsvorstehers mit den Abteilungen würde zwar nicht beseitigt, aber gelockert, die Führungs-

kraft möglicherweise (nicht zwingend!) reduziert und auf den Staatssekretär verlagert, die Dienstwege möglicherweise verlängert, der personelle Aufwand wahrscheinlich vergrössert.

Die institutionellen Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellen, insbesondere die nach dem Wahlorgan, nach der Verantwortlichkeit, nach der Normierung der internen und externen Stellung und des Kompetenzbereichs, sollen hier nicht behandelt werden. *Die Expertenkommission kommt nach eingehender und wiederholter Prüfung der an sich höchst einleuchtenden Einrichtungen zur Auffassung, dass die Zeit zu ihrer Einführung noch nicht gekommen ist.* Für eine weitere Zukunft ist die Institution freilich durchaus im Auge zu behalten. Für die Gegenwart ist sie deswegen noch verfrüht, weil der Departementsvorsteher auch bei einer Konzentration von Aufgabe und Tätigkeit die Leitungstätigkeit gegenüber Abteilungen noch wahrnehmen und die «Seele des Departements» bleiben kann, sofern er erstens auf eine zureichende Durchorganisation seines Departements und zweitens auf ein zeitgemässes Generalsekretariat bauen kann.

- Der *parlamentarische* Staatssekretär wäre erst *nach* der Einführung eines beamteten in Diskussion zu stellen. Die Sonderheiten des Kollegialsystems, der durchgebildeten Proporzregierung, des fehlenden Parlamentarismus (Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Parlaments), das «Milizsystem» des Parlaments würden dieser Einrichtung ohnehin eine besondere Ausformung geben. Der Kürze halber muss diese nicht aktuelle Möglichkeit unerörtert bleiben.

## 232.32 Der Departementsvorsteher und das Parlament

### 232.321 Die Forderung

Die Bundesräte sind durch Verpflichtungen gegenüber dem Parlament zeitlich erheblich beansprucht. Ein gleichmässiges Bild dieser Beanspruchung zeigt sich freilich nicht, weil das Ausmass stark davon abhängt, ob das Departement viele Gesetzgebungsvorlagen oder andere Parlamentsgeschäfte zu betreuen hat. Es gibt in dieser Hinsicht einerseits ununterbrochen engagierte und andererseits eher ruhige Departemente. Der Form nach handelt es sich für den Vorsteher um die Teilnahme – mit den entsprechenden Vorbereitungen – an Verhandlungen sowohl parlamentarischer Kommissionen als auch des Plenums. Diese Beanspruchungen fallen nicht nur wegen des reinen Aufwands an Vorbereitungs- und Tagungszeit so stark ins Gewicht, sondern auch deswegen, weil die Ansetzung der Kommissionssitzungen selten auf die Zeitplanung für die Bundesräte Rücksicht nimmt und trotz den reglementarischen Bestimmungen manchmal längere Reisen erfordert, die praktisch Zeitverschwendung bedeuten.

Das häufigste Reformpostulat geht dahin, den Bundesräten zu erlauben, sich durch einen Staatssekretär – zu welchem Zweck die Einrichtung eben manchmal gefordert wird – oder durch Chefbeamte in Kommissionssitzungen oder im Plenum vertreten zu lassen.

## 232.322 Der grundsätzliche Aspekt

Es ist für Spitzenpositionen, wie die Bundesräte sie einnehmen, unerlässlich, jede kleinste Zeiteinheit zu sammeln, um die disponible Quantität an Zeit zu erweitern und sodann zu möglichst grossen Zeitflächen zusammenzuziehen. Es darf von keiner Viertelstunde gesagt werden, sie könne von «entbehrlichen» Betätigungen belegt bleiben, und zwar gerade dann nicht, wenn inmitten der drängenden Geschäfte jene «magistrale Musse» zustande gebracht werden soll, kraft derer die gouvernemental-schöpferische Leitungstätigkeit erwartet werden darf. *Zeitplanung und die Prioritätenverteilung für die eigene Betätigung sind ein Kernstück der bundesrätlichen Effektivität.*

Allein, die Expertenkommission übersieht nicht, dass es gewisse Verpflichtungen gibt, die zeitliche Opfer verlangen, indem diese im Arbeits- und Zeitplan ausgedehnte Felder belegen und gleichwohl nicht immer sehr effektiv, jedenfalls nicht sichtlich und unmittelbar, sein mögen. Diese Erscheinung gehört zu den Unentrinnbarkeiten von Organisationen, die auf die spezifisch verlaufenden politischen Integrations- und Legitimitätsverfahren angewiesen sind. Auf eine besondere Weise sind dann hier auch die blossen Präsenzzeiten letztlich wirkungsvoll.

Zu diesen Verpflichtungen gehört unter anderem der Verkehr mit dem Parlament. Für die Bundesräte liegt eine wesentliche Aufgabe darin, die dichte Verbindung mit dem Parlament und seinen Ausschüssen zu pflegen. Das geschieht nicht deswegen, um eine politisch-machtmässige Geltung der Exekutive gegenüber dem Parlament zu behaupten. Der Grund liegt vielmehr in der Sorge um die Erfüllung der staatlichen Aufgaben. Die beiden Gewalten, Parlament und Exekutive, sind aufeinander angewiesen und haben die den Staat gestaltenden Akte, namentlich die Gesetzgebung und die Finanzbeschlüsse, im Wechselgang und bei enger Tuchfühlung zustande zu bringen. Das Bild, wonach die Bundesversammlung von Zeit zu Zeit zusammentritt und, gelöst von der Exekutive, die nötigen Grundentscheide fällt, damit in der Folge die Verwaltung sie vollziehe, war schon im 19. Jahrhundert nicht richtig, ist es in der Gegenwart auf keinen Fall. Die beiden organisatorisch getrennten Gewalten sind funktionell miteinander verflochten und einander unlösbar zugeordnet. Sie brauchen viele Brücken, Kontaktstellen, Verbindungen um staatliche Gefüge aufrechtzuerhalten.

Die zeitlichen Unkosten, die jeder Kontakt und jedes «Gespräch» verursachen, also auch Sitzungen parlamentarischer Gremien in Anwesenheit von Bundesräten, sind im Prinzip zu übernehmen. Das heisst freilich nicht, dass nicht doch gewisse Änderungen möglich wären, auf die nachstehend hinzuweisen ist.

## 232.323 Möglichkeiten von Entlastungen der Departementsvorsteher im Parlamentsbetrieb

Es gibt zwei Gruppen von Entlastungsmöglichkeiten, eine radikale und eine gemilderte.

- Die wirksamste Lösung bestände in der *Entlastung des Parlaments* von Geschäften, die heute in seine Zuständigkeit fallen, jedoch politisch und sachlich zweitrangig sind. Sie belegen die Zeit nicht nur der Bundesversammlung, die regelmässig Kom-

missionsberatungen dafür durchführen lassen muss, sondern im Gefolge davon auch die der Exekutive. Zu solchen Geschäften gehören etwa Konzessionserteilungen, Projektgenehmigungen, eine Reihe von Finanzierungs-Sondervorlagen usw. Der «Sitz» der Kompetenzproblematik ist hier vorerst die Parlamentsreform; aber diese hat so viele Berührungspunkte mit Revisionen im Bereich der Exekutive, dass sie zumindest im vorliegenden Zusammenhang angedeutet werden muss.

Keinen unmittelbaren Zusammenhang mit einer Parlamentsreform weist die weitere Möglichkeit auf, *eine Vertretung der Bundesräte durch Chefbeamte konsequent zu gestatten*. Eine wirksame Entlastung käme nämlich erst so zustande, dass der Departementsvorsteher gewisse Geschäfte, zum Beispiel stark technisch gerichtete Vorlagen ohne starke politische Resonanz, überhaupt nicht zu vertreten brauchte. Sowohl im Bundesrat als auch nachher in den parlamentarischen Prozeduren könnte er den Chefbeamten referieren und Ergänzungsfragen beantworten lassen. Durch diese konsequente Entlastung würde er davon befreit, jene Breite und Tiefe an Sachkenntnissen zu sammeln, die er heute zur Verfechtung in den Räten für *alle* Vorlagen nötig hat und die für politisch nicht aktualisierte Spezialgebiete nicht tunlich sind. Der Einwand schlägt wohl kaum durch, dass diese Kenntnisse für die verantwortliche Entscheidung ohnehin erforderlich seien; denn es wird übersehen, dass derjenige, der eine Vorlage vertritt, über zusätzliche Kenntnisse an Stoff und Statistik verfügen muss, um seiner konsularischen Funktion, die er gegenüber dem Entscheidungsorgan zu erfüllen hat, befriedigend nachkommen zu können. Vom Departementsvorsteher zu verlangen, dass er in den Spezialgebieten einer derartigen stofflichen Präsentationspflicht zu genügen habe, selbst wenn er alles Material und selbst die Voten durch Mitarbeiter vorbereiten lassen kann, ist eine unrationelle Überforderung.

Die Expertenkommission übersieht nicht, dass die Zeit für eine derartige Lösung kaum schon angebrochen ist. Immerhin kann sie sich schwer vorstellen, dass sich das Parlament auf die Dauer der Einsicht verschlüsse, wenn der Bundesrat die Neuerung entschieden forderte.

- Gibt man sich mit kleinen Schritten zufrieden, so sind folgende Möglichkeiten, die heute schon teilweise beobachtet werden, zu nutzen:
- Der Departementsvorsteher muss Fachbearbeiter in die *parlamentarischen Kommissionen* mitnehmen können. Es sollte aber auch in seinen Entscheid gestellt werden, ob er sich in Kommissionssitzungen überhaupt gänzlich vertreten lassen will. Ist die Vorlage sachlich oder politisch unbedeutend oder ist er durch wichtigere Geschäfte abgehalten, soll er von der Vertretungsmöglichkeit leicht Gebrauch machen, zumal dann, wenn er die überhaupt in Frage kommenden Chefbeamten für die besondere Funktion der Mitwirkung in parlamentarischen Kommissionen «ausgebildet» hat. Die Vertretung durch Chefbeamte darf die Qualität der Kommissionsarbeit nicht schmälern, und die Vertreter müssen imstande sein, die ganzheitliche Sicht, die ein Bundesrat in die Beratung mitbringt, vollauf zu wahren.

- Auch zur Beratung im *Parlamentsplenum* sollte dem Departementschef gestattet sein, Chefbeamte mitzunehmen, wobei noch auszumachen wäre, ob sie neben oder hinter ihm Platz zu nehmen hätten. Ausmass und Gelegenheit sollen durch den Departementschef bestimmt werden, allenfalls im Einverständnis mit dem Ratspräsidium, dem Bureau oder dem Ratsplenum. Die Expertenkommission sieht keinen durchschlagenden Grund dagegen, dass diese Chefbeamten zu Sachfragen im Plenum auch votieren, ist sich aber der vorwiegend gefühlsmässigen Widerstände bewusst, die hier – weit mehr als in bezug auf Kommissionsberatungen – in den Reihen des Parlaments und der Regierung obwalten. Artikel 101 BV steht einer Votierungsbefugnis nicht entgegen, doch wäre eine Niederlegung in den Geschäftsreglementen empfehlenswert. Jedenfalls kann die Expertenkommission es mit der Würde weder des Bundesrates noch der Beamten vereinbaren und findet auch das Plenum selbst in eine kuriose Lage versetzt, wenn Mitarbeiter von Bundesräten ausserhalb der Sichtweite, aber gleichsam in Griffnähe die Plenumsverhandlungen verfolgen und die Vorsteher mit Unterlagen, Zusammenstellungen und Hinweisen während der Debatte bedienen. Hier gibt es wohl nur eine Alternative: Entweder verzichtet man auf derartige Hilfen oder lässt die Mitarbeiter mit Fug und Würde im Saale sichtbar Platz nehmen.
- Die Departementsvorsteher sollten darauf beharren, dass Sitzungen parlamentarischer Kommissionen nie an Tagen von Bundesratssitzungen stattfinden – dies zum Schutze des Kollegiums – und dass sie nur in wirklichen und vollauf begründeten Ausnahmefällen ausserhalb Berns abgehalten werden – dies zum Schutze der Bundesräte.
- Sind Bundesräte erkrankt, sollten Vorlagen durch Chefbeamte im Plenum selbständig vertreten werden können, sofern der Stellvertreter nicht Wert darauf legt, es seinerseits zu tun.

## 24 Die Bundeskanzlei

### 241 Aufgabe und Stellung der Bundeskanzlei

#### 241.1 Die rechtliche Ordnung

##### 241.11 Das geschriebene Recht

Artikel 105 BV, der mit Artikel 93 der BV von 1848 wörtlich übereinstimmt, umschreibt Aufgaben und Organisation der Bundeskanzlei in drei wesentlichen Punkten:

- Eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, besorgt die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat.
- Der Kanzler wird von der Bundesversammlung auf die Dauer von vier Jahren jeweilen gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt.
- Die Bundeskanzlei steht unter der besonderen Aufsicht des Bundesrates.

Alles Weitere wird der Bundesgesetzgebung vorbehalten. Drei Erlasse befassen sich in der Folge mit der Bundeskanzlei:

241.111 Im *Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung* [BS 1, 261] sind vor allem folgende Bestimmungen von Bedeutung:

Artikel 6 regelt die Teilnahme von Kanzler und Vizekanzler an den Sitzungen des Bundesrates sowie die Protokollführung und die Mitteilung der gefassten Beschlüsse.

Artikel 9 stellt Vorschriften über die Protokollführung auf und verlangt die Führung und Auflegung eines Verzeichnisses der seit der letzten Sitzung den Departementen überwiesenen Eingaben.

Artikel 12 ordnet die Unterzeichnung der Erlasse und die Ermächtigung des Kanzlers, gewisse Schriftstücke allein zu unterschreiben.

Artikel 17 teilt die Bundeskanzlei dem Bundespräsidenten zu.

Die Obliegenheiten des Bundeskanzlers, der Vizekanzler und der Bundeskanzlei sind in knapper Form in den Artikeln 19 bis 22 geregelt, wobei als Hauptaufgabe des Bundeskanzlers hervorzuheben ist, dass er den Bundespräsidenten «bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte» unterstützt. Als Aufgaben der Vizekanzler werden die «Stellvertretung des Bundeskanzlers» und die «Überwachung der französischen Fassung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse» durch einen der Vizekanzler genannt (Art. 21).

Ausser den in Artikel 22 erwähnten Aufgaben hat die Bundeskanzlei durch den Bundesbeschluss vom 19. Februar 1926 betreffend die Aufteilung der Geschäfte der Innenpolitischen Abteilung folgende weiteren Obliegenheiten zugewiesen erhalten:

- Vorbereitung und Vollziehung der Gesetze über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen.
- Vorbereitung der Gesetze und Erlasse über die Organisation der Bundesverwaltung.

241.112 Das *Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei* [BS 1, 337] beschränkt sich darauf, ein Minimum von organisatorischen Vorschriften aufzustellen, die zum Teil schon im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz zu finden sind. So bestimmt Artikel 1, dass Leiter der Bundeskanzlei der Bundeskanzler ist, und Artikel 2, dass dem Bundeskanzler zwei Vizekanzler zugeteilt sind. Überdies wird der Sekretär italienischer Zunge erwähnt, eine Ergänzung, die erst von den eidgenössischen Räten beigefügt wurde. Schliesslich wurde ein Sekretär für «den Dienst bei den eidgenössischen Räten und deren Kommissionen» (Sekretär der Bundesversammlung) eingesetzt.

Nach diesem Bundesgesetz (Art. 4) hat die Bundeskanzlei drei Dienstabteilungen:

- die Kanzlei und Registratur
- die Drucksachenverwaltung
- die Materialverwaltung.

Als Folge eines nicht veröffentlichten Beschlusses des Bundesrates vom 4. Dezember 1925 (Art. 1) wurden Drucksachenverwaltung und Materialverwaltung unter dem Titel «Drucksachen- und Materialzentrale» zusammengezogen.

Im Reglement für die Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920, das in Ausführung des Artikels 3 des Bundesgesetzes betreffend die Bundeskanzlei erlassen wurde, sieht die Gliederung wie folgt aus:

1. Kanzlei und Registratur, gegliedert in:

a. die Kanzlei mit den Unterabteilungen

Korrespondenz und Protokoll

Rechnungswesen

Übersetzerdienst

Weibeldienst

b. die Registratur

2. Drucksachen- und Materialzentrale

3. Sekretariat italienischer Zunge

4. Sekretariat für den Dienst bei den eidgenössischen Räten.

Seit dem 1. Januar 1952 besteht die Leitung de facto nur noch aus dem Bundeskanzler und dem Vizekanzler deutscher Zunge.

241.113 Das *Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)* [AS 1962, 773] unterscheidet erstmals und abweichend von seinen Vorgängern ausdrücklich zwischen den Kanzleigeschäften der Bundesversammlung und denjenigen des Bundesrates. Die erste Aufgabengruppe weist es dem Sekretariat der Bundesversammlung zu. Artikel 40 des Geschäftsverkehrsgesetzes bestimmt, die Kanzleigeschäfte beider Räte sowie der Vereinigten Bundesversammlung besorge innerhalb der Bundeskanzlei das Sekretariat der Bundesversammlung, das unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung stehe. Der Generalsekretär der Bundesversammlung aber ist den Präsidenten beider Räte unterstellt.

Eine konsequente Trennung zwischen den Kanzleigeschäften der Bundesversammlung und denjenigen des Bundesrates ist nicht durchgeführt worden. Nach wie vor haben nämlich die beiden obersten Beamten der Bundeskanzlei die Aufgaben der Protokollführung im Nationalrat und im Ständerat zu besorgen. Das sind angesichts der vollständigen stenographischen Aufnahme aller Beratungen heute nur noch untergeordnete Registrierobliegenheiten, die zwar die dauernde Anwesenheit der beiden Amtswalter in den Ratsverhandlungen erfordern, ohne dass sie eine angemessene, den Zeitaufwand lohnende Obliegenheit darstellen würden. Die Verpflichtung hat zur Folge, dass Bundeskanzler und Vizekanzler mit wichtigeren Aufgaben in Rückstand kommen. Die Verpflichtung zur Protokollführung ist nicht verfassungsrechtlich oder gesetzlich festgelegt; sie ergibt sich lediglich aus den

Geschäftsreglementen der Räte (Art. 18 des Geschäftsreglementes des Nationalrates und Art. 22 des Geschäftsreglementes des Ständerates).

#### 241.12 Allgemeine Umschreibung der Stellung der Bundeskanzlei

Es entspricht der herrschenden Auffassung und deckt sich mit Aufgabenumschreibungen schon in den Anfängen des Bundesstaates, wenn man die *Bundeskanzlei als technische Behörde charakterisiert, die auf eine «büromässige» Kanzleibesorgung beschränkt ist*. Darunter mag in bezug auf die Dienste beim Bundesrat etwa verstanden werden, dass die Kanzlei die an den Bundesrat gerichteten Eingaben öffnet, registriert und weiterleitet, dass sie die von den einzelnen Departementen für die Sitzungen des Bundesrates eingehenden Anträge samt den Beilagen entgegennimmt und dem Bundespräsidenten unterbreitet, dass sie den interessierten Departementen die Akten zum Mitbericht zustellt, die Schlussnahmen des Bundesrates protokolliert und den interessierten Stellen bekanntgibt. Dazu kommt noch der Übersetzungsdienst, die Herausgabe des Bundesblattes und der Amtlichen Sammlung der eidgenössischen Gesetze und die Versorgung der Verwaltung mit Büromaterial und Büromaschinen.

Dass mit derartigen Aufgaben ein Missverhältnis zwischen der äusseren Stellung des von der Bundesversammlung gewählten und mit den Magistratsgarantien versehenen Kanzlers und seiner materiellen Funktion als Chef einer «technischen» Kanzlei gegeben ist, fiel schon im letzten Jahrhundert auf und wurde seither von Zeit zu Zeit intern oder öffentlich diskutiert. 1913/14 bemerkte der Bundesrat dazu:

«Sodann soll dem Kanzler der Eidgenossenschaft eine seiner verfassungsmässigen Stellung besser entsprechende Rolle zugewiesen und dadurch eine weitere Entlastung für den Präsidenten bewirkt werden. Der Bundeskanzler soll die rechte Hand des Präsidenten sein, die diesem obliegenden Geschäfte vorbereiten und sie dem Präsidenten vorlegen. Er soll gewisse Schriftstücke, die jetzt vom Präsidenten und dem Bundeskanzler im Namen des Bundesrates unterzeichnet werden müssen, allein unterzeichnen können.» (BBl. 1913 II 11.)

Die Tätigkeit des Bundeskanzlers als Helfer des Bundesrates bewegt sich nach dem heutigen Recht ausschliesslich innerhalb des für den Bundespräsidenten gezogenen Kompetenzrahmens (vgl. Art. 15, 16 und 19 BVerwOG). Der Kanzler hat somit den Bundespräsidenten zu unterstützen in der Leitung der Geschäfte des Bundesrates, bei der Vorprüfung der von den Departementen an den Bundesrat gelangenden Geschäfte, bei der Beaufsichtigung des Ganges der gesamten Bundesverwaltung und bei der Sorge für die beförderliche Erledigung der den Departementen zugewiesenen Geschäfte. Zur Leitung der Geschäfte gehört auch die Aussonderung der Gegenstände, die durch Präsidialverfügung erledigt werden können.

Dabei stand schon 1914 fest, dass es dem Bundespräsidenten nicht möglich ist, den Überblick über die Geschäfte zu behalten. Es wurde – soweit man sich mit dem konkreten Problem überhaupt abgab – erwartet, die Unterstützung durch den Kanzler gehe so weit, dass er mit eigener Aktivität insbesondere die Sorge für die

beförderliche Erledigung der den Departementen zugewiesenen Geschäfte und die Aufsicht über den Gang der gesamten Bundesverwaltung übernehmen könnte, während bei der Leitung und Vorprüfung der Geschäfte zuhanden des Kollegiums die führende Mitwirkung des Bundespräsidenten wohl als unerlässlich galt.

Die Erwartung erfüllte sich in der Praxis nicht. Der Dienst für den Bundespräsidenten blieb, wie bereits gesehen, formal und gering (Ziff. 221.2). Die in den letzten 20 Jahren der Bundeskanzlei neu übertragenen Aufgaben betrafen Hilfen technischer Art, die sich jeder Einmischung in die Behandlung der Departementalgeschäfte enthielten. So wurde vor Jahren damit begonnen, die Anträge der Departemente an den Bundesrat zu vervielfältigen und allen Mitgliedern auszuteilen, nachdem sie vorher nur zur Einsicht aufgelegt worden waren. Der nächste Schritt war, dass lange Berichte von einer Zusammenfassung begleitet wurden, die in knapper Form das Wesentliche des Antrages und der Begründung enthielten, wobei allerdings die Résumés von den Departementen zu erstellen waren. Nachdem die früheren Bundespräsidenten für die Vorbereitung der Bundesratssitzungen ausschliesslich Beamte aus ihren Departementen beigezogen hatten, wurde im Präsidentialjahr von Bundesrat Streuli (1957) erstmals die Bundeskanzlei dafür beansprucht. Heute erstellt sie knappe Zusammenfassungen der Departementsanträge, die dem Bundespräsidenten die Einleitung der Diskussion erleichtern.

*Dies alles belässt jedoch die Bundeskanzlei in einer nur untergeordneten Funktion.* Freilich wurden ihr auch neue Aufgaben überbunden, die sie aber erst recht in eine schwer bestimmbare Stellung versetzten: Wahlen- und Abstimmungen (seit 1926), Bereinigung der eidgenössischen Gesetzessammlung (ab 1944), (formale) Koordinationen in der Gesetzgebung, Vorbereitung der Sicherstellung der Regierungstätigkeit im Kriegsfall (ab 1956) weisen auf eine zentrale Stelle hin, die umfassende Übersicht über die Exekutivgewalt hat.

