

Bericht und Gesetzesentwurf

der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes
über die Organisation der Bundesverwaltung

Bericht und Gesetzesentwurf

der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes
über die Organisation der Bundesverwaltung

September 1971

INHALTSVERZEICHNIS

0	Einleitung	Seite
01	Der Auftrag der Expertenkommission	1
02	Die Arbeiten der Expertenkommission	2
03	Der Verweis auf vorhandene Vorarbeiten und wissenschaftliche Grundlagen	2
04	Der Bericht der Expertenkommission	3

ERSTER TEIL

1	Grundzüge der Neuordnung	
11	Die allgemeine Zielsetzung	5
12	Die begrenzte Lenkungs kraft von Rechtsvorschriften	6
13	Sonderheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation	6
14	Das Gesamtbild des Gesetzentwurfs	7
141	Zeitgemässes und illusionsloses Recht	7
142	Zur Eigenart des gesetzlichen Organisationsrechts	7
143	Das Postulat der Konzentration und Klarheit der Organisationsregelung	8
15	Rechtspolitische Fragen, insbesondere Fragen von Verfassungsrevisionen	8
151	Der Verzicht auf Vorschläge zu Verfassungsrevisionen	8
152	Die umfassende Regelung im Gesetz und der Verzicht auf einen einfachen Bundesbeschluss	10
2	Der Bundesrat	
21	Grundsätzliches (Artikel 1-7 E)	10
211	Die verfassungsrechtliche Aufgabe des Bundesrats (Artikel 1 und 2 E)	10
212	Die Regierungstätigkeit (Artikel 3 E)	11
212.1	Die Umschreibung	11
212.2	Faktoren der Regierungsfunktion	11
212.3	Die Priorität der Regierungsfunktion	14

213	Die Leitung der Bundesverwaltung (Artikel 4 E)	14
214	Vollziehung und Rechtspflege (Artikel 5 E).	15
215	Mitwirkung bei der Rechtssetzung (Artikel 6 E).	15
215.1	Die gegebene Situation	15
215.2	Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung im besonderen	16
216	Öffentlichkeitsarbeit (Artikel 7 E)	16
216.1	Die gesetzliche Regelung	16
216.2	Die staatspolitische Komponente der Regelung	17
22	Der Bundesrat als Kollegium (Artikel 8–17 E)	17
221	Die dominante Maxime der Reform: das Kollegialprinzip.	17
221.1	Hilfen für die Durchsetzung	17
221.2	Die Alternative	18
222	Die Verfahren des Kollegiums	18
222.1	Die ordentliche Prozedur (Artikel 8–14 E)	18
222.2	Der Kreis der Teilnehmer (Artikel 10 E)	19
222.3	Ausserordentliche Verfahren (Artikel 15 E).	19
222.4	Ausschüsse des Bundesrats (Artikel 16 E)	20
223	Die Geschäftsordnung des Bundesrats (Artikel 17 E)	21
223.1	Der Grundsatz	21
223.2	Formalien	21
23	Der Bundespräsident	21
231	Die spezifische Stellung	21
231.1	Allgemeines	21
231.2	Staatsintegrierende Aufgaben (Artikel 18 und 19 E)	22
232	Instrumente zur Führung des Kollegiums	24
232.1	Vorbereitungen (Artikel 20 E)	24
232.2	Sicherstellung der Kollegiumsarbeit (Artikel 21 E)	24
232.3	Aufsicht (Artikel 22 E)	24
233	Präsidentialverfügungen (Artikel 23 und 24 E)	25
234	Unterstützungen des Bundespräsidenten	25
234.1	Allgemeine Unterstützungen (Artikel 25 und 26 E)	25
234.2	Entlastung bei Repräsentationsaufgaben (Artikel 18 E).	26
3	Die Bundeskanzlei und die Stabsstellen des Bundesrats	
31	Der Bundeskanzler und die Bundeskanzlei	26
311	Die spezifische Stellung des Bundeskanzlers (Artikel 34 E)	26
312	Die Vizekanzler (Artikel 35 E)	26
313	Die Aufgaben des Bundeskanzlers (Artikel 36 E)	26
313.1	Die Generalklausel	26
313.2	Die Faktoren der unterstützenden Tätigkeiten.	27

314	Die Organisation der Bundeskanzlei (Artikel 37 E)	27
32	Stabsstellen	27
321	Das Problem der mehrdimensionalen Organisation	27
322	Die Institution der Stabsstelle	28
323	Die Aufgaben von Stäben (Artikel 38 E)	29
324	Allgemeinregelungen für Stäbe (Artikel 42 E)	30
325	Allgemeine Stabsstellen (Artikel 39 und 48 E)	30
326	Besondere Stabseinrichtungen des Bundesrats (Artikel 40 und 41 E)	30
326.1	Wegleitende Vorstellungen	30
326.2	Die