#### 241.13 Organisation der Bundeskanzlei

Vgl. *Beilagen 3, 4*

Die Leitung der Bundeskanzlei liegt heute in den Händen eines Bundeskanzlers französischer Zunge und eines deutschsprachigen Vizekanzlers. Durch Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895 wurden die Stellen von zwei Vizekanzlern geschaffen und im Organisationsgesetz für die Bundeskanzlei von 1919 (Art. 2) bestätigt. Bundeskanzler Bovet (1934–1944) begnügte sich mit einem Vizekanzler, und auch sein Nachfolger, Dr. Leimgruber, hatte zu Beginn seiner Tätigkeit auf die Anstellung eines zweiten Vizekanzlers verzichtet. Als Bundeskanzler Dr. Oser das Amt im Jahre 1951 übernahm, lag ein Gutachten des Sparexperten Prof. Dr. Carl Ludwig vor, wonach man bei der nächsten Vakanz auf die Besetzung der Stelle des zweiten Vizekanzlers verzichten solle.

Die Bundeskanzlei fühlte sich angesichts der Sparpolitik des Bundesrates verpflichtet, mit dem guten Beispiel voranzugehen, und hielt sich an das Gutachten. Es kam noch dazu, dass nach gesetzlicher Vorschrift der eine der Vizekanzler französischer Zunge sein muss. Nachdem aber der Bundeskanzler es persönlich übernommen hatte, die französischsprachigen Texte zu überwachen, und die Verteilung der damals

bestehenden Aufgaben der Bundeskanzlei unter zwei deutschsprachige Vizekanzler neben den rechtlichen mit schwer lösbaren praktischen Schwierigkeiten verbunden gewesen wäre, wurde der Ausweg durch Anstellung eines Juristen erster Klasse entsprechend dem Gutachten von Prof. Ludwig gesucht.

Der Personalbestand ist bescheiden. Der Gesamtbestand (ohne Weibeldienst, ohne Sekretariat der Bundesversammlung und ohne Drucksachen- und Materialzentrale) von 30 Personen ist nicht überschritten worden, obwohl drei Arbeitskräfte für die neue Aufgabe der Herausgabe einer bereinigten Gesetzessammlung abgezweigt wurden. Die direkt für den Bundesrat tätige Kanzlei bestand 1850 aus elf Personen; 1966 zählte man zwölf Personen.

Weder das Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betreffend die Organisation der Bundeskanzlei noch das Reglement für die Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920 nehmen eine Verteilung der Aufgaben zwischen Kanzler und Vizekanzler vor. Sie bringen auch auf unterer Stufe nicht klar zum Ausdruck, wer für was verantwortlich ist. Der Übersetzungsdienst, der selbständig funktionieren muss, ist als Unterabteilung der Kanzlei konzipiert; ein Rechtsdienst wird nicht erwähnt, so wenig wie die Herausgabe des Bundesblattes und der Gesetzessammlung, die diesem Rechtsdienst obliegen sollte.

## 241.2 Zur Arbeitsweise der Bundeskanzlei

### 241.21 Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Bundeskanzler und Vizekanzler

– Der Kanzler hat sich ausschliesslich reserviert: das Personalwesen, die Überwachung der französischen Fassung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse, die Aufsicht über das Sekretariat der italienischen Sprache, die Aufsicht über die Drucksachen- und Materialzentrale.

Dem Vizekanzler kommt ausschliesslich zu: die Überwachung der deutschen Fassung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse, die allgemeinen Weisungen für die Koordination der Gesetzgebung und die Kriegsvorbereitungen zur Sicherstellung der Regierungstätigkeit.

In allen übrigen Gebieten wird die Tätigkeit und Aufsicht ohne fixierte Grenzziehung ausgeübt.

– Was die Geschäfte des Bundesrates betrifft, befasst sich der Kanzler in der Hauptsache mit der Vorbereitung der Sitzungsgeschäfte, während dem Vizekanzler die Aufsicht über den Vollzug der Beschlüsse obliegt (d. h. die Kontrolle, ob die ausgefertigten Beschlussdispositive mit den Beschlüssen des Bundesrates übereinstimmen, die Unterzeichnung der Protokollauszüge und die Aufsicht über die Weiterleitung an die Departemente). In den Sitzungen führt der Bundeskanzler das Beschlussprotokoll. Der Vizekanzler ist für Aufnahme der Verhandlungen in einem Notizprotokoll verantwortlich. Die Tätigkeit im Zusammenhang mit den Bundesratssitzungen nimmt durchschnittlich zwei bis drei Tage der Woche in Anspruch. Alle Versuche, für die nicht erwähnten weiteren Aufgaben eine vernünftige Verteilung vorzunehmen, scheiterten in der Praxis.

241.22 Die formale Funktion der Bundeskanzlei hinsichtlich des Geschäftsganges des Bundesrates

- a. Der Geschäftsgang der Bundesratsgeschäfte wird in der Regel ohne jede Mitwirkung und meist auch ohne Kenntnis der Bundeskanzlei vom federführenden Departement bestimmt. Die Bundeskanzlei hat weder Einfluss auf das Tempo der Geschäftsabwicklung, noch sorgt sie dafür, dass auf das kollegiale Arbeits- und Zeitpensum des Bundesrates Rücksicht genommen wird: Dieses bestimmt sich durch den «Zufall» der Unterbreitungen der Anträge durch die Departemente. Findet bei komplizierteren Geschäften gelegentlich eine vorgängige Konsultation des Kollegiums statt, wird das Verfahren unter Leitung des federführenden Departementes weitergeführt, bis der Antrag an den Bundesrat ausgearbeitet ist. Jetzt freilich wird der Bundeskanzler insofern in den Geschäftsgang eingeschaltet, als er prüft, welche Departemente zum Mitbericht einzuladen seien; die Kanzlei leitet die Anträge an diese Departemente weiter. Wenn Mitberichte eingehen, die eine nochmalige Vernehmlassung des antragstellenden oder eines andern Departementes als nötig erscheinen lassen, geht der Schriftenwechsel weiter, bis die Differenzen bereinigt sind oder ein Entscheid des Bundesrates notwendig wird. Erscheint das Mitberichtsverfahren dergestalt als abgeschlossen, wird das «reife» Geschäft auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt.

Wenn der Bundesrat über Anträge und Differenzen entschieden hat, wird der Beschluss durch Protokollauszug unter Beilage der Schriftstücke des Mitberichtsverfahrens den beteiligten Departementen für sich und zuhanden ihrer interessierten Dienststellen mitgeteilt, womit die Mitwirkung der Bundeskanzlei ihren Abschluss gefunden hat.

- b. Mit dem *materiellen Aspekt* der Geschäfte hat sich die Bundeskanzlei heute also nur zu befassen, wenn abzuklären ist, welche Departemente zu Mitberichten einzuladen und welche Geschäfte durch Präsidialverfügung zu erledigen sind; ferner wird sie beteiligt, wenn es sich um Fragen der Redaktion von Erlassen handelt. Für die Rechtsfragen beispielsweise ist die Stellungnahme der Justizabteilung bzw. des Chefs des Justiz- und Polizeidepartementes, für die Finanzfragen diejenige der Finanzverwaltung oder des Chefs des Finanz- und Zolldepartementes massgebend. Die Bundeskanzlei enthält sich materiell jeder Stellungnahme in den Geschäften, die nicht speziell in ihre Zuständigkeit fallen.

- c. Zur Beaufsichtigung des Geschäftsganges gehört auch eine angemessene Kontrolle des Vollzuges. Wie dargelegt, interessiert sich nach Weiterleitung des Protokollauszuges ausser dem federführenden Departement und vielleicht einem besonders interessierten Departement niemand um das weitere Schicksal des Beschlusses des Bundesrates, es sei denn, das Geschäft beschäftige nachher noch weitere Instanzen, insbesondere die eidgenössischen Räte. Artikel 39 des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes ist insoweit unvollkommen verwirklicht, wenn dort bestimmt wird:

«Der Bundesrat ... trifft für eine wirksame Kontrolle des Geschäftsganges die nötigen Verfügungen.»

### 241.23 Andere Verrichtungen der Bundeskanzlei

Die Kontrolle der Übersetzungen und von Gesetzestechnik und Redaktion wird in der Weise durchgeführt, dass in den Vorlagen der Departemente (soweit nötig unter Begrüssung der beteiligten Dienststellen) Korrekturen vorgenommen werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Zeit für eine gründliche Prüfung reicht, was sehr oft nicht zutrifft. Die in den Departementen zu leistenden Übersetzungs- und Redaktionsarbeiten werden jedoch von der Bundeskanzlei nicht gesteuert. Auch konnte eine einheitliche Rechtssetzungstechnik zwar in den Grundzügen theoretisch konzipiert, aber praktisch nicht sichergestellt werden.

Abschliessend sei festgestellt, dass die heutige Arbeitsweise der Bundeskanzlei vor allem bedingt ist durch den knappen Personalbestand und die den heutigen Aufgaben nicht mehr genügende Organisation.

## 242 Reformvorschläge

### 242.1 Das Ziel

Praktikable Reformen ohne grundlegende Strukturänderungen zu verwirklichen, setzt unter anderem voraus, dass denjenigen Einrichtungen und Organen mehr zugemutet wird, deren Leistungsfähigkeit heute nicht ausgeschöpft zu sein scheint. *Es gibt organisatorische Reserveposten*: Institutionen, die ihrer Natur nach und nach Vornahme der erforderlichen Anpassungen mehr zu erbringen vermöchten, als von ihnen zurzeit verlangt wird. *Dazu gehört die Bundeskanzlei. Die Feststellung ist nicht neu, aber sie ergab sich wohl noch nie in der Eindringlichkeit wie heute.*

Die Wirksamkeit des Kollegialsystems ist darauf angewiesen, dass der Bundesrat als Kollegium ein zeitgemäss ausgestaltetes Stabsorgan erhält. Im besonderen Mass ist auch die Aktivierung des Bundespräsidenten, die ihrerseits auf die Belebung der Kollegialtätigkeit abzielt, daran gebunden, dass ein modernes Stabsorgan zur Verfügung steht, das die weitschichtigen Obliegenheiten eines zeitgemässen «Sekretariates» oder eben eines «Leitungsstabes» zu übernehmen imstande ist. Diese Rolle darf der Bundeskanzlei übertragen werden, wie an verschiedenen Stellen dieses Expertenberichtes wiederholt dargetan worden ist. *Die Reorganisation und Aufwertung der Bundeskanzlei bilden – neben der Gewichtsverlagerung in der Tätigkeit der Bundesräte – das wirksamste Mittel für die angestrebte Reform.*

Es erübrigt sich hier eine ausführliche Rechtfertigung, warum die Stabsfunktion gerade der Bundeskanzlei zugedacht wird. Abgesehen davon, dass man keine neue Institution aufzieht, wenn eine bestehende eine erweiterte Funktion aufnehmen kann und eine neue nur wieder ähnliche Strukturen aufweisen müsste wie die vorhandene, ist es offensichtlich, dass *mit der Bundeskanzlei im Verfassungssystem eine organisatorisch durchaus zweckmässige Einrichtung angelegt ist.*

Die Bundeskanzlei ist kein Departement, aber doch weit mehr als eine Abteilung. Ihr Vorsteher ist durch die Wahlart, durch seine Verfassungsunmittelbarkeit, durch seine Rechtsstellung aus allen Funktionären des Bundes herausgehoben und in die nächste Nähe zum Bundesrat gesetzt. In neuerer Terminologie ist er *als «Stabschef»*

*schon im objektiven Verfassungsrecht zu erkennen.* So steht die geltende Bundesverfassung, insbesondere ihr Artikel 105, einer Verstärkung der Bundeskanzlei als Hilfseinrichtung des Kollegiums nicht entgegen. Man kann im Gegenteil sagen, der objektive Sinn der Norm werde durch die zeitgemässen Vorkehren erst recht erfüllt.

*Dass die Bundeskanzlei sowohl dem Bundesrat als auch der Bundesversammlung zur Verfügung steht, braucht der Stabsfunktion zubanden der Regierung nicht Abbruch zu tun.* Die Doppelstellung der Bundeskanzlei ist in der Verfassung gewollt und hingenommen. Dass angesichts dieser Rechtslage das Amt beiden Seiten je die bestmöglichen Dienste erbringt, ist eine selbstverständliche Voraussetzung. Es ist dann vorwiegend eine Frage der organisatorischen Zweckmässigkeit, wie die Untergliederung gebildet und das Personal eingesetzt wird, insbesondere wo das Schwergewicht der Chefs liegen soll. Darauf wird später noch eingegangen (unter Ziff. 242.3).

## 242.2 Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle

Die unterstützenden Aufgaben, die der Bundeskanzlei schon im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz von 1914 zugewiesen worden sind, werden beizubehalten sein, jetzt aber unter Betonung ihrer Bedeutung und mit der Erwartung, dass sie sinn gemäss und zielbewusst gehandhabt werden. Dazu kommen einzelne weitere Obliegenheiten. Wenn man alle diese Verrichtungen mit dem nun eben zeitgemässen Wort der Stabsarbeit belegt und im dafür eingesetzten Organ eine allgemeine Stabsstelle erblickt, so können vor allem die nachstehend aufgeführten Tätigkeiten erwartet werden.

### 242.21 Die formalen Obliegenheiten

#### a. Es werden bestehen bleiben:

- die technischen Vorbereitungen der Bundesratssitzungen, mit der Zuleitung der Anträge und Unterlagen an die Bundesräte, mit den Zusammenfassungen der Berichte für die einleitenden Voten des Bundespräsidenten,
- die Erstellung der Traktandenlisten,
- die Protokollführungen,
- die Ausfertigung der Beschlüsse.

Darin erschöpft sich die Tätigkeit indessen nicht. Es kommen weitere dazu.

- #### b. Voran steht die *Intensivierung der Leitung des Mitberichtsverfahrens.* Die Bundeskanzlei wird sich einschalten müssen, um die beförderliche und zeitgerechte Ab wandlung sicherzustellen. Dafür dienen: Terminkontrollen, Ermittlung der Stockungen, vor allem aber die Behebung von Störungen (unter allfälliger Anrufung der Interventionsrechte des Bundespräsidenten, der Bundesratsausschüsse oder des Kollegiums). Die Überlegungs- und Beratungsfristen des Bundesrates dürfen nicht gekürzt werden durch Unzulänglichkeiten, namentlich Verzögerungen des Mitberichtsverfahrens, wie auch andere Nachteile dieses Verfahrens verringert werden können. So muss die Bundeskanzlei befugt sein, Mitberichtsverfahren abubrechen und Zwischen- oder Endentscheide des Bundespräsidenten oder des Bundesrates herbeizuführen, wenn die schriftlichen Erörterungen unfruchtbar werden. Es muss ferner in ihrer Leitungskompetenz

stehen, in einem bestimmten Geschäft das schriftliche Verfahren zu unterbrechen oder einzustellen und durch mündliche Erörterungen auf der sinnvoll erscheinenden Ebene (Departemente, Abteilungen) abzulösen.

*Diese präparative Verfahrensleitung greift dann Platz, wenn ein Geschäft beim Kollegium abhängig gemacht wird. Es schliesst nicht die Befugnis der Bundeskanzlei ein, aus eigener Initiative die Einbringung von Geschäften zu fordern.*

- c. Doch reicht diese Verbesserung des Mitberichtsverfahrens nicht aus, um eine einigermaßen ausgeglichene, zeitgerechte und vertiefte Behandlung der Geschäfte durch die Entscheidungsorgane sicherzustellen. Es ist eine massvolle *Steuerung der Einbringung der Anträge* möglich und zu verlangen. Man wird dem federführenden Departement und den bearbeitenden Dienststellen keinen Vorwurf daraus machen, wenn sie den Zeitplan nach ihren eigenen Bedürfnissen aufstellen. Aber es ist für eine zulängliche Arbeitsweise in den Verfahren, an denen viele Organe nacheinander mitwirken müssen, unerlässlich, dass dem Zeitbedarf anderer interessierter Stellen, insbesondere und mit Vorrang auch demjenigen des Bundesrates, immer die nötige Rücksicht geschenkt wird. Die Instanz, die für das Mitberichtsverfahren, die Behandlung im Bundesrat, die Information der Öffentlichkeit und die Weiterleitung an die eidgenössischen Räte verantwortlich ist und die deshalb die sich stellenden Probleme mit den Augen des Bundesrates sehen kann, muss nicht nur über den zu erwartenden Geschäftsanfall aus allen Departementen ständig orientiert, sondern auch befugt sein, den zeitlichen Ablauf des für den Bundesrat bestimmten Geschäftes zu *beeinflussen*. Derart soll die gleichmässige Verteilung der wichtigeren Geschäfte auf die einzelnen Bundesratssitzungen ermöglicht und die Stauung der Kollegiumsarbeit namentlich vor den Sessionen, vor den Sommerferien und am Jahresende herabgesetzt werden. So dürfte es auch möglich werden, allen Stellen, welche ein Geschäft zu bearbeiten oder zu prüfen haben, die erforderliche Zeit für eine (relativ) ruhige und damit auch gründliche Behandlung zu garantieren. Hast und Überstürzung werden sich nie vollständig bannen, aber doch für die Regel vermeiden lassen, wie – umgekehrt – die schlep-penden Geschäftsgänge verringert werden, sobald die angestrebte Steuerung ermöglicht wird.

Die Verantwortung für die Betreuung des Geschäftes wird freilich beim federführenden Departement und der letzte Entscheid bei Meinungsverschiedenheiten beim Bundesrat liegen.

Es geht nicht um Versuche, in die Arbeitsabläufe der Departemente einzugreifen, sondern um zuverlässige Orientierungen und die Herstellung der Koordinationen eines ausgedehnten Organisationsgebildes.

#### 242.22 Stabsarbeit mit materiellen Aspekten

- a. Schon die vorerwähnten Hilfen setzen voraus, dass sich der *Bundeskanzler und, soweit nötig, auch Mitarbeiter mit den Geschäften materiell einigermaßen vertraut machen. Eine wirkliche Unterstützung zunächst des Bundespräsidenten und sodann des Kollegiums*

kommt aber erst zustande, wenn eine sachliche Vertiefung und eine Erfassung des Inhaltlichen stattfinden. Erst so kann zum Beispiel beurteilt werden, ob ein Geschäft beratungsreif ist, ob es weitere Unterlagen braucht und allenfalls welche, wo diese zu beschaffen sind und wie auf der Ebene des Bundesrates verfahrensmässig sinnvoll vorgegangen wird. Die Vertrautheit mit dem Inhaltlichen ist aber auch unerlässlich, wenn Informationen der Presse und einer weiteren Öffentlichkeit nötig werden.

- b. Es ist zwar unbestritten, dass die Chefbeamten der bearbeitenden Departemente sich bemühen, den Faktoren, die eine Vorlage prägen und ihr politisches Schicksal bestimmen, Rechnung zu tragen. Allein, es ist unvermeidlich, dass Probleme aus andern Sachgebieten, dass politische Situationen, dass frühere Schlussnahmen oder Grundhaltungen der Regierung oder parlamentarischer Kommissionen unberücksichtigt bleiben, weil sie nicht im Gesichtskreis des Departementes liegen, vergessen und abweichend von der bestimmenden Meinung gewertet wurden. Es ist eine ganz erhebliche Absicherung gegen politische Missgeschicke und «Betriebsunfälle», insbesondere aber gegen Fehldispositionen zu erwarten, wenn eine Stelle im Staate in der Stellung der beratenden Stabseinrichtung die Synopsis über die Geschäfte des Bundesrates zu erlangen und Mängel auf der geeigneten Ebene signalisiert und zu vermeiden oder zu beheben sucht.

Allein auf die Beratung im Kollegium abzustellen, kann schlechterdings nicht mehr genügen. Der Bundeskanzler kann zu einem Hüter der Allgemeinsicht und des «langen Gedächtnisses» werden, nicht als Führer, aber als Mahner und Betreuer. Es bestätigt sich nochmals: er ist der «Stabschef» des Bundesrates.

- c. Es ist freilich auch das Missverständnis abzuwenden, man wolle und könne den Bundeskanzler und seine Mitarbeiter zu einer Sachbearbeitungsstelle oder auch nur zu einer Instanz machen, in der höchste Fachkenntnisse, die auch die der Departemente überragten, angesammelt wären. Man käme damit ja sonst wieder auf die oben verworfene Idee eines «zivilen Generalstabes» (vgl. oben Ziff. 213.22). Aber die *Gedankengänge und Wertungen, die das Kollegium bestimmen, sollen schon beim Bundeskanzler gegenwärtig sein* und ihm erlauben, sowohl vorbereitend als auch in der Beratung die geforderte Unterstützung für Präsident und Kollegium zu realisieren.
- d. In welcher Weise der Bundeskanzler, der dafür auf qualifizierte Mitarbeiter angewiesen sein wird, diese materielle Tätigkeit handhabt, ist *nicht in normativer Ordnung festzulegen*, abgesehen von seinem Recht auf beratende Stimme im Bundesrat. Dafür sind zu viele Elemente mitbestimmend, zum Beispiel Art der Geschäfte, Sonderheiten des Bundespräsidenten, Persönlichkeit des Kanzlers. Allgemeingültig lässt sich immerhin etwa folgendes fordern:
- *Gewandheit und Takt* von Kanzler und Vizekanzler sowie allfälliger Mitarbeiter sind Grundbedingung für die erwartete Betätigung.
  - Der Bundeskanzler muss *auf seine Legitimation bauen* dürfen, für den Bundespräsidenten und den Bundesrat zu handeln. Das heisst zu verhüten, dass er an

hierarchischen Dämmen und Prestigepositionen auflaufen und schliesslich scheitern muss. Entscheidend ist dafür, wie sich das Kollegium zu ihm einstellt.

- e. Je früher der Bundeskanzler über die anfallenden Geschäfte unterrichtet wird, desto einfacher, reibungsloser und organischer werden die gesuchten Glättungen und Kooperationen zustande kommen. Man muss ihm *die wirkliche Übersicht über das Geschehen in Staat und Verwaltung mit allen tauglichen Mitteln ermöglichen*.
- f. Der Bundeskanzler muss – das ist unerlässlich – im Bundesratskollegium *zu Worte kommen*: Er soll, wie das in etlichen Kantonen hinsichtlich des Staatschreibers zutrifft, Vgl. Beilage 5  
Orientierungen zu den einzelnen Geschäften vorbringen, Bedenken staatspolitischer und rechtlicher Art vortragen, Vorschläge für praktische Vorgehen, Anregungen für neue Gegenstände unterbreiten dürfen. Seine Anbringen brauchen sich nicht unbedingt zu einem förmlichen Antragsrecht in dem Sinne zu verdichten, dass das Kollegium über seine Vorbringen entscheiden müsste; aber ihn zu hören, sollte es sich uneingeschränkt verpflichtet wissen.

#### 242.23 Arbeitstechnische Vorkehren

Um den genannten Forderungen nachzukommen und die soeben erwähnten Voraussetzungen zum Tragen zu bringen, wird die Bundeskanzlei namentlich folgende Vorkehren zu treffen haben:

- Der Bundespräsident (und soweit angezeigt: das Kollegium) soll laufend über die grösseren so gut wie über die kleineren *Vorhaben der Departemente hinsichtlich derjenigen Geschäfte unterrichtet werden*, die dem Bundesrat für sich oder zuhanden der Bundesversammlung in bestimmten Zeitpunkten unterbreitet werden. Ferner ist zu registrieren, welche Aufgaben und Termine das Kollegium gesetzt hat.
- *Vorarbeiten* für Geschäfte des Bundesrates in den Departementen sind nach Massgabe der konkreten Bedürfnisse im Mitberichtsverfahren, in Aussprachen oder in Konferenzen zu *koordinieren*. Ziel ist, dem Bundesrat zu ermöglichen, rationell, zeitgerecht, bei vollständiger Orientierung über Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten zu beraten und zu entscheiden (*Sicherstellung der Beratungs- und Entscheidungsreife*).
- Die Bundeskanzlei muss ausreichend Gelegenheit haben, gehört zu werden. Namentlich ist in geeigneter Weise zu garantieren, dass sie *bestehende oder heran-nahende Problemlagen feststellen* und dem Bundesrat kundtun kann.

#### 242.3 Besondere Stabsaufgaben der Bundeskanzlei

Die allgemeinen Stabsfunktionen der Bundeskanzlei werden durch sechs Obliegenheiten ergänzt, die über bestehende Ansätze hinausgehen sollten.

## 242.31 Verbindungen zwischen Exekutive und Parlament

a. Der Staat kann heute die schwierigen und komplexen Rechtssetzungs-, Finanzierungs- und Unternehmungsfragen nur dann noch innert erträglichen Zeitspannen und sachlich sinnvoll lösen, wenn die Räder von Exekutive und Parlament sinnvoll ineinandergreifen. Das heisst, dass Friktionen in den aufeinander bezogenen Arbeitsabläufen herabgesetzt und sachliche Missverständnisse möglichst rasch und vollständig ausgeräumt werden sollten. Dies hat mit einer Beseitigung der notwendigen Entgegensetzung von Exekutive und Legislative nichts zu tun; in der sachlichen Auseinandersetzung zwischen den zwei dialektisch verbundenen und getrennten Gewalten wird die nötige Höhe im heutigen Staat jedoch erst dann erreicht, wenn Kontaktsuche und Verfahren nicht noch zusätzliche Kräfte abziehen. *Milizparlament auf der einen Seite, Kollegialsystem der Regierung auf der andern Seite bedürfen vielseitiger Bemühungen um rationelle Gestaltung der Arbeit; sonst werden beide im Getriebe der technisierten und sozialordnenden Staatsaufgaben überrundet und zu leerlaufenden Einrichtungen.* Beide Gewalten müssen beispielsweise ihre Zeit- und Arbeitspläne aufstellen und aufeinander abstimmen. Man macht sich im allgemeinen zu wenig klare Vorstellungen, *welche grosse Menge von Energie im politischen Alltag auch des schweizerischen Staats heute aufgewendet werden muss, um das Zusammenwirken zustande zu bringen.* Bundesräte, Bundeskanzler, Generalsekretär der Bundesversammlung, Kommissionspräsidenten, Fraktionspräsidenten, Mitglieder des Büros usw. sind, in unterschiedlicher Art, aber in anspruchsvoller Weise dafür tätig, dass die Apparatur zulänglich funktioniert. Gleichwohl liegt über den heutigen Bemühungen oft der Anstrich des Improvisierten und manchmal auch des Zufälligen. Derartiger Bemühungen wird es weiterhin bedürfen; denn die Begegnung der beiden Gewalten lässt sich nie *vollends* voraussehen, planen und systematisch gestalten. Aber es wäre doch denkbar und erwünscht, durch eine methodisch arbeitende Zwischenstelle jene koordinierenden Brücken zu schlagen. Mit rechtlichen Normierungen ist hier allerdings weniger getan als mit der Gewissheit, dass eine Stelle, welche die Verfahren, die Sache, die Personen und die Arbeitspläne kennt, da ist und sich mit einer gefestigten Autorität ununterbrochen bemüht, den guten Arbeitsgang sicherzustellen. Die Bundeskanzlei, als eine beiden Gewalten zugehörige, ganz speziell konzipierte Institution dürfte sehr geeignet sein, eine derartige Funktion zu übernehmen. Sie hätte keine politische Rolle in dem Sinne zu spielen, dass sie sich für bestimmte Lösungen einsetzen oder für die bundesrätliche Vorlage kämpfen würde. Sie wäre vielmehr eine Art von Zeremonienmeister, der – ohne dogmatisches Zeremoniell – die Verfahrensgänge behütet.

b. Diese Aufgaben erfüllt zu einem Teil der Generalsekretär der Bundesversammlung. Doch dürfte darüber hinaus ein Organ erwünscht sein, das ausser den parlamentarischen zugleich auch alle Aspekte der bundesrätlichen Stellung in concreto kennt. Nach dem heutigen Verfassungsrecht (Art. 105 BV) bieten sich die Stellen des Bundeskanzlers und eines Vizekanzlers für diese umfassende Tätigkeit organisch an. Immerhin wird dies bedingen, Bundeskanzler und Vize-

kanzler von entbehrlichen Funktionen zu befreien. Die heute zusammengeschrumpfte «Protokollführung» durch diese beiden Beamten und ihre bescheidene Übersetzungstätigkeit während den parlamentarischen Beratungen, die ihre ständige Anwesenheit, aber nicht ihre Arbeitskraft erfordern, liessen sich durch andere Funktionäre wahrnehmen. Bundeskanzler und Vizekanzler sollen frei im Gefüge der Parlamentstätigkeit eingesetzt sein, namentlich den Ratspräsidenten, dem Büro, den Kommissions- und Fraktionspräsidenten für die erwähnten Koordinationen zur Verfügung stehen. Dies hindert nicht, bei besonderen Anlässen, wie bei der Wahl und Vereidigung des Bundesrates, den Bundeskanzler als Sekretär der Vereinigten Bundesversammlung amten zu lassen.

Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass noch Fragen offenbleiben, zum Beispiel die nach dem Verhältnis zum Sekretär der Bundesversammlung oder die nach der Platzierung in den Ratssälen. Doch stellt sich die erste Frage auch heute schon und immer wieder, und die Schwierigkeit ihrer Lösung wird nicht gemehrt, sondern verringert, wenn Bundeskanzler und Vizekanzler von der heutigen entbehrlichen Obliegenheit entbunden und in eine dem Parlament tatsächlich nützliche Tätigkeit eingewiesen werden.

Alle diese Überlegungen stehen unter dem Vorbehalt, dass Artikel 105 BV – mit seiner Rittlingsstellung der Bundeskanzlei – vorhanden ist. Würde diese Bestimmung grundlegend geändert, könnten sich wieder andere Auffassungen über die Rolle der Bundeskanzlei im Parlamentsbetrieb ergeben.

#### 242.32 Planungen

Dass Planungen staatlicher Betätigungen nicht in dem Mass nötig und vernünftig sind, wie es in verschiedenen ausländischen Staaten praktiziert wird, und dass *Regierungskunst nicht im vorausschauenden Planen aufgeht*, ist in letzter Zeit erneut bewusst geworden. *Aber ohne Planungen auf der Ebene der Regierung ist auch nicht auszukommen*, wobei offenstehen mag, ob bzw. wie weit diese Planung nur Entwurf oder verbindliche Festlegung sein soll. Planung auf Regierungsebene fehlt in der Schweiz fast vollständig, wenn man von der Finanzplanung, die zugleich eine Aufgabenplanung darstellt, absieht; alle andern Planungen sind Unterfangen der einzelnen Ressorts mit ihren speziellen Anliegen. Soweit Departemente Planungen des gouvernementalen Bereichs nicht vorbereiten können, wird die Aufgabe der Bundeskanzlei zufallen, die durch verwaltungsinterne und verwaltungsexterne Hilfen die gebotenen Elemente zusammentragen und zum gesamtheitlichen Plan gestalten kann. Das gegenwärtig oft genannte «Regierungsprogramm» schweizerischer Prägung müsste, wie oben bereits angedeutet (Ziff. 213.23), wohl in dieser Planung Grundlage und Ziel haben.

#### 242.33 Aufgaben der Aufsicht

- a. Die in der Verfassung und im Bundesverwaltungsorganisationsgesetz vorgesehene, in der Folge nur begrenzt realisierte, aber unerlässliche Beaufsichtigung der Administration durch den Bundesrat lässt sich nur mit Hilfe von speziellen Ein-

richtungen bewerkstelligen. Der Bundesrat als Kollegium nimmt allerdings bereits vielseitige Kontrollen wahr, zum Beispiel mit dem Budgetrecht und mit Entscheidungen über Departementsvorlagen (meist als sog. vorgängige Kontrollen). Für spezielle Aufsichtsgegenstände und vornehmlich mit nachträglichen Kontrollen amten in unterschiedlicher Weise die Finanzkontrolle, das Personalamt, die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung und die Justizabteilung. Doch sind diese verschiedenartigen Kontrollstellen Departementen eingegliedert, und über ihre Feststellungen erstatten sie nicht dem Kollegium Bericht, von hier nicht ins Gewicht fallenden Ausnahmen abgesehen. Die Aufsichtstätigkeit ist zudem durch generelle Erlasse und Pflichtenhefte stark kanalisiert; es fehlt zumeist jene Freiheit in der Auslese der Kontrollobjekte und in der kontrollierenden Betätigung, die die Aufsicht besonders fruchtbar machen und ihr den gestaltenden, zukunftsgerichteten Sinn geben.

Das ist denn hier mit aller Deutlichkeit zu unterstreichen. Richtige «Kontrolle» und «Aufsicht» bedeuten nicht kleinliche und analytische Nachrechnereien und Aufstöberungen von allenfalls begangenen Fehlern, sondern die Verschaffung von Einsichten in Aufgaben, Probleme, Lösungsversuche, mit denen sich die beaufsichtigten Verwaltungsglieder abgeben und über die die verantwortliche oberste Instanz zureichend im Bild sein muss, wenn sie einheitsbildende Kraft sein soll – und dies wird von den Leitungsorganen durch die Verfassung erwartet. *«Kontrolle» oder «Aufsicht» sind hervorragende Mittel der Verwaltungsführung.* Sie sollen – das verdunkelt der deutsche Ausdruck «Kontrolle» vielleicht – nicht Vorkehren des Misstrauens und gar der Verdächtigung sein, sondern Ausdruck einer *Anteilnahme, eines inneren Interesses.* Durch die Aufsichtsvorgänge bekundet die höhere Stelle, dass sie der Arbeit der Untergebenen Bedeutung beimisst, dass diese Arbeit im Gefüge Gewicht hat. Freilich ist die Aufsicht *auch eine Bewahrung:* Sie soll – was auch den Tüchtigen natürlicherweise bedroht – vor einem Gefälle der Routine oder gar der Trägheit behüten, aber nicht als «Polizei», sondern aus der alles bestimmenden Grundhaltung, dass die beaufsichtigende Stelle es gut meint. Dieses «Gutmeinen» im Sinne des Ergriffenseins von der gemeinsamen Aufgabe wird namentlich die Aufsichtsfunktion des Bundesrates und seiner Hilfsorgane auszeichnen müssen.

- b. Lässt der Bundesrat seine Aufsichtskompetenzen brachliegen, kann er nicht aufhalten, dass *die parlamentarischen Kontrollen an ihre Stelle treten.* Es ist auffällig, wie sehr etwa die Finanzkontrolle, die ursprünglich eine verwaltungsinterne Kontroll-einrichtung war, zu einer Hilfseinrichtung der Finanzkommissionen und der Finanzdelegationen geworden ist und ihre Kontrolleffekte nicht dem Bundesrat, sondern vorwiegend den parlamentarischen Ausschüssen zugute kommen lässt. Die Oberaufsicht der Bundesversammlung verstärkt sich gegenwärtig – was richtig ist –; doch hält die Aufsicht durch den Bundesrat nicht Schritt, sofern er sich nicht geeignete Hilfseinrichtungen zulegt bzw. bestehende für sich aktiviert.
- c. Die Expertenkommission erachtet die *Bundeskanzlei als das geeignete Sammelorgan für jene Kontrollen, die im Namen und im Auftrag des Kollegiums zu handhaben sind.* Die

heutige Organisation und Ausstattung der Bundeskanzlei würden jedoch nicht erlauben, umfassende Kontrollen aufzunehmen. Die Zuweisung vorab der Finanzkontrolle, der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung und des Personalamtes vermöchten rasch jenes Instrumentarium zu schaffen, das für die nächste Zeit dem Bundesrat die Belegung der Kontrolle erlauben würde. Es wäre auch eine sinnvolle Sicherstellung der parlamentarischen Oberaufsicht. Dieses sollte ja in erster Linie prüfen, ob die Aufsicht durch den Bundesrat richtig spielt, zu welchem Behufe aber jemand da sein sollte, der diese Auskunft erteilen kann, ohne direkt Beteiligter zu sein. Könnte sich der Bundesrat zu derartigen Zuteilungen nicht entschliessen, müsste er sich – sei es direkt, sei es über eine umfassende Delegation an den Bundeskanzler – zumindest herausnehmen, *gemäss Kontrollplänen konkrete Aufsichtsaufträge zu erteilen und sich über Kontrollbefunde berichten zu lassen.*

#### 242.34 Die Ausarbeitung des Geschäftsberichtes

Bekommt der Bundesrat mit Hilfe einer verstärkten Bundeskanzlei die zureichende Übersicht über die Verwaltung, wird es möglich, den Geschäftsbericht zeitgemässer zu gestalten, als es heute der Fall ist. So wäre es möglich, vor allem die effektiven Probleme – und nicht die Bestätigung der Routinegeschäfte – soweit tunlich und möglich auszubreiten, die Form zu straffen und die daran anknüpfenden Kontrollgänge des Parlaments ertragreicher oder doch zumindest integrierender zu machen. Der Geschäftsbericht könnte für den Bundesrat ein hochwillkommenes Mittel sein, um seine Bemühungen und Sorgen in je angemessener Weise darzulegen und das Parlament in den Verantwortungszusammenhang adaequat einzubeziehen. Praktisch müsste die Disposition, der Rahmen und die endgültige Redaktion des Geschäftsberichts Sache der Bundeskanzlei werden.

#### 242.35 Teilhabe an der Leitung der Totalen Landesverteidigung

Die Bundeskanzlei hat sich auf Grund von jeweiligen Spezialaufträgen bisher schon mit der Sicherstellung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit im Kriegsfall abgegeben. Die Totale Landesverteidigung wird besondere organisatorische Massnahmen erfordern. Die Expertenkommission hat sich mit den Problemen vertraut gemacht, hat sich zu den anderwärts untersuchten Lösungsmöglichkeiten nicht zu äussern, kann aber die allgemeine Feststellung anbringen, dass, wie auch immer die Organisation der Totalen Landesverteidigung schliesslich getroffen wird, das Tor zum Bundesrat weit geöffnet bleiben muss.

#### 242.36 Zentralbibliothek und Bundesarchiv

Zu den besonderen Aufgaben einer verstärkten Bundeskanzlei darf man auch die Betreuung der Zentralbibliothek der Bundesverwaltung sowie das Bundesarchiv zählen, und diese beiden Institutionen können ihr angegliedert werden. Nicht nur die interdepartementale Aufgabe, sondern auch die primäre Nutzung für den Bundesrat und die mittelbare Lenkung der Registrierungen in der gesamten Verwaltung,

sprechen für eine Umgruppierung, die nicht eilt, aber doch zu prüfender Gegenstand einer Revision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes bilden sollte.

#### 242.4 Die Bundeskanzlei als Informationsstelle

##### 242.41 Der Ruf nach Verbesserungen

Seit langem wird vom Ungenügen der «Informationspolitik» des Bundesrates gesprochen. Wiederholte Vorstösse der Presse und besonders der Vereinigung der Bundeshausjournalisten führten trotz gewissen Verbesserungen bisher zu keiner die Öffentlichkeit und den Bundesrat selbst befriedigenden grundsätzlichen Lösung. Die Vereinigung der Bundeshausjournalisten brachte in einer Eingabe vom 2. März 1965 an den Bundesrat folgende kritische Feststellungen an:

«Die heutige Situation auf dem uns besonders interessierenden Gebiete des Informationswesens zeichnet sich durch den Mangel einer umfassenden und zeitgerechten Bedienung der Öffentlichkeit mit Informationen und durch eine Häufung kleinerer und grösserer Betriebsunfälle bei der Behandlung wichtiger Landesfragen aus. Wir sehen die Ursachen dieses Tatbestandes im Fehlen einer kontinuierlichen und bewussten Informationspolitik und in organisatorischen Unzulänglichkeiten sowie in der Absenz eines das Informationswesen koordinierenden, dem Bundesrat direkt zugeteilten bzw. direkt unterstellten Organs.»

Die grosse Bedeutung der Information des Bürgers über die Vorgänge in Regierung und Verwaltung des modernen Staates wird durch folgende Ausführungen unterstrichen:

«Unentwegt werden dem Staat neue Aufgaben übertragen, Aufgaben, die die Interessen des Einzelnen mittelbar oder unmittelbar tangieren. Dieser Bürger hat einen Anspruch auf die Kenntnis der Dinge, welche ihn betreffen oder ihm zugedacht sind. Neben der Presse sind es das Radio und das Fernsehen, die in diesem Zusammenhange eine wichtige Funktion zu erfüllen haben.»

Aus der Liste, der in der Eingabe gestellten Begehren, greifen wir hier diejenigen heraus, deren nähere Prüfung der Bundespräsident des Jahres 1965 der Vereinigung zugesichert hatte.

Es handelt sich um folgende Wünsche:

- Unmittelbar im Anschluss an die Sitzungen des Bundesrates möchten die Journalisten vermehrt direkt durch ein Mitglied des Bundesrates über wichtigere Beschlüsse oder Absichten des Kollegiums orientiert werden. Dabei sollte auch vertraulich über Geschäfte informiert werden, die nach Auffassung des Bundesrates noch nicht für öffentliche Erklärungen reif sind.
- Stellungnahmen von Mitgliedern des Bundesrates gegenüber Kommissionen oder dem Parlament sollten häufiger, rechtzeitig und vollinhaltlich der Presse zur Verfügung gestellt werden.
- Die Pflege der persönlichen Beziehungen der einzelnen Departementschefs zur Presse sollte intensiviert werden.

- Jedem Departement sollte eine Informationsstelle zugeordnet werden, deren Inhaber sich ausschliesslich den Aufgaben der Information zu widmen hätten.
- Schliesslich sollte eine direkt dem Bundesrat unterstellte «koordinierende Instanz» für das Informationswesen des Bundes geschaffen werden. Zu diesem letzten Punkt wird in der Eingabe wörtlich ausgeführt:

«Das Pflichtenheft der Koordinationsinstanz für das Informationswesen hätte auch die Beratung des Bundesrates in Informationsfragen zu umfassen. Dem Bundesrat fehlt nicht nur die Zeit, es kann ihm auch nicht zugemutet werden, persönlich Presse, Radio und Fernsehen zu verfolgen, um laufend über Tatbestände und Ereignisse, Anregungen und Wünsche, zu welchen sich eine Reaktion des Bundesrates oder der Verwaltung aufdrängen würde, informiert zu sein.»

#### 242.42 Die Grundlinien einer künftigen Praxis

Der Ende 1965 vom Bundesrat eingesetzte Beauftragte für Presse- und Informationsfragen untersucht Möglichkeiten der Verbesserung. Die Expertenkommission hat mit ihm ständig Kontakt gehalten und pflichtet seinen grundsätzlichen Auffassungen bei, die sich etwa wie folgt darstellen lassen:

- a. Das Ziel der angestrebten Verbesserungen besteht darin, durch eine bewusste und gezielte Informationspolitik die Bundesbehörden und die Bundesverwaltung mit der interessierten Öffentlichkeit zusammenzuführen, das Verständnis für die staatlichen Aufgaben und die getroffenen und beantragten Lösungen zu wecken und so das Vertrauen zwischen Bürger und Behörden zu festigen. Andererseits müssen Bundesrat und Verwaltung über geistige, psychologische, politische, wirtschaftliche und andere Entwicklungen und Geschehnisse in der Schweiz oder mit Einfluss auf die Schweiz, insbesondere auch über die Vorgänge und Entwicklungen im Parlament, zweckmässig informiert werden, um darauf reagieren oder fällige Entscheidungen in genauer Kenntnis der Lage treffen zu können.

Um diese Ziele zu erreichen, muss in der einen und der andern Richtung Gewähr geboten sein für eine «tatsachengemässe, umfassende, kontinuierliche und zeitgerechte Information», wobei für die Orientierung der Öffentlichkeit noch das Moment des «publizistisch Fachgemässen» dazukommt.

Grundsätzlich soll informiert werden:

- über Angelegenheiten, über die der Bürger in unserer Demokratie direkt oder indirekt den letzten Entscheid trifft;
- über Entscheide und Massnahmen, die in der Kompetenz von Bundesrat und Verwaltung liegen, soweit sie von öffentlichem Interesse sind;
- über Ereignisse irgendwelcher Art, mit denen sich Bundesrat und Verwaltung auseinandersetzen haben, soweit sie eine gewisse Tragweite aufweisen.

Um beurteilen zu können, ob die Voraussetzungen für eine Publikation gegeben sind, muss die öffentliche Meinung systematisch beobachtet werden. Gleichzeitig

muss geprüft werden, ob einer Veröffentlichung nicht die Schutzwürdigkeit entgegengesetzter Interessen des Staates, anderer Teile der Öffentlichkeit oder einer berechtigten Person entgegenstehen.

Ist die Bekanntgabe als erwünscht und zulässig erkannt worden, muss der richtige – in der Regel möglichst frühe – Zeitpunkt für die Bekanntgabe ermittelt und festgesetzt werden.

- b. Der Inhalt der Information soll auch in Zukunft – unter Vorbehalt der durch die endgültigen Beschlüsse des Bundesrates bedingten Änderungen – vom Sachbearbeiter im Departement ausgearbeitet werden, während die Frage, durch welche Mittel und in welcher Form die Bekanntgabe zu erfolgen habe, durch einen publizistisch geschulten und erfahrenen Fachmann zu beantragen wäre. Für die Lösung dieser Informationsaufgabe soll in jedem Departement je nach dessen Aufgabenkreis und Struktur die angemessene Organisation getroffen werden, wobei die Leitung und Koordination des Pressedienstes einem Pressechef haupt- oder nebenamtlich zu übertragen wäre.

Diese Pressechefs der Departemente müssen, um ihre Informationsaufgaben erfüllen zu können, über alle grösseren, langfristigen Arbeiten und Studien innerhalb des Departementes, über Untersuchungen, wichtige Dokumente und Berichte, über Anlässe, Konferenzen, Besprechungen, Protokolle und auch über Ereignisse und Vorfälle ohne Zeitverlust und lückenlos orientiert sein.

Der Beauftragte des Bundesrates arbeitet für jedes Departement Vorschläge für die Reorganisation des Pressedienstes aus.

#### 242.43 Die Rolle der Bundeskanzlei im Informationswesen im allgemeinen

Neben dem Ausbau der Pressedienste der Departemente erscheint die Schaffung eines Informationsorgans für den Bundesrat, das diesem direkt unterstellt ist, als unerlässlich, um einer von der Gesamtbehörde getragenen Informationspolitik nachzukommen.

- a. Ein solches Organ müsste in die Bundeskanzlei eingebaut werden. Nur so kann es seine Aufgabe im Interesse der Gesamtbehörde lösen, dem Alleingang der Departemente entgegenwirken und gleichzeitig dem jeweiligen Bundespräsidenten zur Seite stehen.

Der Informationsdienst der Bundeskanzlei soll auch für die Bundesratsgeschäfte die departementsinternen Pressedienste nicht ersetzen, sondern er soll sie unterstützen. Er soll das Informationswesen der Verwaltung nicht beherrschen, sondern koordinieren, das heisst als beobachtende, anregende, treibende, die interessierenden Stellen zusammenführende und den Bundesrat beratende Kraft mitwirken.

Wie bei der materiellen, muss auch bei der informatorischen Vorbereitung eines für die Behandlung im Bundesrat bestimmten Geschäftes von Anfang an die Zusammenarbeit aller interessierten Stellen mit dem zentralen Informationsdienst spielen. Aufgabe dieses Dienstes wäre es, darüber zu wachen, dass den Infor-

mationsfragen überall die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird und dass der Meinungs-austausch darüber mit den andern an der Vorlage interessierten Stellen rechtzeitig stattfindet. Bei umfangreicheren Vorlagen oder bei solchen, die eine längere Vorbereitungszeit erfordern, kann es wünschenswert sein, einen zeitlich gestaffelten Informationsplan aufzustellen und festzulegen, in welchem Zeitpunkt, wie, durch welches Informationsmittel, wem und durch wen was mitzuteilen ist. Von der blossen Mitteilung, dass man sich mit einer bestimmten Sache zu befassen beginnt, über die Orientierung anlässlich der Einleitung eines Vernehmlassungsverfahrens und allfälliger weiterer Zwischenstadien bis zur Beschlussfassung wechselt das Informationsbedürfnis und Informationsinteresse. Der Informationsplan muss auch immer den jeweiligen Umständen im innern und äussern politischen Geschehen angepasst werden.

- b. Auch hier kann sich, wie bei den materiellen Anträgen, die zu einem Geschäft gestellt werden, die Mitarbeit der Bundeskanzlei nicht auf die technische Abwicklung beschränken. Das zentrale Informationsorgan hätte zum Beispiel gestaltend mitzuwirken, wenn eine Verständigung zwischen verschiedenen Auffassungen mehrerer an einem Geschäft interessierter Stellen als erwünscht erscheint; wenn es glaubt, dass eine Mitteilung von dem, für den sie bestimmt ist, in der vorgesehenen Fassung nicht verstanden würde; wenn Zweifel bestehen, ob eine Meldung sich formell oder materiell in Einklang mit den Absichten des Bundesrates befindet; wenn äussere Umstände eine Anpassung verlangen usw. Bleiben Meinungsverschiedenheiten mit den Dienststellen bis zur Antragstellung durch das federführende Departement bestehen oder ergeben sich solche erst, wenn der Antrag vorliegt, so ist es Sache des Informationsdienstes der Bundeskanzlei, seine gegenteilige Auffassung in geeigneter Form dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen. Auf diese Art bleibt jeweils der letzte Entscheid des Bundesrates, der für die Informationspolitik seiner Behörde verantwortlich bleibt, vorbehalten. Im Sinne eines relativ unabhängigen Vermittlers soll die Bundeskanzlei im Verhältnis vom Bundesrat zur Presse, zu den Massenmedien und zur Öffentlichkeit einerseits Verständnis für den Standpunkt, der an der Information Interessierten wecken, während sie andererseits den Bundesrat zu beraten und unterstützen hat, wenn dieser seine Stellungnahme der Öffentlichkeit gegenüber begründen und verständlich machen will.

*Zusammenfassend gesagt, soll also die Bundeskanzlei in engster Zusammenarbeit mit den Informationsdiensten der Departemente und unter Respektierung ihres Tätigkeits- und Kompetenzbereiches eine beratende und vollziehende Publikationsfunktion auf höherer Ebene ausüben und daneben das Informationswesen der Departemente koordinieren.*

#### 242.44 Die Rolle der Bundeskanzlei im Informationswesen im besondern

- a. Die laufende interne Information und Dokumentation des Bundespräsidenten und des Bundesrates über das Geschehen und die Entwicklungen ausserhalb des Bundeshauses ist zu gewährleisten. Diese Informationen soll sich der Informationsdienst der Bundeskanzlei in erster Linie – um Doppelspurigkeiten zu

vermeiden – durch die Pressedienste der Departemente beschaffen, wobei sich eine gewisse Arbeitsteilung schon aus den verschiedenen Sachgebieten, über welche informiert werden soll, ergibt. Zuhanden des Bundesrates hätte sie die Informationen auszulesen und sich im Sinne der Entlastung bei der Weitergabe auf das Wesentliche, Typische und Notwendige zu beschränken. Dabei wäre in geeigneter Form dafür zu sorgen, dass Wünschen nach eingehenderer Information und Dokumentation rasch entsprochen werden kann. Diese Tätigkeit setzt auch eine enge Zusammenarbeit mit den Bibliotheken, dem Bundesarchiv und wahrscheinlich auch mit dem im Aufbau begriffenen Dokumentationsdienst der eidgenössischen Räte voraus.

- b. Schliesslich wäre es Aufgabe des Informationsorgans der Bundeskanzlei, für Public Relations zu wirken und den Bundesrat zu unterstützen bei der Pflege der Kontakte mit Presse, Radio und Fernsehen. Sie hätte selbst oder über die Pressedienste der Departemente Möglichkeiten vorzubereiten, damit der Bundespräsident und die Mitglieder des Bundesrates die Öffentlichkeit über Zielsetzungen, Ansichten und Vorhaben des Bundesrates orientieren können. Sie müsste die Öffentlichkeit auch allgemein aufklären über Aufgaben, Tätigkeit und Möglichkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung und über die verschiedenen Einflüsse, die das Regieren und das Funktionieren des staatlichen Apparates erleichtern oder erschweren. Sie hätte für das Aufklären von Missverständnissen zu sorgen und müsste Wege suchen, um unwahre oder übertriebene Behauptungen objektiv richtigzustellen.

#### 242.45 Personelle Voraussetzung

Der Informationsdienst darf nicht unterschätzt werden. Er ist für die künftige Gestaltung des Verhältnisses Behörde–Bürger, Staat–Gesellschaft wesentlich. Was an institutionellen Vorkehrungen getroffen werden kann, sollte entschlossen und grosszügig in die Wege geleitet werden. Vieles hängt an der leitenden Person, die in der Bundeskanzlei für das Informationswesen tätig wird.

Erste Voraussetzung bildet, dass der Leiter *Zutritt zu den Verhandlungen des Bundesrates hat*. Dies gilt auch dann, wenn der Bundeskanzler sich vorbehält, die Presse selbst zu informieren, oder wenn Mitglieder des Bundesrates vor der Presse direkt zur Information erscheinen. Weil ein Hauptanliegen der Reformvorschläge dahin geht, die wesentlichste Meinungsbildung über die Geschäfte des Bundesrates ins Kollegium zu verlegen, wird es im Falle der Realisation, abgesehen von den Routinegeschäften, nicht mehr möglich sein, alle Gründe im voraus zu kennen, die schliesslich für einen Beschluss massgebend sein werden. Die Unzufriedenheit der Presse mit dem bisherigen System beruht ja entscheidend darauf, dass oft nur der Beschluss in einem trockenen Communiqué mit knapper Begründung mitgeteilt wurde oder dass man die Erwägungen für einen Antrag des Bundesrates aus einer umfangreichen Botschaft herausuchen musste. Um das Interesse des Lesers und Stimmbürgers zu gewinnen, braucht es eine lebendigere Orientierung. Je mehr objektive Elemente

von seiten der Verwaltung dazu beigetragen werden, desto weniger Raum ist auch für deformierende Vermutungen und Spekulationen vorhanden.

Aus dem Erfordernis der Teilnahme an den Bundesratssitzungen und der sich daraus ergebenden Vertrauensstellung sowie aus der Schwierigkeit, eine wirkungsvollere Informationspolitik des Bundesrates zu inspirieren, drängt es sich nach der Auffassung der Expertenkommission auf, die Aufgabe einem Beamten in *der Stellung eines Vizekanzlers* zu übertragen, der Erfahrungen im Informationswesen besitzt. Als Mitarbeiter stehen ihm vor allem die Leiter der Informationsdienste der Departemente (Pressechefs) zur Verfügung. Er muss von ihnen alle Auskünfte verlangen und ihnen auch Aufträge zur Beschaffung von Informationen und Dokumentation erteilen können. Gewisse Geschäfte, so insbesondere *Richtlinien für die Informationstätigkeit der Departemente* müssten wohl von den verschiedenen Pressediensten der Verwaltung gemeinsam unter Leitung des Vizekanzlers für Information erarbeitet werden.

#### 242.5 Organisationsfragen der Bundeskanzlei

Die Expertenkommission hat einlässlich untersucht, ob die vorgeschlagenen Verstärkungen und die Modifikationen in den Funktionen der Bundeskanzlei durch Artikel 105 BV, der von der Besorgung der «Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat» spricht, gedeckt seien. Die Frage ist zu bejahen. Der Begriff der Kanzleigeschäfte hat von Verfassungs wegen keinen dogmatisch fixierten Inhalt, und er erhält Gehalt und Umfang – wie das für derartige unbestimmte Verfassungsbegriffe normal ist – wesentlich durch die ausführende Gesetzgebung und die verbindliche Staatspraxis. Diesen muss es gestattet sein, im Begriff jene auf das Ganze bezogenen Hilfstätigkeiten einzuschliessen, deren das Kollegium und der Bundespräsident für die Erfüllung ihrer Obliegenheiten sinnvollerweise bedürfen.

##### 242.51 Die Gliederung nach Hauptaufgaben

In funktionell-organisatorischer Sicht lassen sich die heutigen wie auch die künftigen Hauptaufgaben der Bundeskanzlei in drei Blöcke zusammenfassen:

- eine Kanzlei des Bundesrates
- eine Kanzlei (bzw. ein Sekretariat) der Bundesversammlung
- eine Drucksachen- und Materialzentrale.

Ob und inwieweit das Sekretariat der Bundesversammlung Änderungen erfahren soll, liegt ausserhalb des Expertenauftrages. Solange Artikel 105 BV in seiner herkömmlichen Fassung besteht, wird es jedenfalls in die Bundeskanzlei eingegliedert bleiben müssen. Was den Block der Drucksachen- und Materialzentrale angeht, wäre die Zuweisung an die Zentralstelle für Organisationsfragen nach der Natur der Sache gegeben; diese Stelle stände nämlich den kaufmännischen und technischen Problemen, die die Drucksachen- und Materialzentrale ununterbrochen beschäftigen, weitaus näher als die Bundeskanzlei. Doch bringt die Expertenkommission auch die Lösung in Diskussion, dass die Zentralstelle für Organisationsfragen als Arbeitsinstrument des Bundesrates der Bundeskanzlei einzugliedern wäre. Gibt man dieser

Anregung Folge, stellt sich die Frage einer Ausscheidung und Neuzuteilung der Drucksachen- und Materialzentrale nicht mehr. Die Frage kann hier offenbleiben; es genügt, auf die Möglichkeit einer Verlegung aufmerksam gemacht zu haben.

Für die Expertenkommission stand denn jener Teil der Bundeskanzlei im Vordergrund, der die «Kanzlei des Bundesrates» ausmacht.

#### 242.52 Die einzelnen Dienste der «Kanzlei des Bundesrates»

In der Bundeskanzlei müssen – vorerst noch ungeachtet der organisatorischen Detailgliederung – gewisse Dienste eingerichtet werden, die sich in Kürze wie folgt umschreiben lassen:

242.521 *Ein Sekretariat des Bundespräsidenten* versieht die unmittelbaren Stabsfunktionen hinsichtlich der Präsidialtätigkeit in dem umfassenden Sinn, wie sie in diesem Expertenbericht mehrfach umschrieben worden ist. Dieses Sekretariat wird vom Bundeskanzler selbst geleitet.

242.522 *Ein Rechtsdienst* betreut die der Bundeskanzlei zufallenden rechtlichen Obliegenheiten in einem weiten Sinne dieses Wortes, namentlich die Formalkoordinationen in der Gesetzgebung, Besorgung der Gesetzessammlung, Herausgabe des Bundesblattes, Wahrnehmung von Funktionen bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen. Ein organisierter Rechtsdienst bei der Bundeskanzlei bestand bisher nicht. Der Bundeskanzler teilte die Aufgaben, die Rechtskenntnisse voraussetzten, den verschiedenen Juristen deutscher oder französischer Sprache auf der Bundeskanzlei zu oder wandte sich direkt an die Justizabteilung um Rat. Mit der Herausgabe der Gesetzessammlung und des Bundesblattes befasste sich ein Buchdrucksachverständiger. Die Gesetzgebung über die Organisation der Bundesverwaltung und über Wahlen und Abstimmungen behielt sich der Bundeskanzler in Zusammenarbeit mit dem einen oder andern Mitarbeiter vor. Mit Gesetzestechnik beschäftigt sich der Vizekanzler. Mit den systematischen Registern in den drei Amtssprachen gab sich je ein Jurist der betreffenden Amtssprache ab, wobei einer dieser Juristen neben andern Aufgaben auch die Separatausgabe von auf den heutigen Stand bereinigten Erlassen besorgte. Die organisierte Zusammenarbeit der Juristen unter sich und mit den übrigen Rechtsdiensten der Verwaltung liess zu wünschen übrig. Meistens blieb es der Initiative des Einzelnen überlassen, wie er vorgehen wollte.

Die Expertenkommission hat sich einlässlich mit der Frage beschäftigt, ob die Bundeskanzlei von den rechtlichen Aufgaben entbunden und diese verteilt, vornehmlich der Justizabteilung zugewiesen werden könnten. Umgekehrt hat sie erwogen, den materiellen Rechtsdienst für das Kollegium, der heute mehr oder weniger deutlich der Justizabteilung zufällt, gänzlich in die Bundeskanzlei zu übernehmen, insbesondere durch Schaffung eines *eigenen Rechtskonsulenten* («Justizkanzlers») des Bundesrates. Sie ist schliesslich zur Ansicht gelangt, dass im Prinzip die heutige Kompetenzverteilung beibehalten werden kann. Eine Veränderung der Unterstellung brächte jedenfalls zurzeit wahrscheinlich nicht bessere Resultate.

Für die Bundeskanzlei liessen sich allerdings noch präzisere Aufträge für gesetzgeberische Obliegenheiten umschreiben. Zu überprüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob die Beteiligung der Justizabteilung, die ohnehin eine herausgehobene Stellung hat und für das Kollegium eine unmittelbare Konsiliaraufgabe wahrnimmt, an der materiellen Gestaltung der Rechtssetzung intensiviert werden könnte.

Die Herausgabe des Bundesblattes und der Gesetzessammlung kann weiterhin Aufgabe der Bundeskanzlei bleiben und dem Rechtsdienst eingefügt werden, der sich vermehrt wie bisher mit der Kontrolle der Gesetzestechnik und Redaktion zu befassen hätte, in enger Zusammenarbeit mit dem Übersetzungsdienst. Der Rechtsdienst sollte einem Vizekanzler unterstellt werden.

242.523 *Zentraler Übersetzungsdienst.* In erster Linie sollte die Zusammenarbeit der Übersetzer der Bundeskanzlei in den verschiedenen Amtssprachen verbessert werden. Nachdem unlängst ein Übersetzer in die deutsche Sprache angestellt wurde, soll nun der deutsch-, französisch- und italienischsprachige Übersetzungsdienst unter einen gemeinsamen Chef (Vizekanzler) zusammengefasst werden. Auf alle Fälle sollten künftig weder Kanzler noch Vizekanzler selber als Übersetzer amten müssen, Ausnahmefälle vorbehalten. Es sollte genügen, dass sie die Übersetzungstätigkeit überwachen und Streitfragen entscheiden. Wenn sie beides machen wollten, müsste das eine Mal ihre Hauptaufgabe, das andere Mal die Qualität der Übersetzung leiden. Auch sollte die Überzeitarbeit der obersten Chefs der Bundeskanzlei nicht für Nebenaufgaben, auch wenn diese noch so wichtig sind, geleistet werden müssen.

Für die Übersetzungstätigkeit in der Bundesverwaltung müssten die Vorteile der Dezentralisation mit denjenigen eines zentralen Übersetzungsdienstes verbunden werden. Bei der Übersetzung in den Departementen hat man den Vorteil, dass sich die Übersetzer auf ein bestimmtes Fachgebiet einarbeiten können und näheren Kontakt mit den Autoren der Texte haben, während beim zentralen Übersetzungsdienst das Personal rationeller ausgenützt, die Stellvertretung leichter geregelt, ein zentraler und gut dotierter Dokumentationsdienst aufgebaut und eine grössere Einheitlichkeit in Darstellung und Redaktion erzielt werden kann.

Der Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei müsste zu einem zentralen Übersetzungsdienst der Bundesverwaltung werden, wobei aber den französischen und deutschen Übersetzern in Hauptsache Kontrollfunktionen zukämen und nur der italienische Übersetzungsdienst in ähnlicher Weise wie bisher, aber noch enger mit den übrigen koordiniert, die Übersetzungen in Hauptsache selber besorgen müsste. Als Neuerung wäre der «Wanderübersetzer» zu nennen, der den Departementen zeitweise zur Erledigung von Übersetzungen von der Bundeskanzlei zur Verfügung gestellt würde. Er würde von der Möglichkeit naher Kontakte mit den Autoren der zu übersetzenden Texte profitieren. Die Bundeskanzlei müsste die Möglichkeit haben, nötigenfalls auch auf die Übersetzer der Departemente zu greifen, um Lücken auszugleichen und den Einsatz nach Dringlichkeit ordnen zu können. Dem Übersetzungsdienst der Bundeskanzlei sollten dementsprechend folgende Aufgaben übertragen werden:

- Überprüfung der von den Departementen gelieferten Übersetzungen;
- Übersetzung von Texten, für welche die Departemente keine Übersetzungen liefern können;
- Ausbildung und Weiterbildung von Übersetzern der Departemente und Dienststellen. Ausbildung von Beamten mit andern Aufgaben zu Übersetzern im Nebenamt für ihr Fachgebiet;
- Erlass von Richtlinien für das Übersetzen. Erfahrungsaustausch mit den Übersetzern der Departemente und Dienststellen;
- Beglaubigung von Übersetzungen;
- Vermittlung von Übersetzern für andere Sprachen als unsere Amtssprachen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung und Festsetzung der Entschädigung für solche Aufträge.

Damit der zentrale Übersetzungsdienst über die besten Übersetzer der Verwaltung verfügt, sollte durch eine entsprechende Hebung des Amtes der Anreiz für Übersetzer der Departemente zum Aufsteigen in eine höhere Stufe geschaffen werden. Die Schaffung einer Aufstiegsmöglichkeit bei Eignung und Tüchtigkeit dürfte auch die Rekrutierung von Übersetzern erleichtern.

242.524 *Informationsdienst.* Das Informationswesen, über das ausführlich berichtet worden ist (vgl. oben Ziff. 242.4), erfordert einen entsprechenden organisatorischen Bau. Die Expertenkommission hält es für die einfachste und klarste Lösung, wenn der Chef des Informationswesens die Stellung eines Vizekanzlers bekleidet, also einer der beiden Vizekanzler (vgl. auch Ziff. 242.563).

242.525 *Administration.* Eine «Kanzlei» im alten Sinne der zentralisierten Schreibstelle ist notwendig für die mannigfaltigen Ausfertigungs- und Schreibebeiten, ferner für die Registratur, die für die Tätigkeit des Bundesrates eine ganz besonders hervorgehobene Bedeutung hat.

242.53 Die Fortbildung der Organisation der Bundeskanzlei

Begnügt man sich mit der Straffung der Organisation, wie sie (in Ziff. 242.52) soeben skizziert worden ist, gelangt man zu einem Organisationsbild, wie es in der Beilage 6 dargestellt ist. Indessen ist daran zu erinnern, dass die Expertenkommission es als erwünscht betrachtet, der Bundeskanzlei darüber hinaus alle jene weiteren Einrichtungen in die Hand zu geben, die der Bundesrat für eine wirkungsvolle Leitungstätigkeit *unmittelbar* zur Verfügung haben sollte. Dazu gehören vornehmlich Aufsichtsorgane auf der einen Seite sowie Organisations- und Planungsfachstellen auf der andern Seite. Dass Umstellungen und Neubildungen gewisse organisatorische Umtriebe verursachen und aus vielerlei Gründen Widerstände auslösen werden, ist wahrscheinlich. Die Expertenkommission verzichtet hier auf eine Detaillierung ihrer Vorstellungen, die nicht unmittelbar aktuell sind und über die sich durchaus streiten liesse. Entscheidend und ausser Streit sollte jedoch der Grundsatz sein, dass die

Bundeskanzlei der verstärkenden Instrumentierung bedarf. Spätestens mit der Revision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes sollte diese zusätzliche Verstärkung durchgeführt werden, während jene Änderungen, die sich aus Ziffer 242.52 hiavor ergeben, ohne Verzug einzuleiten wären.

#### 242.54 Eine Konferenz der Generalsekretäre der Bundesverwaltung

Dass die Bundeskanzlei als Stabsstelle die Tätigkeiten der Bundesverwaltung im Auge zu behalten, für die Orientierungen zu sorgen und die Kontakte auf den verschiedenen Ebenen anzutreiben hat, ist wiederholt betont worden. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass in der interdepartementalen Koordination der unteren Stufe die Führung oft fehlt. Soweit die Bundeskanzlei eingeschaltet wird, stehen verschiedene Wege zur Verfügung. Sie könnte direkt mit den Sachbearbeitern der Departemente für alle an den Bundesrat gelangenden Geschäfte Kontakte aufnehmen. Sie könnte aber auch die Koordination den Departementssekretariaten überlassen und selber nur eine Aufsichtsfunktion ausüben. Im Interesse einer umfassenden Zusammenarbeit, bei welcher weder die Bundeskanzlei überfordert würde noch Kompetenzkonflikte mit den Departementen zu befürchten wären, lassen sich auch *regelmässige Konferenzen der Generalsekretäre oder weiterer Chefbeamten unter Leitung des Bundeskanzlers oder eines Vizekanzlers* denken (Chefkonferenzen). Diese Konferenzen hätten in erster Linie die Aufgabe der gegenseitigen Information auf relativ breiter Basis. An dieser Konferenz, die regelmässig unmittelbar nach einer Bundesrats-sitzung stattfinden könnte, würde in erster Linie der Bundeskanzler über die Beschlüsse des Bundesrates orientieren und einen Überblick über die Geschäfte geben, die bereit sind, um dem Bundesrat vorgelegt zu werden. Die Vertreter der Departemente ihrerseits könnten Wünsche unterbreiten und über Departementsangelegenheiten, insbesondere über den Stand wichtigerer Geschäfte unterrichten.

Zuerst sollten Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt werden, bevor man an die Frage einer Institutionalisierung geht. Diese Frage hängt in erster Linie davon ab, ob der Konferenz ein gewisses *Antragsrecht an den Bundesrat oder gar Entscheidungsbefugnisse verliehen* werden sollen. Vorläufig sollten die Kompetenzen auf die gegenseitige Orientierung, die technische Koordination und Anregungsmöglichkeiten beschränkt werden. Ob sich eine Notwendigkeit oder Wünschbarkeit zeigt, weiterzugehen, wäre abzuwarten. Es besteht hier auch ein direkter Zusammenhang mit den Kompetenzen, die man den Generalsekretären der Departemente erteilen wird.

#### 242.55 Eine Konferenz der Vertreter der Informationsdienste

Es wäre denkbar, dass die Pressechefs der Departemente an den orientierenden Konferenzen des Bundeskanzlers teilnehmen. Angezeigt aber wäre vor allem, die Pressechefs der Departemente regelmässig zu Spezialkonferenzen unter Leitung des Chefs des Informationsdienstes der Bundeskanzlei («Informationsvizekanzler») einzuberufen. Es sei nachdrücklich auf die Nützlichkeit solcher ständiger Kontakte hingewiesen, die es ermöglichen, eine gewisse Übereinstimmung in der Informationspraxis zu erreichen und den Bundesrat auf dem laufenden zu halten, ohne ihn

mit den kleinen Detailinformationen aus dem Tätigkeitsbereich der Departemente zu belasten. Der Pressedienst der Bundeskanzlei könnte allenfalls in einem *zusammenfassenden Informationsbulletin* das Wesentliche von Bundesratssitzung zu Bundesratssitzung mitteilen.

Auf alle Fälle ist festzuhalten, dass die Pressedienste der einzelnen Departemente nicht auf sich selbst verwiesen bleiben dürfen. Ohne die Bewegungsfreiheit der Departemente und ihre speziellen Bedürfnisse vernachlässigen zu wollen, muss doch mit aller Deutlichkeit hervorgehoben werden, dass der Informationsdienst der Exekutive ein Ganzes und letztlich Einheitliches sein soll, nicht zur propagandistischen Lenkung der öffentlichen Meinung, sondern zur zuverlässigen und dem Ganzen verpflichteten Herstellung der heute unerlässlichen Kommunikationen. Freiheit und Einklang miteinander zu verbinden, wird sich mit einem «permanenten Gespräch» der verantwortlichen Pressechefs sicherstellen lassen. Die Konferenz braucht man nicht durch Rechtsnormen, wohl aber durch dienstliche Weisung an die betreffenden Amtswalter, einzurichten. Ob sie wirksam wird, ist entscheidend bedingt von der Qualität des Chefs des Informationsdienstes der Bundeskanzlei.

#### 242.56 Die Spitzenorgane der Bundeskanzlei

242.561 Es bedarf nicht weiterer Worte, um die *grosse Bedeutung* zu unterstreichen, die die Expertenkommission *der Stellung und der Person des Bundeskanzlers beimisst*. Es wird entscheidend sein, dass eine nach Qualität und Persönlichkeitswert hervortretende Kraft das Amt besetzt. Dementsprechend ist auch die Besoldung anzusetzen. Der Bundeskanzler sollte im Prinzip der «Erste Bundesbeamte» auch in der Einstufung sein, und das Amt müsste Anreiz für die besten Köpfe der Verwaltung bilden, wodurch der Zuzug von aussen keineswegs ausgeschlossen werden soll; das Wahlorgan braucht reiche Auslesemöglichkeiten.

Die Wahl dem Bundesrat zu übertragen, mag an sich naheliegen, namentlich um Schwierigkeiten mit dem Proportionalismus aus dem Wege zu gehen; denn ein irgendwie gearteter Proporzfaktor wird sich erst recht vordrängen, wenn dem Amt eine höhere Bedeutung zukommt. Allein, die Expertenkommission möchte doch an der heutigen Wahlkompetenz festhalten. Die äussere Stellung, die sich aus der Parlamentswahl herleitet, ist eine höchst willkommene Stütze, um die verstärkte Funktion in der Exekutivgewalt zu übernehmen. Sie verschafft dem Bundeskanzler auch eine sachlich erwünschte Unabhängigkeit gegenüber dem Bundesrat und betont seine Legitimität zur Funktion eines Verbindungsgliedes zwischen Parlament und Exekutive. Eine gewisse Zwiespältigkeit haftet am Amte, so lange Artikel 105 BV in Kraft steht, das heisst die gleiche Behörde zwei andern zugeordnet und zugleich funktionell und hierarchisch von beiden – unterschiedlich – abhängig ist. Doch sind *solche* logisch-systematische Schwierigkeiten noch kein zureichendes Argument für eine Preisgabe. Im übrigen ist durch die Kompetenz des Bundesrates, die Vizekanzler zu bestellen, eine Ausgleichung nach Fähigkeiten im Führungsteam der Bundeskanzlei ermöglicht.

242.562 Das *Verhältnis zwischen Bundeskanzler und den Vizekanzlern soll in weitem Mass beweglich bleiben*. Eine Durchnormierung wäre deswegen verfehlt, weil hier Ergänzungen nach Fähigkeiten und Präferenzen zum Zuge kommen müssen. *Der Bundeskanzler soll – unter Zustimmung des Bundesrates – weite Organisationsfreiheit haben*. Immerhin werden für den jeweiligen Personenbestand Ausscheidungen zu treffen sein.

Eine mögliche Verteilung sieht so aus, dass der Bundeskanzler die Unterstützung und Orientierung des Bundespräsidenten und des Kollegiums übernimmt, die Geschäftsabwicklung plant, die Koordinationen auf der Stufe der Departementsvorsteher trifft, den Geschäftsverkehr zwischen Parlament und Exekutive leitet und die Vorbereitungen der Bundesratssitzungen in der Hand hat. Die Konferenz der Generalsekretäre bzw. weiterer Departementsvertreter wäre ihm anvertraut. Der eine der Vizekanzler würde als Stellvertreter amten und diejenigen Aufgaben übernehmen, die der Bundeskanzler nicht selbst sich vorbehält. Der andere Vizekanzler wäre gänzlich mit der «Öffentlichkeitsarbeit» (Informationswesen) beansprucht.

242.563 Die Expertenkommission erachtet es für richtig, dass wieder zwei Vizekanzler eingesetzt werden. Das ausserordentliche Gewicht, das dem Informationswesen zukommt, braucht die Leitung aus gehobener Position. Und da die Anwesenheit an den Bundesratssitzungen geboten ist, wenn die Informationstätigkeit zulänglich reformiert werden soll, liegt die Hebung in die Stellung eines Vizekanzlers nahe.

## DRITTER TEIL

### 3 Zusammenfassung und Empfehlungen

#### 31 Die Zielsetzung der Reformbestrebungen

##### 311 Die allgemeine Umschreibung

Der den Experten erteilte Auftrag enthielt im Kern die Frage, wie die Spitze der Exekutivgewalt organisiert sein soll, um den Anforderungen des heutigen Staates Genüge zu tun. Spitze der Exekutivgewalt ist nicht allein der Gesamtbundesrat, sondern mit ihm zusammen auch der Bundespräsident, die Departementschefs und die Bundeskanzlei. Diese Organe wirken zusammen und machen die Leitungsorganisation der Exekutivgewalt aus. Die Frage nach der Gestaltung dieser Leitungsorganisation war nicht umfassend – namentlich auch nicht unter Einbezug von Reformproblemen des Parlamentes – zu prüfen, sondern es waren solche Reformen in Erwägung zu ziehen, die an der *fundamentalen* Verfassungsstruktur (z. B. Kollegialsystem der Regierung, kleines Regierungsgremium, Personalunion von Mitgliedschaft in der Regierung und Departementsleitung, feste Amtsdauer der Regierung) nicht rütteln. Diese Begrenzung war darin begründet, dass es gilt, die hier und jetzt taugliche Organisation ohne Verzug sicherzustellen und aus der bestehenden *Grundordnung* ein Optimum herauszuholen. Auf längere Sicht denkbare Änderungen können Gegenstand der Untersuchungen zur Totalrevision der Bundesverfassung sein, gehörten also nicht in den Aufgabenkreis unserer Expertenkommission.

##### 312 Die wegleitenden Ziele für eine wirksame Leitungsorganisation

Begrenzt man sich auf die Frage nach der Gestaltung der Leitungsorganisation ohne fundamentale Strukturänderungen, so kommt man zu folgenden Zielpostulaten:

Es ist jene komplexe Staatsfunktion der Exekutive *sicherzustellen*, die mit dem allgemeinen Begriff «*Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten*» gekennzeichnet werden mag und die in sich schliesst das Regieren als das übergreifende und koordinierende Handeln in spezifischer Verbindung mit der Teilhabe an der Rechtssetzung, mit der Lenkung der Verwaltung und mit gewissen rechtspflegerischen Tätigkeiten.

Das in der Verfassung angelegte Kollegialsystem ist für die Wahrnehmung der Leitungsfunktion auch und gerade im kompliziert gewordenen Staat der Gegenwart an sich hervorragend geeignet. Es ist freilich nicht leicht zu handhaben, und die Entwicklungstendenzen der Staatspraxis sind ihm nicht günstig. Das System kann nicht absolut und ausschliesslich verwirklicht werden, sondern muss sich mit dem Departemental- und einem abgewandelten Direktorialsystem verbinden. Oberstes Organisationsziel bleibt indessen, die *Leistungsfähigkeit und die Wirksamkeit des Kollegialsystems zu gewährleisten*.

- 312.3 Angesichts dieser Forderung bedarf das *Kollegialsystem einer Wertsteigerung* (wertmässige Hebung), die sich vor allem in vier Faktoren ausdrückt:
- in der Einräumung der ausreichenden Zeit für die Kollegiumsgeschäfte
  - in den intensiven Vorbereitungen auf allen Stufen der an der Kollegiumstätigkeit Beteiligten
  - in der Qualität der Beratungs- und Entscheidungsgrundlagen durch ausgezeichnete Orientierungen und Dokumentationen
  - in der Effektivität der lenkenden Einwirkungen innerhalb und ausserhalb der Exekutivgewalt dank gehobener Überblicke, wirksamer Kontrollen und systematischer Kontakte.

Die gehobene Wirksamkeit des Kollegialsystems kommt durch *entschlossene und konsequente Konzentrationen* zustande, wozu vor allem dienlich sind:

- die radikale Befreiung des Kollegiums und der Departementsvorsteher von sekundären Obliegenheiten
- die Bildung von Schwergewichten in den Betätigungen der Leitungsorgane
- die Ausbildung und volle Nutzung von Stabseinrichtungen als Hilfsinstrumente der Entscheidungsorgane.

## 32 Die konkreten Expertenfragen

Im eingangs aufgeführten Expertenauftrag sind sechs Fragen gestellt. Es ist nicht möglich, sie hier zusammenfassend so zu beantworten, dass damit auch das Ergebnis der Untersuchungen und der Berichterstattung zureichend ausgesprochen wäre. Soweit Zusammenfassungen in diesem Fragenkomplex, bei dem die Differenzierungen und Nuancen Wesentliches bedeuten, angezeigt erscheinen, finden sie sich in allen Abschnitten dieses Dritten Teils (insbesondere Ziff. 312 und 33). Immerhin mag auf die sechs Expertenfragen nun noch ausdrücklich Antwort erteilt werden.

- 321 *Frage 1.* Durch welche Massnahmen kann der Bundesrat einerseits von Verwaltungsaufgaben zugunsten seiner Regierungstätigkeit entlastet und andererseits in der Durchführung seiner Regierungsaufgaben unterstützt werden?

Die zusammenfassende Beantwortung dieser Hauptfrage liegt in den Ausführungen unter den Ziffern 31 und 33 dieses Dritten Teils.

- 322 *Frage 2.* Kann eine Entlastung dadurch erzielt werden, dass die Bundeskanzlei ausgebaut bzw. strukturell umgebaut wird?

Die Frage ist entschieden und vorbehaltlos zu bejahen. Freilich liegt auch hier das Entscheidende von Reformen weniger in «Entlastungen» als in der Steigerung der vorausgesetzten Leistungsfähigkeit der Leitungsorgane. Es ist vor allem zu verweisen auf die Darlegungen im Zweiten Teil, Ziffern 21, 22 und 24.

- 323 *Frage 3.* Kann die Arbeit des Bundesrats bzw. seiner einzelnen Mitglieder dadurch verbessert werden, dass vorhandene Institutionen ausgebaut und verstärkt werden (Departementssekretariate)?

Auch diese Frage wird voll bejaht. Die Auseinandersetzung mit diesem Fragenkreis findet sich vor allem unter Ziffer 23.

- 324 *Frage 4.* Kann die Arbeit des Bundesrats bzw. seiner einzelnen Mitglieder dadurch verbessert werden, dass Berater in irgendeiner geeigneten Form beigezogen werden?

Die Frage wird in bejahendem Sinne beantwortet. Die Beratung ist auf zwei Ebenen auszubauen: auf der des Departements und auf der des Kollegiums. Die Ziffern 21, 23 und 24 beschäftigen sich damit.

- 325 *Frage 5.* Kann die Arbeit des Bundesrates bzw. seiner einzelnen Mitglieder dadurch verbessert werden, dass neu das Amt von Staatssekretären in einer für unsere Verhältnisse angepassten Form eingeführt wird?

*Zurzeit* wird noch auszukommen sein, ohne den sogenannten beamteten oder gar den parlamentarischen Staatssekretär nach ausländischen Beispielen einzurichten. Für unsere Verhältnisse empfiehlt sich jedoch dringend, die Generalsekretariate der Departemente zu zentralen Unterstützungsorganen der Departementvorsteher zu machen. Es darf verwiesen werden auf den Zweiten Teil, Ziffer 23.

- 326 *Frage 6.* Kann eine Entlastung durch eine Verbesserung der Aufsichtskontrolle innerhalb der Verwaltung erreicht werden, indem ein rationelleres und speditiveres Arbeiten in der Verwaltung auch dem Bundesrat und seinen einzelnen Mitgliedern hilft?

Die Verbesserung der Aufsicht erleichtert die Führungsfunktionen des Kollegiums und der Departementvorsteher. Dazu bedürfen diese Leitungsorgane der Hilfen, vorab der Bundeskanzlei und der Generalsekretariate. Mit dem Problemgebiet gibt sich der ganze Zweite Teil ab; zum Wesen der Aufsicht werden namentlich unter Ziffer 241.22 und 242.33 Ausführungen gemacht.

### 33 Empfehlungen in bezug auf die einzelnen Leitungsorgane

#### 331 Vorkehren beim Kollegium

##### 331.1 Die Neuordnung der Kompetenzverteilung

Das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz sowie die Delegationsordnung von 1914 sind der raschen und vollständigen Revision bedürftig. Dazu treten Überprüfungen der Kompetenzordnung in einer Vielzahl von Einzelgesetzen. Es ist anzustreben, schonungslos möglichst viele Geschäfte sekundärer Natur zu übertragen auf Aus-

schüsse des Bundesrates, auf den Bundespräsidenten, auf die Bundeskanzlei, auf die Departemente und deren Dienststellen.

### 331.2 Der Ausbau und die Nutzung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Kollegiums

Die organische Stabsstelle des Kollegiums bildet die Bundeskanzlei, die zu diesem Zwecke zu verstärken ist.

### 331.3 Die innere Aktivierung des Kollegiums

Ohne rechtliche Eingriffe können ohne weiteres und rasch dem Kollegium die ihm gebührende Zeit eingeräumt sowie viele der erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden, und zwar in drei Richtungen:

- Die Mitglieder des Bundesrates intensivieren und erweitern ihre Vorbereitungen auf die aus andern Departementen stammenden Kollegiumsgeschäfte unter Nutzung von Gehilfen in den eigenen Departementen sowie der Bundeskanzlei.
- Die Sitzungen werden von Hast und Zeitnot befreit, die Termine gesichert und vorwiegend die Aussprachen ausgebaut.
- Der Bundesrat lässt sich über die Geschehen in Staat und Land zureichend informieren, lenkt durch Aufsicht, Richtlinien und Zwischenentscheide die Arbeiten in der Administration und stellt Zeit- und Arbeitspläne auf.

### 331.4 Die Nutzung abkürzender Verfahren

Geschäfte, die nicht auf die Departemente zur Entscheidung übertragen werden können, aber auch nicht die ausgebreitete Behandlung im Kollegium nötig haben, können auf zu belebende Ausschüsse des Bundesrates übergehen oder in gestrafften Mitberichtsverfahren, die sich unter der Leitung der Bundeskanzlei abwickeln, erledigt werden.

## 332 Vorkehren beim Bundespräsidenten

### 332.1 Die Neuordnung der Kompetenzverteilung

Vorbereitende und kontrollierende Obliegenheiten können dem Bundespräsidenten abgenommen werden, vornehmlich durch die Bundeskanzlei. Die Präsidialverfügungen, deren Liste zu erweitern ist, können zur Hauptsache auf den Vizepräsidenten übergehen.

### 332.2 Die Intensivierung der Geschäftsleitung

Vom Bundespräsidenten wird die straffe Führung der Kollegiumsarbeit erwartet, wozu auch eine materielle Lenkung, die Entfaltung von Initiative und die Wahrnehmung einer effektiven Planung, Steuerung und Aufsichtsführung gehören. Der Bundespräsident ist auf eine leistungsfähige Stabsstelle (Bundeskanzlei) angewiesen.

### 333 Vorkehren bei den Departementschefs

#### 333.1 Die Neuordnung der Kompetenzverteilung

Es ist Sorge zu tragen, damit die notwendigen Delegationen nicht beim Departementschef auflaufen und seine Belastungen zu- statt abnehmen. Generalsekretariate einerseits, Abteilungen andererseits werden Obliegenheiten übernehmen müssen.

#### 333.2 Der Ausbau der Generalsekretariate

Die Generalsekretariate sollen zu zentralen Stabsstellen des Departementvorstehers ausgebaut werden. Sie können unter anderem eine allgemeine Geschäftsführung der Departementsspitze übernehmen, bei grösseren Departmentalaufgaben die Koordinationen handhaben, spezielle Vertretungen des Vorstehers wahrnehmen und ein persönliches Sekretariat der Departementschefs sicherstellen.

#### 333.3 Weitere Stabsstellen und persönliche Sachberater des Departementschefs

Neben dem Ausbau des Generalsekretariates ist dem Departementschef zu ermöglichen, spezielle Stäbe einzusetzen und persönliche Sachberater beizuziehen.

#### 333.4 Verbesserung des funktionellen Instrumentariums

Die Führungsfunktion erfordert enge Kontakte, Kontrollen und Weisungsmöglichkeiten innerhalb des Departementes, was durch zweckmässige Orientierungen und Beratungen sichergestellt werden muss.

#### 333.5 Entlastungen in bezug auf das Parlament

Die Vertretung des Departementschefs in parlamentarischen Kommissionen soll nach dessen Ermessen zulässig sein, während im Plenum grundsätzlich der Departementschef weiterhin auftreten soll. Er soll jedoch befugt sein, Chefbeamte an die Plenarsitzungen mitzunehmen und sie in vorwiegend technischen Fragen informierende Voten abgeben zu lassen.

### 334 Vorkehren bei der Bundeskanzlei

#### 334.1 Der Ausbau zu einer allgemeinen Stabsstelle

Neben der Wahrnehmung formal-arbeitstechnischer Aufgaben zuhanden des Bundespräsidenten und des Kollegiums im bisherigen Rahmen wird sich die Bundeskanzlei in starkem Mass betätigen:

- bei der Orientierung des Bundespräsidenten und des Kollegiums über die Geschehnisse im Staat und in den politischen Potenzen
- bei der Leitung des Mitberichtsverfahrens
- bei der Steuerung der Hängigmachung von Geschäften

- bei der Aufstellung und Führung von Arbeits- und Zeitplänen
- bei der Beschaffung von Beratungs- und Entscheidungsgrundlagen des Kollegiums.

Zu diesem Zwecke muss sich die Bundeskanzlei in begrenztem Mass mit den Geschäften auch materiell abgeben. Der Bundeskanzler muss beratende Stimme im Bundesrat haben.

#### 334.2 Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben

Die Bundeskanzlei ist zu betrauen mit:

- Verbindungen zwischen Bundesrat und Parlament
- Aufsichten in der Verwaltung zuhanden des Bundespräsidenten und des Kollegiums
- der Ausarbeitung des Geschäftsberichtes
- Planungen auf gouvernementaler Ebene in Ergänzung zu den Planungen der Departemente
- allenfalls Vertretungen im Bereich der Totalen Landesverteidigung

#### 334.3 Der Ausbau zur Informationsstelle

Die Bundeskanzlei muss Umschlagplatz und Vermittlungsstelle sein für den Informationsstrom einerseits von den Behörden gegenüber der Öffentlichkeit und andererseits von der öffentlichen Meinung zum Bundespräsidenten und zum Kollegium. Sie ist unmittelbar einzusetzen für eine aktivierte «Öffentlichkeitsarbeit» des Bundesrates. Zu diesem Zweck soll der eine Vizekanzler als Chef des Informationswesens amten und zugleich die Informationsdienste der Departemente koordinieren.

#### 334.4 Die organisatorische Verstärkung

Die Erfüllung bisheriger und die Übernahme der erweiterten Aufgaben erfordert eine rasche organisatorische Neuordnung der Bundeskanzlei, worin im Hinblick auf die Tätigkeit zugunsten des Bundesrates namentlich enthalten sind:

- das Sekretariat des Bundespräsidenten
- ein begrenzter Rechtsdienst
- ein zentraler Übersetzungsdienst
- der Informationsdienst
- der administrative Dienst.

Eine Konferenz von Chefbeamten, namentlich der Generalsekretäre der Departemente sowie der Informationschefs soll vorderhand ohne normative Institutionalisierung aufgenommen werden. Im übrigen soll die Organisation der Bundeskanzlei vom Bundeskanzler mit grosser Freiheit selbst gestaltet werden können.

Im Zuge des weiteren Ausbaus sind der Bundeskanzlei alle jene weiteren Einrichtungen in die Hand zu geben, die der Bundesrat für eine wirkungsvolle Leitungstätigkeit unmittelbar zur Verfügung haben sollte (Aufsichtsorgane, ferner Organisations- und Planungsstellen).

## 34 Empfehlungen in bezug auf das Vorgehen

Die Mehrzahl der Modifikationen gegenüber der heutigen Praxis wird ohne oder mit nur geringfügigen Rechtsänderungen realisiert werden können. Dabei sollte man nicht stehenbleiben, sondern auch einschneidendere Rechtsänderungen oder besser: Bereinigungen im geschriebenen Recht an die Hand nehmen; diese werden sich über eine gewisse Zeit erstrecken müssen. Falls man unverweilt an die dringlichsten Revisionsarbeiten heranträte, möchte sich ein Ergebnis im Zeitraum von drei bis fünf Jahren doch wohl herstellen lassen. Schliesslich bleiben noch Möglichkeiten von partiellen Verfassungsrevisionen. In zeitlicher Abfolge dürfte sich ein etwa dreistufiger Gang der Reformen aufdrängen:

### 341 Erste Reformstufe

Unverweilt können die Veränderungen durchgeführt werden in bezug auf:

- die Arbeitsweise des Kollegiums
- die Unterstützung der Departementschefs und Arbeiten in der Leitungsorganisation der Departemente
- die Geschäftsleitung durch den Bundespräsidenten und dessen Entlastung durch den Vizepräsidenten bei den Präsidialverfügungen
- den organisatorischen und personellen Ausbau der Bundeskanzlei.

### 342 Zweite Reformstufe

Die Vorarbeiten können sofort aufgenommen und der Abschluss auf eine etwa 3- bis 5-Jahres-Frist in Aussicht genommen werden für die Totalrevision des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes und der Delegationsordnung vor allem mit den Zielen:

- eine ausgewogene und zeitgemässe Delegationsregelung zu treffen
- die Organisationsgewalt des Bundesrates zu verstärken und beweglich zu machen.

Der Bundesrat sollte eine eigene Geschäftsordnung für die Kollegiumsarbeit und für den Geschäftsverkehr innerhalb der Exekutive aufstellen.

### 343 Dritte Reformstufe

Da Verfassungsrevisionen nötig sind und namentlich die Stellung auch des Parlamentes betroffen wird, kann eine Überholung des Artikels 85 bzw. 102 BV (Aufgabenkatalog der Bundesversammlung bzw. des Bundesrates) mit dem Ziel, das Parlament und damit auch den Bundesrat von untergeordneten Obliegenheiten zu entlasten, zwar eingeleitet, aber erst in einem späteren Zeitpunkt zur Entscheidung gestellt werden. In diesem Zusammenhang kann auch eine Überprüfung des Artikels 105 BV (Aufgabe und Stellung der Bundeskanzlei) vorgenommen werden.

#### 4 Schlussbemerkungen

Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass sie – trotz und gerade auch wegen der engen Anknüpfung an Bestehendem – vielerlei Widersprüche und Widerstände auslösen wird. Ihre Untersuchungen und Empfehlungen betreffen eine Vielzahl von Positionen und hergebrachten Auffassungen, deren Modifikation oder manchmal Preisgabe nicht leichtfallen dürfte, aus menschlichen wie aus sachlichen Gründen. Auf verschiedenen Stufen kann sich Ablehnung sammeln: von den Bundesräten über den Bundeskanzler, die Departementssekretäre und die Abteilungschefs bis zu Potenzen ausserhalb der Bundesverwaltung; an unzähligen Stellen kann es «Betroffene» geben. Für Beibehaltungen bisheriger Übungen und gewohnter Haltungen werden mannigfache Gründe ins Feld geführt werden können, und gegen Neuerungen oder Anpassungen lassen sich zahlreiche Bedenken anmelden. Namentlich werden die Reformvorschläge für die einen überflüssig, für andere zu wenig radikal sein. Eine Verbindung opponierender Stimmen kommt leicht zustande.

Die Expertenkommission macht diese Schlussbemerkungen nicht in pessimistischer Befürchtung oder gar in einem antizipierten Bedauern, vielmehr im Bemühen, nochmals auf den Grundtatbestand hinzuweisen, den sie angetroffen hat und von dem ihre Empfehlungen ausgehen:

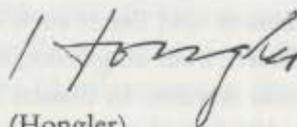
Im grossen und ganzen gesehen, funktioniert unsere staatliche Organisation, deren Grundstruktur sehr zeitgemäss und wirkungsvoll sein könnte, immer noch zulanglich. Aber dies ist keine Selbstverständlichkeit und keine Naturnotwendigkeit. Es sprechen gegenteils Anzeichen dafür, dass die Leistungsfähigkeit und die Effektivität der staatsleitenden Spitzenorganisation angesichts der immer noch wachsenden Aufgabenfülle des Staates in ein Stadium der Gefährdung eingerückt ist.

Die Vorschläge der Expertenkommission sind nicht bequem. Sie erfordern vornehmlich innere und äussere Umstellungen in Grundhaltungen und in der Staatspraxis, insbesondere der leitenden Organe und teilweise selbst des Parlaments und einer weiteren Öffentlichkeit. Allein, es handelt sich um einen Versuch, die bestehende Grundstruktur unserer staatlichen Organisation, die – die Wiederholung sei gestattet – sehr zeitgemäss und wirkungsvoll sein kann, wenn sie in ihrem Wesen ernst genommen und konsequent gehandhabt wird, in ihren potentiellen Qualitäten auszuschöpfen und zur optimalen Wirkung zu bringen. Ob der Versuch angetreten und durchgehalten wird, hängt ab von der Entschlossenheit und den Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen der Leitungsorganisation.

Genehmigen Sie, hochgeachteter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Herren Bundesräte, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Bern, den 4. November 1967

Im Namen der Expertenkommission  
Der Präsident:



(Hongler)

## BEILAGEN

- 1 Übersicht über die Vorstösse zur Entlastung oder Erweiterung des Bundesrates seit 1874
- 2 Ergänzungen und Änderungen des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes und der Delegationsordnung nach 1947 (Abschluss der bereinigten Gesetzessammlung) bis Ende 1966
- 3 Organisation der Bundeskanzlei nach geschriebenem Recht (Organigramm)
- 4 Tatsächliche Organisation der Bundeskanzlei (Stand 30. November 1967) (Organigramm)
- 5 Ergebnisse einer Umfrage bei den eidgenössischen Ständen über die Mitsprachemöglichkeiten des Staatsschreibers in den Sitzungen des Regierungsrates
- 6 Mögliche Reorganisation der Bundeskanzlei (Organigramm)

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p><u>1878</u> Revision der Bundesverfassung 1874</p>	<p>"Botschaft des Bundesrathes an die hohe Bundesversammlung, betreffend Revision der Bundesgesetzgebung über die Organisation des Bundesrathes (Vom 14. Mai 1878)" mit Entwurf zu einem "Bundesbeschluss betreffend Abänderung der Bundesgesetzgebung über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes." BB1 1878, II, 943.</p>	<p>Erlass vom "Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes (Vom 21. August 1878)." AS III, 480</p>	<p>Aufhebung des BG vom 16. Mai 1849 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes.</p>
<p><u>1887</u> Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes vom 21. August 1878, Art. 30: "Der Bundesrath ist ermächtigt, ausnahmsweise bezüglich einzelner Geschäfte oder Geschäftszweige der Departemente von obiger Feststellung Abweichungen zu beschliessen. Von derartigen Beschlüssen ist der Bundesversammlung Mittheilung zu machen."</p>	<p>"Bericht des Bundesrathes an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation des Bundesrathes (Vom 5. April 1887)." BB1 1887, II, 136.</p>	<p>Beschluss des Parlamentes vom 9. Juni 1887: "Die Bundesversammlung nimmt von der Mittheilung des Bundesrathes vom 5. April 1887 betreffend versuchsweise Abänderung einzelner Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrathes vom 21. August 1878 am Protokoll zustimmend Kenntnis und gewährt seinerzeit Bericht und Vorschlag des Bundesrathes betreffend Revision jenes Bundesbeschlusses." BB1 1909, IV, 292.</p>	<p>Ergebnis: Der jeweilige Bundespräsident muss das Departement, das er bei seiner Wahl zum Präsidenten inne hatte, nicht mehr abgeben, um das politische Departement zu übernehmen. <u>Reorganisation von 6 Departementen:</u> 1. Departement des Auswärtigen 2. Departement des Innern 3. Justiz- und Polizeidepartement 4. Militärdepartement 5. Finanz- und Zolldepartement 6. Industrie- und Landwirtschaftsdepartement  Das Post- und Eisenbahndepartement bleibt unverändert.</p>

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p><u>1892 / 1895</u></p> <p>Motion Gallati vom 23. Juni 1892:</p> <p>"Der Bundesrat wird eingela-den gemäss seinem Bericht vom 5. April 1887 über die Reorganisa-tion des Bundesrates, be-förderlich eine Vorlage über die Folgen jener Reorganisa-tion und über die bei der stets steigenden Geschäfts- vermehrung nötig werdenden Reformen in der Bundesver-waltung zu unterbreiten."</p> <p>Sten Bull NR 1895, Bd.5, Nr. 6, S. 104.</p>	<p>"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Or-ganisation und Geschäftsgang des Bundesrates (Vom 4. Juni 1894)" mit Entwurf zu einem</p> <p>"Bundesbeschluss betreffend Ab-änderung des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 über die Or-ganisation und den Geschäftsgang des Bundesrates."</p> <p>BB1 1894, II, 766.</p> <p>"Bericht des Bundesrates an die ständerätliche Kommission für "Reorganisation des Bundesrates", betreffend die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungs-chefs (Vom 3. Dezember 1894)."</p> <p>BB1 1894, IV, 481.</p>	<p>Beratung und Modifikation des Bundesbeschlusses.</p> <p>Inkraftsetzung am 1. Januar 1896</p> <p>Sten Bull NR 1895:</p> <p>Nr. 6, S. 99</p> <p>Nr. 7, S. 123</p> <p>Nr. 23, S. 453</p> <p>Nr. 25, S. 471</p> <p>Sten Bull StR 1894/95:</p> <p>Nr. 9, S. 121</p> <p>Nr. 19, S. 301</p> <p>Nr. 23, S. 457</p> <p>Nr. 26, S. 474</p>	<p><u>Ergebnis:</u></p> <p>- Ablehnung einer Erweiterung der Mitgliederzahl des Bun-desrates von 7 auf 9 und an-derer Aenderungen.</p> <p>- Rückkehr zum alten System (vor 1887), wonach der jewei-lige Bundespräsident die Lei-stung des politischen Departements übernimmt.</p>
<p><u>1900</u></p> <p>Einreichung eines Volksbegeh-rens betreffend die Wahl des Bundesrates durch das Volk am 27. Juli 1899 mit 56 350 Un-terschriften.</p> <p><u>Text des Volksbegehrens:</u></p> <p>"Die Artikel 95, 96, 100 und 103 der Bundesverfassung sind aufgehoben. An ihre Stelle tre-ten folgende Artikel:</p> <p>Art.95. Die oberste vollziehen-de und leitende Behörde der Eid-genossenschaft ist ein Bundesrat,</p>	<p>"Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die beiden Volksbegehren für die Proportionalwahl des National-rates und die Wahl des Bundes-rates durch das Volk (Vom 22. September 1899)."</p> <p>BB1 1899, IV, 741.</p> <p>"Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die eidgenössische Volksabstim-mung vom 4. November 1900 (Vom 30. November 1900)."</p> <p>BB1 1900, IV, 775.</p>	<p>Nach einer ausgedehnten Aus-sprache im Parlament wurde der "Bundesbeschluss betreffend die beiden Volksbegehren für die Proportionalwahl des Natio-nalrates und die Wahl des Bun-desrates durch das Volk (Vom 21. Juni 1900)" erlassen, wonach das Parlament beschloss:</p> <p>"Ad I. Proportionalwahl des Na-tionalrates: Es sei dem eingereichten Entwurf</p>	<p><u>Ergebnis:</u></p> <p>Die beiden Volksbegehren für die Proportionalwahl des Nationalra-tes und die Wahl des Bundesrates durch das Volk wurden am 4. No-vember 1900 abgelehnt. Für das Initiativbegehren haben sich 145'926 Stimmen und 8 Stände, dagegen haben sich 270'522 Stim-men und 14 Stände ausgesprochen.</p> <p>BB1 1900, IV, 779</p>

welcher aus neun Mitgliedern besteht. Art.96. Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tag der Nationalratswahlen auf die Dauer von drei Jahren mit Amtsantritt auf den folgenden 1. Januar gewählt.

Die Wahl geschieht in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis. Es sollen nur zwei Wahlgänge stattfinden, von welchen auch der zweite frei ist. Im ersten Wahlgang entscheidet das absolute, im zweiten das relative Mehr.

Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger. Es darf jedoch nicht mehr als ein Mitglied aus dem nämlichen Kanton gewählt werden, und müssen wenigstens zwei Mitglieder der romanischen Schweiz angehören.

Die während einer Amtsdauer ledig gewordenen Stellen sind, wenn nicht die Gesamtermuerung innerhalb sechs Monaten bevorsteht, für den Rest der Amtsdauer sofort wieder zu besetzen.

Art.100. Um gültig verhandeln zu können, müssen mindestens fünf Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

nicht zuzustimmen und dem Volk dessen Verwerfung zu empfehlen.

Ad II. Wahl des Bundesrates durch das Volk:  
Es sei dem eingereichten Entwurf nicht zuzustimmen und dem Volk dessen Verwerfung zu empfehlen."

BB1 1900, III, 670.

Sten Bull StR 1900:

Nr. 29, S. 443

Nr. 32, S. 483

Sten Bull NR 1900:

Nr. 17, S. 217

Nr. 18, S. 223

Nr. 20, S. 259

Nr. 22, S. 303

Nr. 23, S. 325

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p>Art.103. Ueber die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen. Bis zum Erlass eines Gesetzes werden die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt, und geht der jeweilige Entscheid vom Bundesrat als Behörde aus.</p> <p>In Art.85, Ziff.4, der Bundesverfassung fällt der Passus "Wahl des Bundesrates" weg."</p> <p>BBl 1900, III, 669.</p>			
<p><u>1909</u></p> <p>"Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation des politischen Departements (Vom 2. Juli 1909)."</p> <p>BBl 1909, IV, 289.</p>	<p>Die Empfehlung des Bundesrates lautet:</p> <p>"Wir beantragen, es bei der gegenwärtigen Organisation des politischen Departements zu belassen, die sich auch in schwierigen Zeiten bewährt hat; dagegen sind wir bereit, die Frage der Reorganisation des Bundesrates und seiner Departemente, sowie die Frage des Geschäftsganges im Sinne obiger Ausführungen weiter zu verfolgen und Ihnen darüber zu gegebener Zeit unsere Anträge zu unterbreiten."</p> <p>BBl 1909, IV, 306.</p>	<p><u>Beschluss des Ständerates vom 20. Oktober 1909</u></p> <p>"1. Vom Berichte des Bundesrates vom 2. Juli 1909 wird im Sinne der Beibehaltung der gegenwärtigen Organisation des politischen Departements Vermerk genommen.</p> <p>2. Der Bundesrat wird eingeladen, die Reorganisation der Bundesverwaltung, namentlich durch Schaffung eines Verwaltungsgerichtes, beförderlichst an die Hand zu nehmen."</p> <p><u>Beschluss der vorberatenden Kommission des Nationalrates:</u></p> <p>"Die Mehrheit der Kommission konstatiert die Notwendigkeit einer Reorganisation des politischen</p>	<p><u>Ergebnis:</u></p> <p>Am 22. Mai 1910 erklärte sich der Bundesrat gegenüber der Kommission des Nationalrates bereit, die Gesamtheit der von ihr aufgeworfenen Fragen nochmals zu prüfen und im Laufe des nächsten Jahres Bericht zu erstatten.</p> <p>BBl 1912, IV, 66.</p>

Departements in dem Sinne, dass es wie die andern Departemente der Leitung eines Departementschefs unterstellt wird, der nicht jedes Jahr wechselt. Diesem Departement würden die auswärtigen und die Handels-Angelegenheiten übertragen. Es würde den Namen tragen: "Departement des Auswärtigen und des Handels".

Um diese Aenderung ohne Revision der Bundesverfassung durchführen zu können, wird der Bundesrat beauftragt, beförderlich Anträge auf folgenden Grundlagen einzubringen:

- a) Reorganisation des Bundesrates behufs grösstmöglicher Entlastung des Gesamtbundesrates und der einzelnen Departementsvorsteher durch
  1. Erweiterung der Befugnisse des Bundesgerichts (Art. 114 der Bundesverfassung)
  2. Abänderung der Befugnisse der Abteilungschefs.

b) Zur Erleichterung der Arbeit des Bundespräsidenten soll er in der Behandlung der Geschäfte durch den Bundeskanzler unterstützt werden.

Herr Nationalrat Blumer, als Kommissionsminderheit, stellte dagegen den Antrag: Die Bundesverfassung sei einer Revision zu unterziehen im Sinne:

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p>1912</p> <p>Erklärung des Bundesrates vom 22. Mai 1910 gegenüber der Kommission des Nationalrates "die Gesamtheit der von ihr aufgeworfenen Fragen nochmals zu prüfen und im Laufe des nächsten Jahres Bericht zu erstatten". (Vgl. Reorganisationsbestrebungen 1909)</p>	<p>"Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation der Bundesverwaltung (Vom 9. Juli 1912)."</p> <p>Stellungnahme des Bundesrates zu 4 Vorschlägen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Beibehaltung der gegenwärtigen obligatorischen Verbindung des Bundespräsidiums mit der Vorsteherchaft des politischen Departements.</li> <li>2. Aufhebung dieser obligatorischen Verbindung.</li> <li>3. Vermehrung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates auf neun, mit Errichtung eines besonderen Präsidialdepartements neben dem politischen Departement und</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. der Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates auf neun, wovon wenigstens zwei der romanischen Schweiz angehören müssen.</li> <li>2. der Wahl des Bundesrates durch das Volk</li> <li>3. einer Amtsdauer des Bundespräsidenten von drei Jahren.</li> </ol> <p>Ueber die Organisation der Bundesverwaltung wird die Gesetzgebung das Nähere bestimmen."</p> <p>BBl 1912, IV, 65, 66.</p>	
		<p>Der Bericht wurde am 14. Oktober einer nationalrätlichen Kommission unterbreitet.</p> <p>"Am 17. Oktober 1912 beschloss dann die Kommission des Nationalrates, dem Rate folgende Anträge zu stellen:</p> <p>"Der Bundesrat wird ersucht, den eidgenössischen Räten auf folgender Grundlage eine neue Vorlage vorzulegen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entlastung des Präsidiums und der Mitglieder des Bundesrates durch Uebertragung von Befugnissen an die den Departementen untergeordneten Amtstellen.</li> <li>2. Schaffung eines ständigen politischen Departements.</li> <li>3. Der Bundesrat wird ferner ersucht, Bericht und Antrag dar-</li> </ol>	

4. Einführung der dreijährigen Amtsdauer des Bundespräsidenten mit Beibehaltung der obligatorischen Verbindung des Bundespräsidentiums mit der Vorsteherchaft des politischen Departements." Der Bundesrat befürwortete in seinem Bericht Punkt 1 und lehnte die Punkte 2 bis 4 ab.

BB1 1912, IV, 75

#### 1913 / 1914

Auftrag der Kommission des Nationalrates an den Bundesrat vom 17. Oktober 1912.

BB1 1913, II, 1.

"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung (Vom 13. März 1913),

zusammen mit dem Entwurf zu einem

"Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundesverwaltung."

BB1 1913, II, 1 u. 47.

über einzubringen, ob nicht die Zahl der Mitglieder des Bundesrates auf neun erhöht werden sollte."

Dieser Beschluss wurde dem Bundesrat mitgeteilt in der Meinung, dass nun die Kommission zunächst eine Vorlage des Bundesrates gewärtige."

BB1 1913, II, 2.

Behandlung und Modifikation durch das Parlament.

Sten Bull NR 1913: Nr. 17, 18, 19, 20, 21, 22

1914: Nr. 1, 3, 7

Sten Bull StR 1913: Nr. 19, 20, 22, 23, 24, 25

1914: Nr. 6

Motion von Ständerat Richard vom 9. Oktober 1913:

"Der Bundesrat wird eingeladen, den Räten einen Entwurf zur Revision des Artikels 95 der Bundesverfassung, durch welchen die Zahl der Mitglieder des Bundesrates auf neun erhöht wird, sobald als möglich vorzulegen".

Beschluss des Ständerates vom

23. Dezember 1915: "Die Motion

ist von der Liste der Verhandlungsgegenstände abzuschreiben".

Uebersicht über die Verhandlungen der Bundesversammlung IV / 1915, Nr. 34 (469)

Erllass des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914

BB1 1914, II, 811.

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p><u>1916 / 1919</u></p> <p>Motion von Nationalrat Micheli vom 27. Sept. 1916:  "Der Bundesrat wird eingeladen, zu untersuchen, ob nicht die Bundesverfassung in dem Sinne zu revidieren sei, dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun vermehrt wird, und darüber Bericht zu erstatten."  Beschluss des Nationalrates vom 18. Dez. 1916:  "Die Motion wird erheblich erklärt."  Uebersicht IV 1916, Nr.59 (710).</p>	<p>"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision des Art.95 der Bundesverfassung (Vom 6. August 1917)"  Zusammen mit einem Entwurf zum "Bundesbeschluss betreffend Revision des Art.95 der Bundesverfassung."  BBl 1917, III, 643.</p>	<p>1917, 20. Dezember, Beschluss des Ständerates auf Eintreten auf die Vorlage, jedoch abweichend vom Entwurf des Bundesrates.  Sten Bull 1917, S.267 ff. u.325 ff.</p> <p>1918, 19. März, Beschluss des Nationalrates, abweichend vom Beschluss des Ständerates auf Nichteintreten auf die Vorlage.  Sten Bull 1918, S.1 ff.</p> <p>1919, 3. April, Zustimmung des Ständerates auf Nichteintreten auf die Vorlage des Bundesrates.  Sten Bull 1918, S.67 ff., 1919, S.188 ff.</p>	<p>Nachdem der Bundesrat erstmals dem Parlament einen Vorschlag zur Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf neun unterbreitete, beschloss dieses, nicht darauf einzutreten.</p>
<p><u>1919 / 1931</u></p> <p>Motion von Nationalrat Huber vom 11. Dez. 1919:  "Der Bundesrat wird eingeladen, beförderlich Bericht und Antrag vorzulegen über die Revision der Bestimmungen der Bundesverfassung betreffend die Wahl des Bundesrates im Sinne  1. der Einführung der Wahl durch das Volk,  2. der Einführung der Verhältniswahl,  3. der Vermehrung der Mitgliederzahl."  Uebersicht V/VI/1919 Nr.119(1190)</p>	<p>_____</p>	<p>Beschluss des Nationalrates vom 23. Dezember 1931: "Die Motion wird abgeschrieben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig".  Uebersicht IV / 1931 Nr.46(1190)</p>	

1935 / 1937

Motion von Nationalrat Reinhard vom 3. April 1935:

"Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage über die Revision jener Verfassungsbestimmungen zu unterbreiten, welche die Wahl des Bundesrates betreffen. Bei der Revision sind folgende Grundsätze zu beachten:

1. Die Zahl der Bundesräte ist von sieben auf neun zu erhöhen.
2. Aus einem Kanton kann ausnahmsweise mehr als ein Mitglied des Bundesrates gewählt werden.
3. Das Recht der sprachlichen Minderheit auf eine angemessene Vertretung ist sicherzustellen."

Uebersicht I/1935 Nr.53 (3243)

Beschluss des Nationalrates vom 24. Juni 1937:

"Die Motion wird abgeschriben, weil seit mehr als zwei Jahren hängig."

Uebersicht II/1937 Nr.91(3243)

1938 / 1942

Motion Nationalrat Müller, Amriswil vom 16. Dezember 1938: "Der Bundesrat wird eingeladen, den eidg. Räten eine Vorlage zu unterbreiten auf Abänderung der Bundesverfassung

18. September 1939 "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend die Bundesratswahl durch das Volk." BBl 1939, II, 366.

"Bundesbeschluss über das Volksbegehren für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk (Vom 25. September 1941)

Das Volksbegehren wurde am 25. Januar 1942 mit 524 127 gegen 251 605 Stimmen und von allen Ständen verworfen. BBl 1942, S. 90.

Gemäss welcher die Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun erhöht wird; der Abänderungsvorschlag ist so rechtzeitig vorzulegen, dass die Volksabstimmung über ihn vor Beginn der neuen Amtsperiode der eidg. Räte und des Bundesrates im Jahre 1939 stattfinden kann."

Uebersicht VII/I 1938/39 Nr.3835

Motion Ständerat Wettstein vom

15. Dezember 1938

"Der Bundesrat wird eingeladen, den eidg. Räten auf die Frühjahrs-Session 1939 Bericht und Antrag einzubringen über Abänderung der Bundesverfassung im Sinne der Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun."

Uebersicht VII/I 1938/39 Nr.3836

Beide Motionen wurden von den Räten in Postulate umgewandelt.

Uebersicht II/1939, Nr. 78 (3835) und Nr. 120 (3836)

29. Juli 1939:

Einreichung eines Volksbegehrens durch die sozialdemokratische Partei:

"Die Art. 95 und 96 der Bundesverfassung werden durch folgende Bestimmungen ersetzt:

3. Mai 1940

"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk"

mit einem Entwurf zum

"Bundesbeschluss über das Volksbegehren für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk."

BB1 1940, S. 604/634.

25. September 1941

"Bundesbeschluss über das Volksbegehren für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk."

BB1 1941, S. 788

16. Oktober 1941

"Bundesratsbeschluss betreffend die Volksabstimmung vom 25. Januar 1942 über das Volksbegehren für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk."

BB1 1941, S. 840

20. Februar 1942

"Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Ergebnis der Volksabstim-

Art. 2. Es wird dem Volk und den Ständen beantragt, das Volksbegehren (Art.1) zu verwerfen."

BB1 1941, S. 788

Sten Bull 1941 NR S. 15 - 75

222 - 231

StR S. 91 - 110

173 ff.

Art. 95. Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat, der aus neun Mitgliedern besteht.

Die Mitglieder des Bundesrates werden von den stimmberechtigten Schweizerbürgern jeweils am Tage der Nationalratswahlen auf die Dauer von vier Jahren, mit Amtsantritt am folgenden 1. Januar, gewählt.

Wahlfähig ist jeder in den Nationalrat wählbare Schweizerbürger, der von mindestens 30 000 Stimmberechtigten unterschriftlich zur Wahl vorgeschlagen wird. Es darf jedoch aus keinem Kanton mehr als ein Bundesrat gewählt werden. Die Wahl erfolgt in einem die ganze Schweiz umfassenden Wahlkreis.

Art. 96. Bei der Wahl des Bundesrates sind die politischen Richtungen und die Sprachgebiete der Schweiz angemessen zu berücksichtigen. Wenigstens drei Mitglieder müssen den französisch, italienisch und romanisch sprechenden Teilen, wenigstens fünf den deutsch sprechenden Teilen der Schweiz angehören.  
Ersatzwahlen

mung vom 25. Januar 1942 über das Volksbegehren für die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates und seine Wahl durch das Volk."

BB1 1942, S. 89.

gründung zur Erweiterung der  
Folien, während der Sitzung des Par-  
lamentes folgte.

15. Juni 1942, Bundesrat hat  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

15. Juni 1942, Bundesrat hat  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

Die Bundesrat hat am 15. Juni 1942  
für den oben genannten Fall  
Entschlossenheit

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p>sind, falls die Gesamterneuerung nicht innert sechs Monaten bevorsteht, unverzüglich durchzuführen.</p> <p>Art.96bis. Die Bundesgesetzgebung trifft die nähere Bestimmung über die Ausführung der in Art.95 und 96 aufgestellten Grundsätze."</p>			
<p><u>1944 / 1946</u></p> <p>Motion Nationalrat Leupin (Maag), vom 19. Dezember 1944 / 9. Dezember 1946:</p> <p>"Der Bundesrat wird eingeladen, unverzüglich eine Vorlage zur Revision von Art.95 der Bundesverfassung zu unterbreiten, durch welche die Zahl der Mitglieder des Bundesrates von sieben auf neun erhöht wird."</p> <p>Uebersicht VI/1946, Nr.76 (4675)</p>		<p>21. September 1949, Beschluss des Nationalrates: "Die in ein Postulat umgewandelte Motion wird abgelehnt".</p> <p>Uebersicht IV/V 1949, Nr.75 (4675)</p>	
<p><u>1949 / 1961</u></p> <p>Postulat Leupin vom 28. September 1949:</p> <p>"Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten über die Reorganisation der Bundesverwaltung unter besonderer Be-</p>	<p>Im "Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung im Jahre 1961" (S. 3ff.) werden die beiden Postulate Leupin und Schmid-Solothurn mit einer kurzen Be-</p>		

rücksichtigung einer neuen Lastenverteilung unter den Bundesräten Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen."

22. Dezember 1949, Beschluss des Nationalrates:

"Das Postulat wird angenommen"  
Uebersicht VI, 1949, Nr.77  
(5709)

#### 1952

Motion Nationalrat Schmid-Solothurn, vom 20. Juni 1952:

"Der Bundesrat wird beauftragt, eine Revision der Art.95, 96 und 100 der Bundesverfassung in dem Sinne vorzubereiten, dass

1. die Mitgliederzahl des Bundesrates von sieben auf neun erhöht wird;
2. die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien ihrer Stärke gemäss im Bundesrat vertreten sein sollen;
3. der Bundesrat nur bei Anwesenheit von mindestens fünf Mitgliedern gültig verhandeln kann."

Uebersicht I/1953, Nr. 74 (6299)

gründung zur Abschreibung empfohlen, welchem Antrag das Parlament folgte.

10. Juni 1953, Beschluss des Nationalrates:

"Die Motion wird in nachstehender Form eines Postulates angenommen:

Der Bundesrat wird eingeladen, innerhalb Jahresfrist Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen darüber, ob eine Revision der Artikel 95, 96 und 100 der Bundesverfassung in dem Sinne vorzubereiten sei, dass die Mitgliederzahl des Bundesrates von 7 auf 9 erhöht wird."

UebersichtII/1953, Nr.96 (6299)

Vorstoss oder Anlass	Behandlung durch den Bundesrat	Behandlung durch das Parlament	Bemerkungen
<p><u>1961 / 1962</u></p> <p>Postulat von Nationalrat Munz, vom 20. März 1961:</p> <p>"Der Bundesrat hat sich am 10. Juni 1953 bereit erklärt, Bericht zu erstatten und Antrag zu stellen darüber, ob eine Verfassungsrevision zum Zwecke der Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates von 7 auf 9 vorzubereiten sei. Dem Parlament sind entsprechende Vorlagen bis heute in dessen nicht zugekommen. Nachdem sich in letzter Zeit verdiente ehemalige Bundesräte sehr unterschieden für eine 9- oder 11köpfige Exekutive eingesetzt haben und die Anzeichen schwerer Ueberlastung und gesundheitlicher Gefährdung noch viel eindringlicher geworden sind, wird der Bundesrat gebeten, die Prüfung der Angelegenheit so rasch als möglich mit entsprechenden Anträgen an die eidgenössischen Räte zum Abschluss zu bringen."</p> <p>Uebersicht II/1962, Nr.82 (8224)</p>		<p>5. Juni 1962, Beschluss des Nationalrates:</p> <p>"Das Postulat wird abgelehnt".</p> <p>Uebersicht II/1962, Nr.82 (8224)</p>	

<p><u>1964</u>          Postulat von Nationalrat          Chevallaz, vom 8. Oktober 1961          Postulat von Nationalrat          Schmitt-Genf, vom 9. Oktober 1964          Postulat von Ständerat Borel,          vom 9. Oktober 1964          Text der Postulate          vgl. S. 3 ff.</p>	<p>Am 9. Juli 1965 beschloss der          Bundesrat, zur Prüfung der          durch die drei parlamentarischen          Vorstösse aufgeworfenen Probleme,          insbesondere der Reorganisation          der Bundeskanzlei, eine Experten-          kommission einzusetzen.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>[Faint, illegible text]</p>	<p>[Faint, illegible text]</p>
--------------------------------	--------------------------------

Ergänzungen und Aenderungen des Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes und der Delegationsordnung nach 1947 (Abschluss der bereinigten Gesetzessammlung) bis Ende 1966

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1948	BRB betreffend die Kompetenzen der Vorstände der dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement unterstellten landwirtschaftlichen Versuchs- und Untersuchungsanstalten sowie des Hengsten- und Fohlendepots für Inventaranschaffungen (vom 12. Januar 1948) AS 1948, 25	Festsetzung der Kompetenzbeiträge, über Fr 1000.-- Abt. für Landwirtschaft, über Fr 5000.-- Departementsvorsteher
	BRB über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses betreffend die Organisation des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (vom 20. Februar 1948) AS 1948, 123	Aenderung der Aufgaben einer Sektion
	Verfügung des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements betreffend die Abänderung der Verfügung über die selbständige Erledigung von Geschäften durch den Vizedirektor, die Sektionen und das Direktionssekretariat des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (vom 20. Februar 1948) AS 1948, 126	Aenderung der Aufgaben einer Sektion
	Verfügung Nr.62 des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements zur Lohn-, Verdienstersatz- und Studienausfallordnung (Uebertragung der Befugnisse und Aufgaben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit auf das Bundesamt für Sozialversicherung (vom 20. Februar 1948) AS 1948, 125	
1949	BG über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848-1947 und über die neue Reihe der Sammlung vom 12. März 1948 AS 1949, 1523	Art.7 Zuständigkeit zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften. Festlegung und Uebergang von der Abteilung auf das Departement
	BG über die Abänderung der Militärorganisation (vom 1. April 1949) AS 1949, 1491	Aufhebung des BG betreffend die Organisation des Militärdepartements vom 21. Oktober 1909

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1950	<p>BB über die Aufhebung der ausserordentlichen Vollmachten des Bundesrates vom 18. Dezember 1950 AS 1950, 1493</p>	
1951	<p>BRB betreffend Aufhebung von Zuständigkeiten der Verwaltungsabteilungen zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften, vom 13. Oktober 1951 AS 1951, 968</p>	
1954	<p>Verordnung über die Militärstrafrechtspflege (vom 29. Januar 1954) AS 1954, 299</p>	<p>Neuordnung der Kompetenzen des EMD zur selbständigen Erledigung von Geschäften innerhalb des Militärstrafrechts</p>
	<p>Verordnung über die Obliegenheiten des EMD, der Landesverteidigungskommission und der Truppenkommandanten (Dienstordnung), vom 9. März 1954 AS 1954, 444</p>	<p>Neuregelung der Aufgaben und Aufhebung der Art.23-38 der Delegationsordnung von 1914</p>
	<p>Verordnung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Statistik in der Bundesverwaltung, vom 10. November 1954 AS 1954, 1140</p>	<p>Förderung der internen Koordination der Statistiken</p>
	<p>Beschluss der Bundesversammlung betreffend die Zuteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung an das Eidg. Departement des Innern, vom 20. Dezember 1954 AS 1954, 1328</p>	
	<p>BG über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, vom 13. Oktober 1954 AS 1955, 263</p>	<p>Schaffung der ZOB</p>
1956	<p>VV zum Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (vom 12. März 1956) AS 1956, 575</p>	<p>Delegierter für Arbeitsbeschaffung, Aufgaben und Kompetenzen</p>
	<p>BRB betreffend Uebertragung des Vollzuges des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (vom 24. August 1956) AS 1956, 1149</p>	<p>Uebergang dieser Aufgabe von der Handelsabteilung an das BIGA</p>

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1957	BRB über die der Eidg. Fremdenpolizei zur selbständigen Erledigung übertragenen Geschäfte (vom 26. März 1957) AS 1957, 230	Kompetenzfestlegung
	BRB über die Organisation der Zollverwaltung, Abänderung: BRB vom 7. Juni 1957 AS 1957, 499	
	Verordnung über die Obliegenheiten des EMD, der Landesverteidigungskommission und der Truppenkommandanten (Dienstordnung), vom 9. März 1954, Abänderung: BRB vom 21. Juni 1957 AS 1957, 515	
	Verordnung über das Bauwesen des Bundes (vom 13. September 1957) AS 1957, 687	
1958	BRB betreffend den Polizeidienst der Bundesanwaltschaft (vom 29. April 1958) AS 1958, 267	Aufgabenfestlegung
	BRB über den Landesverteidigungsrat, vom 16. Juni 1958 AS 1958, 325	
	BG über die Aenderung der Organisation des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (vom 17. Dezember 1958) AS 1959, 299	Aufgabenfestlegung, Fremdenpolizei wird Dienstabteilung
1959	Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (Beamtenordnung I) vom 10. November 1959 AS 1959, 1103	Festlegung der Wahlbefugnis des Bundesrates für Beamte, die höher als in der 4. Besoldungsklasse eingereiht sind (früher 9. Bes.Kl.)
	Verordnung über das Bauwesen des Bundes, vom 4. Dezember 1959 (Bauverordnung) AS 1959, 2199	Koordination des Bauwesens der Bundesverwaltung ohne SBB und Tiefbauarbeiten der PIT
1960	BRB betreffend Aenderung der Verordnung über die Veröffentlichung der Gesetze und anderer Erlasse des Bundes (vom 1. März 1960) AS 1960, 304	Aufhebung Art.8 und 9 der Verordnung vom 8.11.1949

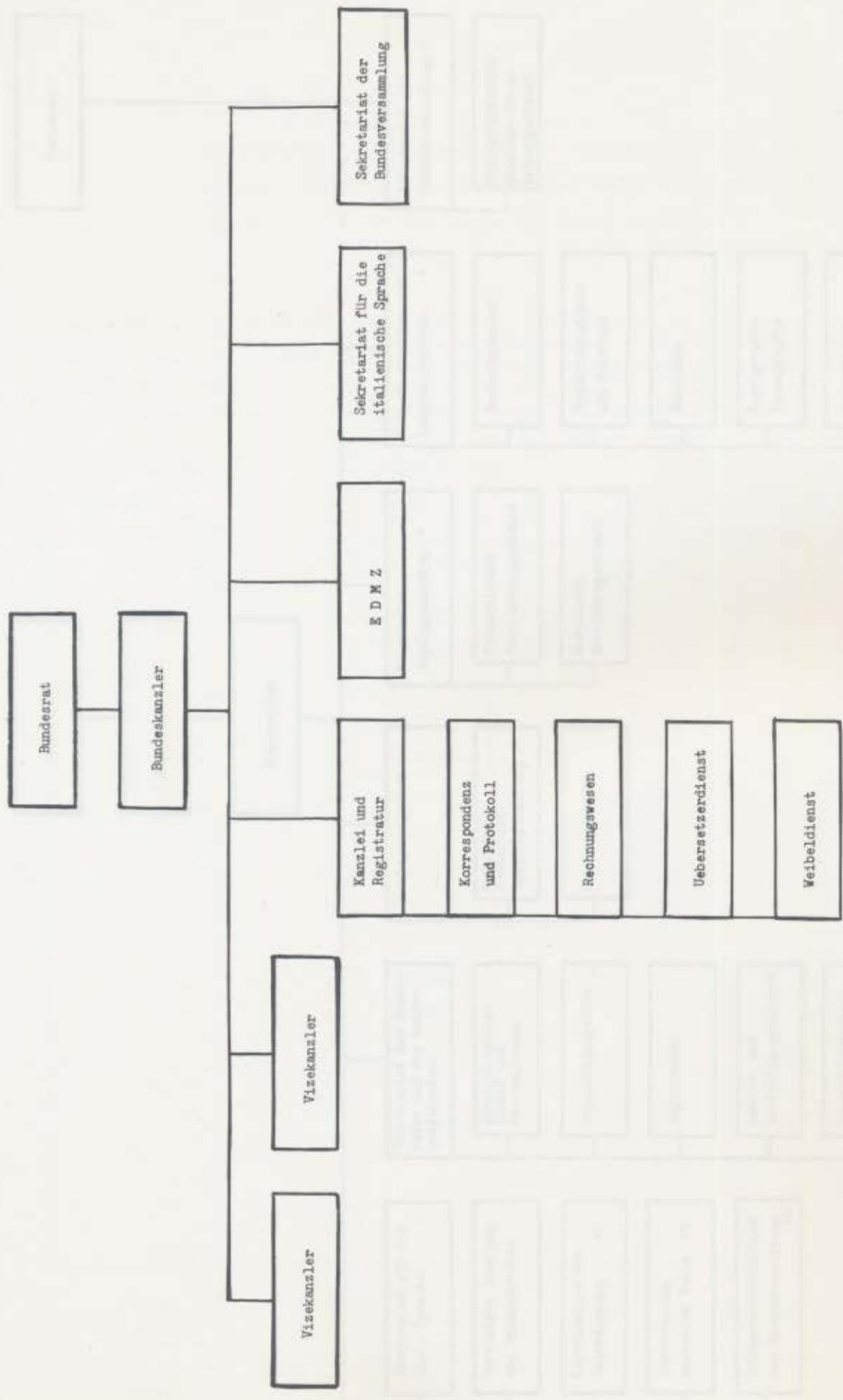
Jahr	Erlass	Bemerkungen
1960	<p>BG über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 AS 1960, 525</p> <p>Verordnung über die Organisation des Eidg. Institutes für Schnee- und Lawinenforschung (vom 8. Juli 1960) AS 1960, 883</p>	<p>Erweiterung des Oberbauinspektorates in ein Amt für Strassen- und Flussbau</p> <p>Aufgabenfestlegung</p>
1961	<p>BRB vom 6. März 1961 über die Erweiterung des Eidg. Amtes für Elektrizitätswirtschaft zu einem Amt für Energiewirtschaft AS 1961, 192</p> <p>BRB vom 6. März 1961, Aenderung der Verfügung vom 1. November 1930 des PED über die vorläufige Verteilung der Geschäfte aus dem Gebiete der Wasser- und Elektrizitätswirtschaft auf die Abteilung Rechtswesen und Sekretariat, das Amt für Wasserwirtschaft und das Amt für Elektrizitätswirtschaft AS 1961, 194</p> <p>BRB vom 2. Mai 1961 über die Beschaffung und Verwendung von Motorfahrzeugen der Bundesverwaltung AS 1961, 363</p> <p>BRB betreffend Aenderung der Verordnung über die Obliegenheiten des Eidg. Militärdepartements, der Landesverteidigungskommission und der Truppenkommandanten (vom 28. März 1961) AS 1961, 259</p> <p>BRB betreffend Aenderung der Verordnung über die Veröffentlichung der Gesetze und anderer Erlasse des Bundes (vom 23. März 1961) AS 1961, 261</p> <p>Verordnung über die Obliegenheiten des Eidg. Militärdepartements, der Landesverteidigungskommission und der Truppenkommandanten (Dienstordnung) (vom 18. September 1961) AS 1961, 781</p>	<p>Erweiterung des Aufgabenbereiches</p> <p>Koordination des Motorfahrzeugwesens</p> <p>Aufhebung Art. 6, Abs. 2 der Verordnung vom 8.11.49</p>
1962	<p>Verordnung über die Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (vom 13. April 1962) AS 1962, 362</p> <p>BG über den Zivilschutz (vom 23. März 1962) AS 1962, 1089</p>	<p>Schaffung eines Bundesamtes für Zivilschutz im JPD</p>

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1962	<p>BRB über die Aenderung des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (vom 5. Oktober 1962) AS 1962, 1166</p>	<p>Die Direktion der Eidg. Bauten wird ermächtigt, Bauarbeiten und Lieferungen bis zum Betrag von Fr 100'000.-- (bisher Fr 15'000.-- selbständig zu vergeben.</p>
	<p>BG über die Aenderung des BG über die Organisation der Bundesverwaltung (Organisation des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements) vom 14. Dezember 1962 AS 1963, 387</p>	<p>Umorganisation des Post- und Eisenbahndepartements</p>
1963	<p>BRB betreffend Aenderung der Verordnung über die Obliegenheiten des Eidg. Militärdepartements, der Landesverteidigungskommission und der Truppenkommandanten (Dienstordnung) (vom 26. Februar 1963) AS 1963, 193</p>	
1964	<p>BRB betreffend die Aenderung der Verordnung über das Dienstverhältnis der Beamten der allgemeinen Bundesverwaltung (BO I) (vom 1. November 1963) (nicht veröffentlicht)</p>	<p>Festlegung der Wahlbefugnis des Bundesrates für Beamte, die höher als in der 3. Besoldungsklasse eingereiht sind</p>
	<p>BRB über die Aenderung des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (vom 7. Februar 1964) AS 1964, 201</p>	<p>Erhöhung der Beitragskompetenzen der Departemente in Sachen Wasserbaupolizei, Forstpolizei und Gewässerschutz von Fr 30'000.-- auf Fr 500'000.--. Erhöhung der Beitragskompetenz der Abteilung von Fr 10'000.-- auf Fr 100'000.--</p>
	<p>BRB über die Aenderung des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften sowie über die Aenderung der Bodenverbesserungs-Verordnung (vom 21. August 1964) AS 1964, 705</p>	<p>Erhöhung der Beitragskompetenzen der Departemente für Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Hochbauten und kulturtechnische Untersuchungen von Fr 30'000.-- auf Fr 500'000.-- und der Beitragskompetenzen des Eidg. Meliorationsamtes von Fr 10'000.-- auf Fr 100'000.--</p>

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1965	<p>BRB betreffend die technische Aufsicht über die Rohrleitungen (vom 29. Juni 1965) AS 1965, 493</p>	<p>Uebertragung an Abteilung "Eidg. Rohrleitungsinspektorat" des Schweiz. Vereins von Dampfkesselbesitzern</p>
	<p>VV vom 4. Juni 1965 zum Bundesbeschluss vom 10. Dezember 1964 über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern (BBl 1965 I 1656)</p>	<p>Heraufsetzung der Beitragskompetenzen der Departemente auf Fr 500'000.-- und derjenigen der Delegierten auf Fr 100'000.--</p>
1966	<p>BRB über die Aenderung von Zuständigkeiten im Bereich der Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe (vom 6. Mai 1966) AS 1966, 685</p>	
	<p>BRB über die Aenderung des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (vom 24. Mai 1966) AS 1966, 705</p>	<p>Vergebung von Bauarbeiten und Lieferungen</p>
	<p>BRB über die Aenderung des BRB betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften (vom 13. Juni 1966) AS 1966, 761</p>	<p>Zuständigkeiten Eidg. Büro für Wohnungsbau und Eidg. Zentralstelle für Arbeitsbeschaffung</p>
	<p>Reglement für das Bundesarchiv vom 15. Juli 1966 AS 1966, 916</p>	
	<p>BG über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes (Ausbau der Verwaltungskontrolle) (vom 1. Juli 1966) AS 1966, 1325</p>	
	<p>VV zum Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (vom 27. Dezember 1966) AS 1966, 1646</p>	<p>Zuständigkeitsfestlegung</p>
	<p>BG über die Herausgabe einer neuen bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen (vom 6. Oktober 1966) AS 1967, 17</p>	

Jahr	Erlass	Bemerkungen
1965	<p><u>In Vorbereitung</u></p> <p>Botschaft des Bundesrates vom 24. September 1965 über den Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bunde mit Entwurf eines BG über die Aenderung des BG über die Organisation der Bundesrechtspflege BB1 1965 II 1265</p> <p>Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Verwaltungsverfahren (Bundesverwaltungsverfahren) mit Gesetzesentwurf (vom 24. September 1965) BB1 1965 II 1348</p>	Entlastungen des Bundesrates von der verwaltungsinternen Verwaltungsrechtspflege
1966	<p>Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation des Militärdepartements und die Aenderung der Militärorganisation (vom 19. September 1966) BB1 1966 II 378</p> <p>Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Eidg. Finanzkontrolle (vom 25. November 1966) BB1 1966 II 708</p>	

Organisation der Bundeskanzlei nach geschriebenem Recht

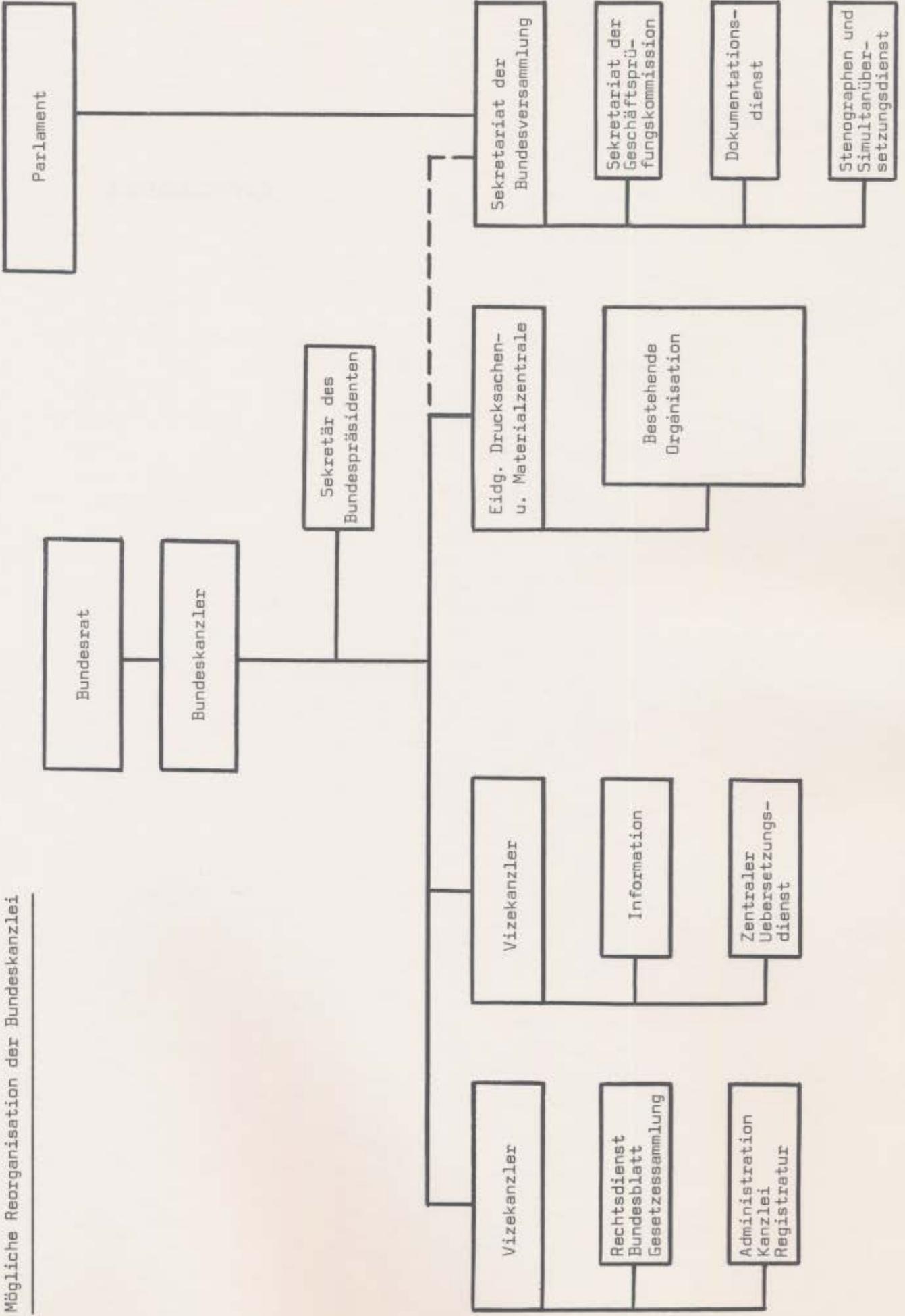




Ergebnisse einer Umfrage bei den eidgenössischen  
Ständen über die Mitsprachemöglichkeiten des Staats-  
schreibers in den Sitzungen des Regierungsrates

Keine beratende Stimme des Staatsschreibers	Beratende Stimme des Staatsschreibers gemäss Praxis	Beratende Stimme des Staatsschreibers gemäss Gesetz
Basel-Stadt Aargau	Zürich Bern Luzern Uri Schwyz Nidwalden Glarus Zug Freiburg Solothurn Basel-Landschaft Appenzell A.Rh. Appenzell I.Rh. Graubünden Thurgau Tessin Waadt Wallis Neuenburg	Obwalden Schaffhausen St. Gallen Genf

Mögliche Reorganisation der Bundeskanzlei



SACHREGISTER

## SACHREGISTER

	Ziffer
Adjutantur	
– persönliche Adjutantur des Departementschefs	232.234
Arbeit der Expertenkommission	03
Aufsicht	
s.: Kontrolltätigkeit	
Aufsichtsfunktion der Bundeskanzlei	242.33
	334.2
Auftrag der Expertenkommission	01
Ausschüsse des Bundesrates	212.14
	213.241
	331.4
Aussprachen an Sitzungen des Bundesrates	212.122
	213.232
	331.3
Berater	
– Der Beizug von Beratern auf Departementsebene und auf der Ebene des Kollegiums	213.222
	232.24
	324
Bundesarchiv	242.36
Bundesblatt	242.522
Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung	111.3
	112.31
	211.21
	213.21
	241.111
	331.1
	342
Bundeskanzlei	
– Aufgabe und Stellung der Bundeskanzlei	241
– Die rechtliche Ordnung	241.1
– Zur Arbeitsweise der Bundeskanzlei	241.2
– Reformvorschläge	242
– Das Ziel	242.1
– Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle	242.2
– Besondere Stabsaufgaben der Bundeskanzlei	242.3
– Die Bundeskanzlei als Informationsstelle	242.4
– Organisationsfragen der Bundeskanzlei	242.5

	Ziffer
(Bundeskanzlei)	
- Empfehlungen der Expertenkommission	334
- Der Ausbau zu einer allgemeinen Stabsstelle	334.1
- Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben	334.2
- Der Ausbau zur Informationsstelle	334.3
- Die organisatorische Verstärkung	334.4
- Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betr. die Organisation der Bundeskanzlei	241.112 241.13
Bundeskanzler	
- Die Entlastung des Bundespräsidenten durch den Bundeskanzler	222.41
- Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Bundeskanzler und Vizekanzler	241.21
- Stellung und Person des Bundeskanzlers	242.561
- Das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und den Vizekanzlern	242.562
- Der Bundeskanzler im Bundesrat	334.1
Bundespräsident	22
- Der Kompetenzbereich und die Stellung des Bundespräsidenten	221
- Die verfassungsrechtliche Ordnung	221.1
- Das geschriebene Recht	221.11
- Die Stellung des Bundespräsidenten	221.12
- Die zurückhaltende Interpretation	221.13
- Die Staatspraxis	221.2
- Das Gesamtbild	221.21
- Die Hauptschwernisse	221.22
- Reformmöglichkeiten	222
- Leitbilder des Bundespräsidenten	222.1
- Das Ziel der Reformen	222.2
- Die Tätigkeiten des Bundespräsidenten in den einzelnen Aufgabenbereichen	222.3
- Organisatorische Vorkehren zugunsten des Bundespräsidenten	222.4
- Empfehlungen der Expertenkommission	332
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	332.1
- Die Intensivierung der Geschäftsleitung	332.2
Bundesrat	
- Massnahmen, die sich zugunsten des Gesamtbundesrates auswirken sollen	112.31
- Der Kompetenzbereich des Bundesrates und das Kollegialsystem	211
- Die Aufgaben des Bundesrates in verfassungsrechtlicher Sicht	211.1
- Die Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten	211.11
- Die verfassungsrechtliche Enumeration der gouvernementalen und administrativen Aufgaben	211.12
- Das Kollegialsystem	211.2
- Der Geschäftsgang des Kollegiums	212
- Die geltenden Regelungen	212.1
- Eigentümlichkeiten des heutigen Geschäftsganges	212.2

	Ziffer
(Bundesrat)	
– Reformmöglichkeiten	213
– Das Ziel	213.1
– Reformvorschläge ohne Strukturänderungen	213.2
– Reformvorschläge mit Strukturänderungen	213.3
– Empfehlungen der Expertenkommission	
– Ziele für eine wirksame Leitungsorganisation	312
– Beantwortung konkreter Expertenfragen	32
– Vorkehren beim Kollegium	331
Bundesverwaltung	
– Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung	111.3
	112.31
	211.21
	213.21
	241.111
	331.1
	342
Delegationen des Bundesrates	212.14
	213.241
Delegationsordnung	
– Bundesratsbeschluss vom 17. November 1914 betr. die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften	111.3
	112.31
	211.21
	211.22
	213.21
	342
Departement	
– Begriff	231.11
– Aufgaben	231.21
Departementale Stäbe	232.22
	333.2
Departementsvorsteher	23
– Der Kompetenzbereich und die Stellung der Departementsvorsteher	231
– Die rechtliche Ordnung	231.1
– Die Staatspraxis	231.2
– Die Aufgaben des Departementschefs	231.21
– Arbeitsweisen	231.22

	Ziffer
(Departementsvorsteher)	
- Reformmöglichkeiten	232
- Das Ziel	232.1
- Reformen ohne Strukturänderungen	232.2
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	232.21
- Die Schaffung von departementalen Stäben	232.22
- Der Ausbau der Generalsekretariate	232.23
- Persönliche Sachberater des Departementschefs	232.24
	333.3
- Die Verbesserung des funktionellen Instrumentariums	232.25
- Besondere Probleme	232.3
- Die Institution der Staatssekretäre	232.31
- Der Departementsvorsteher und das Parlament	232.32
- Empfehlungen der Expertenkommission	333
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	333.1
- Der Ausbau der Generalsekretariate	333.2
- Weitere Stabsstellen und persönliche Berater des Departementschefs	333.3
- Verbesserungen des funktionellen Instrumentariums	333.4
- Entlastungen in bezug auf das Parlament	333.5
Departementsvorsteher und Parlament	232.32
- Die Forderung	232.321
- Der grundsätzliche Aspekt	232.322
- Möglichkeiten von Entlastungen der Departementsvorsteher im Parlamentsbetrieb	232.323
	333.5
Direktorialsystem	211.22
	213.32
	231.11
Direktorialverfassung	213.32
Dokumentation des Bundespräsidenten	222.412
Empfehlungen der Expertenkommission	
- Vorkehren beim Kollegium	331
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	331.1
- Der Ausbau und die Nutzung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Kollegiums	331.2
- Die innere Aktivierung des Kollegiums	331.3
- Die Nutzung abkürzender Verfahren	331.4
- Vorkehren beim Bundespräsidenten	332
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	332.1
- Die Intensivierung der Geschäftsleitung	332.2

	Ziffer
(Empfehlungen der Expertenkommission)	
- Vorkehren bei den Departementschefs	333
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	333.1
- Der Ausbau der Generalsekretariate	333.2
- Weitere Stabsstellen und persönliche Sachberater des Departementschefs	333.3
- Verbesserungen des funktionellen Instrumentariums	333.4
- Entlastungen in bezug auf das Parlament	333.5
- Vorkehren bei der Bundeskanzlei	334
- Der Ausbau zu einer allgemeinen Stabsstelle	334.1
- Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben	334.2
- Der Ausbau zur Informationsstelle	334.3
- Die organisatorische Verstärkung	334.4
- Empfehlungen in bezug auf das Vorgehen	34
Entlastung des Bundesrates	
- Übersicht über frühere Bestrebungen zur Entlastung des Bundesrates	111
- Umfassende Reformgespräche im 19. Jahrhundert	111.1
- Die Beschränkung der Reformgespräche auf die Frage der Zahl der Bundesräte seit 1914	111.2
- Die Beibehaltung der tradierten Grundstruktur und ihrer normativen Grundlagen	111.3
- Empfehlungen der Expertenkommission	33
Erhöhung der Zahl der Bundesräte	
s.: Zahl der Bundesräte	
Exekutive	
- Übersicht über die gegenwärtigen Postulate	112
- Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive	112.1
- Verstärkung der Tiefengliederung der Exekutive	112.2
- Spezielle Reformvorschläge	112.3
- Die Leitungsorganisation der Exekutive	2
- Der Bundesrat als Kollegialbehörde	21
- Der Bundespräsident	22
- Die Departementsvorsteher	23
- Die Bundeskanzlei	24
- Die Zielsetzung der Reformbestrebungen	31
Exekutive und Parlament	
- Die Bundeskanzlei als koordinierende Verbindungsstelle	242.31
Expertenfragen	
- Auftragsformulierung	01
- Fragenbeantwortung	32
Expertenkommission	
- Auftrag an die Expertenkommission	01
- Arbeit der Expertenkommission	03

	Ziffer
(Expertenkommission)	
– Richtpunkte der Expertenkommission	13
– Beantwortung der konkreten Expertenfragen	32
– Empfehlungen in bezug auf die einzelnen Leitungsorgane	33
– Empfehlungen in bezug auf das Vorgehen	34
– Schlussbemerkungen	4
<b>Generalsekretär</b>	
– Bestellung des Generalsekretärs	232.232
– Konferenz der Generalsekretäre	242.54
<b>Generalsekretariat</b>	232.23
– Der Ausbau als Stabsstelle des Departementvorstehers	232.231
– Die Bestellung der Generalsekretäre	232.232
– Die interne Organisation der Generalsekretariate	232.233
– Die Sicherstellung eines persönlichen Sekretariates des Departementvorstehers	232.234
– Empfehlungen der Expertenkommission	
– Der Ausbau der Generalsekretariate	333.2
<b>Generalstab, ziviler</b>	213.22
<b>Geschäftsbericht des Bundesrates</b>	242.34
	334.2
<b>Geschäftsgang des Kollegiums</b>	212
– Die geltenden Regelungen	212.1
– Allgemeines	212.11
– Die Sitzungen	212.12
– Das Mitberichtsverfahren	212.13
– Ausschüsse des Bundesrates	212.14
– Eigentümlichkeiten des heutigen Geschäftsganges	212.2
– Die prinzipielle Tauglichkeit	212.21
– Die Lückenhaftigkeit in der Wahrnehmung der Leitungsfunktion	212.22
– Die Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der Sitzungen	212.23
– Die Knappheit der Kollegialtätigkeit	212.24
– Die begrenzte Kontrolltätigkeit	212.25
– Die geschwächte Steuerungskraft	212.26
– Die zurückhaltende «Öffentlichkeitsarbeit»	212.27
<b>Geschäftsordnung des Bundesrates</b>	342
<b>Geschäftsverkehrsgesetz</b>	
– Bundesgesetz vom 23. März 1962	241.113
<b>Gesetzessammlung</b>	242.522

	Ziffer
<b>Grundlagen, allgemeine</b>	1
- Frühere Reformbestrebungen und die gegenwärtigen Postulate	11
- Übersicht über frühere Bestrebungen zur Entlastung des Bundesrates	111
- Übersicht über die gegenwärtigen Postulate	112
- Allgemeine Voraussetzungen von Reformen	12
- Methodische Ausgangspunkte	121
- Organisation und Mensch	122
- Richtpunkte der Expertenkommission	13
- Die Begrenzung auf die Leitungsorganisation der Exekutive	131
- Die Praktikabilität	132
<b>Information des Bundespräsidenten</b>	222.412
<b>Informationsdienst</b>	242.524
- Konferenz der Vertreter der Informationsdienste	242.55
- Informationsbulletin	242.55
- Ausbau der Bundeskanzlei zur Informationsstelle	334.3
<b>Informationswesen</b>	
- Die behördliche Information und Erläuterung	212.27
- Die Bundeskanzlei als Informationsstelle	242.4
- Der Ruf nach Verbesserungen	242.41
- Die Grundlinien einer künftigen Praxis	242.42
- Die Rolle der Bundeskanzlei im Informationswesen	242.43
	242.44
- Personelle Voraussetzung	242.45
- Der Ausbau der Bundeskanzlei zur Informationsstelle	334.3
<b>Kabinett</b>	
- Das Verwaltungskabinett	213.32
- Die Institution des Kabinettschefs	222.42
<b>Kanzlei des Bundesrates</b>	
- Die einzelnen Dienste	242.52
- Sekretariat des Bundespräsidenten	242.521
- Rechtsdienst	242.522
- Zentraler Übersetzungsdienst	242.523
- Informationsdienst	242.524
- Administration	242.525
- Die Fortbildung der Organisation der Bundeskanzlei	242.53
<b>Kollegialsystem</b>	211.2
- Leitgedanken und verfassungsrechtliche Gestaltung	211.21
- Die Realität	211.22
- Der Geschäftsgang des Kollegiums	212

	Ziffer
(Kollegialsystem)	
- Reformmöglichkeiten	
- Das Ziel	213.1
- Die Wahrung des funktionsfähigen Kollegialsystems	213.11
- Die Konzentration als Chance	213.12
- Reformvorschläge ohne Strukturänderungen	213.2
- Reformvorschläge mit Strukturänderungen	213.3
- Beurteilung	312
Kollegium	
- Der Geschäftsgang des Kollegiums	212
- Die geltende Regelung	212.1
- Allgemeines	212.11
- Die Sitzungen	212.12
- Das Mitberichtsverfahren	212.13
- Ausschüsse des Bundesrates	212.14
- Eigentümlichkeiten des heutigen Geschäftsganges	212.2
- Die prinzipielle Tauglichkeit	212.21
- Die Lückenhaftigkeit in der Wahrnehmung der Leitungsfunktion	212.22
- Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der Sitzungen	212.23
- Die Knappheit der Kollegialtätigkeit	212.24
- Die begrenzte Kontrolltätigkeit	212.25
- Die geschwächte Steuerungskraft	212.26
- Die zurückhaltende «Öffentlichkeitsarbeit»	212.27
- Reformmöglichkeiten	213
- Das Ziel	213.1
- Die Wahrung des funktionsfähigen Kollegialsystems	213.11
- Die Konzentration als Chance	213.12
- Reformvorschläge ohne Strukturänderungen	213.2
- Neuordnung der Kompetenzverteilung	213.21
- Die Einrichtung von Stabsstellen des Kollegiums	213.22
- Die innere Aktivierung	213.23
- Die Nutzung abkürzender Verfahren	213.24
- Ausschüsse des Bundesrates	213.241
- Mitberichtsverfahren	213.242
- Reformvorschläge mit Strukturänderungen	213.3
- Die Erweiterung des Bundesrates	213.31
- Die Schaffung einer Direktorialverfassung	213.32
- Übergänge zur Präsidialdemokratie	213.33
- Empfehlungen der Expertenkommission	
Vorkehren beim Kollegium	
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	331.1
- Der Ausbau und die Nutzung der Bundeskanzlei als Stabsstelle des Kollegiums	331.2

	Ziffer
(Kollegium)	
(- Empfehlungen der Expertenkommission)	
(Vorkehren beim Kollegium)	
- Die innere Aktivierung des Kollegiums	331.3
- Die Nutzung abkürzender Verfahren	331.4
Kommissionen, parlamentarische	232.323
Kommissionswesen	213.223
Kompetenzverteilung	
- Die Neuordnung der Kompetenzverteilung	
- beim Kollegium	331.1
- beim Bundespräsidenten	332.1
- bei den Departementschefs	333.1
Konferenz	
- der Generalsekretäre der Bundesverwaltung	242.54
- der Vertreter der Informationsdienste	242.55
- von Chefbeamten	334.4
Kontrolltätigkeit	
- Die begrenzte Kontrolltätigkeit des Bundesrates	212.25
- Die Kontrolle des Vollzuges bundesrätlicher Beschlüsse	241.22
- Die Kontrollaufgabe der Bundeskanzlei	242.33
- Parlamentarische Kontrollen	242.33
- Die Aufsicht in der Verwaltung als besondere Stabsaufgabe der Bundeskanzlei	334.2
Landesverteidigung	
- Bundeskanzlei und Totale Landesverteidigung	242.35
Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten	
- Begriff der Leitung	211.11
- Zielpostulate für eine wirksame Leitungsorganisation	312
Leitungsfunktion	
- Die Lückenhaftigkeit in der Wahrnehmung der Leitungsfunktion	212.22
- Die Departemente als Mitträger der Leitungsfunktion in der Exekutivgewalt	231.11
Leitungsorgane	
Empfehlungen der Expertenkommission in bezug auf die einzelnen Leitungsorgane	
- Vorkehren beim Kollegium	331
- Vorkehren beim Bundespräsidenten	332
- Vorkehren bei den Departementschefs	333
- Vorkehren bei der Bundeskanzlei	334
- Empfehlungen in bezug auf das Vorgehen	34

	Ziffer
<b>Leitungsorganisation der Exekutive</b>	2
– Der Bundesrat als Kollegialbehörde	21
– Der Bundespräsident	22
– Die Departementsvorsteher	23
– Die Bundeskanzlei	24
– Die Zielsetzung der Reformbestrebungen	31
– Die allgemeine Umschreibung	311
– Die wegleitenden Ziele für eine wirksame Leitungsorganisation	312
– Empfehlungen in bezug auf die einzelnen Leitungsorgane	33
– Vorkehren beim Kollegium	331
– Vorkehren beim Bundespräsidenten	332
– Vorkehren bei den Departementschefs	333
– Vorkehren bei der Bundeskanzlei	334
<b>Mitberichtsverfahren</b>	212.13
	213.242
	242.21
	334.1
<b>Öffentlichkeitsarbeit</b>	
s.: Informationswesen	
<b>Organisation</b>	
– Rationalität und Legitimität der Organisation	121.2
– Die Organisation in Bewegung	121.3
– Organisation und Mensch	122
– Die gegenseitige Abstimmung	122.1
– Norm und Wille	122.2
– Die Berücksichtigung der gegenwärtigen Amtswalter	122.3
s.: auch: Leitungsorganisation	
<b>Organisation der Bundeskanzlei</b>	
– Bundesgesetz vom 28. Juni 1919 betr. die Organisation der Bundeskanzlei	241.112
<b>Organisation der Bundesverwaltung</b>	
– Bundesgesetz vom 26. März 1914	111.3
	112.31
	211.21
	213.21
	241.111
	331.1
	342
<b>Parlament</b>	
– Der Departementsvorsteher und das Parlament	232.32
– Die Forderung	232.321

	Ziffer
(Parlament)	
(- Der Departementsvorsteher und das Parlament)	
- Der grundsätzliche Aspekt	232.322
- Möglichkeiten von Entlastungen der Departementsvorsteher im Parlamentsbetrieb	232.323
	333.5
- Die Bundeskanzlei als koordinierende Verbindungsstelle zwischen Exekutive und Parlament	242.31
Parlamentarische Postulate	
s.: Postulate	
Planung	
- Planungen auf Regierungsebene	242.32
- Planungsaufgabe der Bundeskanzlei	242.32
	334.1
	334.2
Postulate	
- Postulat Borel	0.21
- Postulat Chevallaz	0.22
- Postulat Schmitt-Genf	0.23
- Übersicht über die gegenwärtigen Postulate	112
- Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive	112.1
- Verstärkung der Tiefengliederung der Verwaltung	112.2
- Spezielle Reformvorschläge	112.3
Präsidentialdemokratie	213.33
Präsidentialdepartement	222.11
Präsidentialsekretär	222.42
Präsidentialverfügungen	221.22
	341
Pressedienst der Bundeskanzlei	242.55
Rechtsdienst der Bundeskanzlei	242.522
Rechtskonsulent des Bundesrates	242.522
Reformbestrebungen	
zugunsten des Gesamtbundesrates	
- Übersicht über frühere Bestrebungen zur Entlastung des Bundesrates	111
- Umfassende Reformgespräche im 19. Jahrhundert	111.1
- Die Beschränkung der Reformgespräche auf die Frage der Zahl der Bundesräte seit 1914	111.2
- Die Beibehaltung der tradierten Grundstruktur und ihrer normativen Grundlagen	111.3

	Ziffer
(Reformbestrebungen)	
(zugunsten des Gesamtbundesrates)	
– Übersicht über die gegenwärtigen Postulate	112
– Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive	112.1
– Verstärkung der Tiefengliederung der Exekutive	112.2
– Spezielle Reformvorschläge	112.3
– Massnahmen, die sich zugunsten des Gesamtbundesrates auswirken sollen	112.31
– Massnahmen, die sich auf die Arbeit des Bundespräsidenten auswirken sollen	112.32
– Massnahmen zur Entlastung der Bundesräte als Departementsvorsteher	112.33
– Verwaltungsinterne Massnahmen	112.331
– Entlastung von Verpflichtungen gegenüber dem Parlament	112.332
– Die Zielsetzung der Reformbestrebungen	31
– Die allgemeine Umschreibung	311
– Die begleitenden Ziele für eine wirksame Leitungsorganisation	312
Reformen	
Allgemeine Voraussetzungen von Reformen	
– Methodische Ausgangspunkte	121
– Umbauten und nicht gänzliche Neubauten	121.1
– Rationalität und Legitimität der Organisation	121.2
– Die Organisation in Bewegung	121.2
– Organisation und Mensch	122
– Die gegenseitige Abstimmung	122.1
– Norm und Wille	122.2
– Die Berücksichtigung der gegenwärtigen Amtswalter	122.3
Regieren	
– Begriffsumschreibung	211.11
– Die moderne Regierungslehre	213.321
Regierungsprogramm	213.23
	242.32
Repräsentationsaufgaben des Bundespräsidenten	222.31
Richtpunkte der Expertenkommission	13
– Die Begrenzung auf die Leitungsorganisation der Exekutive	131
– Abgrenzung und Isolierung der Thematik	131.1
– Die Weitung auf die allgemeine Organisationsfrage	131.2
– Die Praktikabilität	132
Sachberater	
– Persönliche Sachberater der Departementschefs	232.24
– Empfehlungen der Expertenkommission	333.3
Sekretariat	
– persönliches Sekretariat des Departementschefs	232.234
s. auch: Generalsekretariate	

	Ziffer
Sekretariat des Bundespräsidenten	
– der Präsidialsekretär	222.42
– das Sekretariat	242.521
Sitzungen des Bundesrates	212.12
– Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der Sitzungen	212.23
– Anhörung von Fachkräften an Sitzungen	213.22
– Empfehlungen der Expertenkommission	331.3
Staatssekretäre, Institution	
– Die Forderung	232.311
– Die Typen	232.312
– Der beamtete Staatssekretär	
– Der parlamentarische Staatssekretär	
– Die Aufnahme in der schweizerischen Ordnung	232.313
– Stellungnahme der Expertenkommission	325
Stabsstelle	
– Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle	242.2
– Empfehlungen der Expertenkommission	
– Der Ausbau der Bundeskanzlei zu einer allgemeinen Stabsstelle	334.1
– Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben durch die Bundeskanzlei	334.2
Stäbe	
– Die Schaffung von departementalen Stäben	232.22
– Empfehlungen der Expertenkommission	
– Ausbau der Generalsekretariate	333.2
– Weitere Stabsstellen und persönliche Berater des Departementschefs	333.3
– Ausbau der Bundeskanzlei zu einer allgemeinen Stabsstelle	334.1
– Wahrnehmung besonderer Stabsaufgaben durch die Bundeskanzlei	334.2
Steuerungskraft des Kollegiums	212.26
Übersetzungsdienst, zentraler	242.523
	334.4
Umfragen an Sitzungen des Bundesrates	212.12
Verantwortlichkeitsgesetz	
– Bundesgesetz vom 14. März 1958	231.11
Verbesserung des funktionellen Instrumentariums der Departementsspitze	232.25
Verwaltung	
– Begriff der Verwaltung	211.11
– Verwaltungskabinett	213.32
– Kabinettschef	222.42
Verwaltungsdirektorium	213.32

	Ziffer
Verwaltungsführung	
– Aufsicht und Kontrolle als Mittel der Verwaltungsführung	242.331
Vizekanzler	
– Die heutige Aufgabenverteilung zwischen Bundeskanzler und Vizekanzler	241.21
– Die Aufgabe des Vizekanzlers für Information	242.45
	334.3
– Das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und den Vizekanzlern	242.562
– Zahl der Vizekanzler	242.563
Verwaltungskabinet	213.32
– Kabinettschef	222.42
Zahl der Bundesräte	
– Frühere Reformbestrebungen	
– Umfassende Reformgespräche im 19. Jahrhundert	111.1
– Die Beschränkung der Reformgespräche auf die Frage der Zahl der Bundesräte seit 1914	111.2
– Die Beibehaltung der tradierten Grundstruktur und ihrer normativen Grundlagen	111.3
– Die gegenwärtigen Postulate	
– Übersicht	112
– Verstärkung der Breitengliederung der Exekutive	112.1
– Reformvorschläge mit Strukturänderungen	213.3
– Die Erweiterung des Bundesrates	213.31
– Die Schaffung einer konsequenten Direktorialverfassung	213.32
Zentralbibliothek	242.36
Zentraler Übersetzungsdienst	242.523
	334.4
Ziviler Generalstab	213.22
Zuständigkeitsordnung	
s.: Delegationsordnung	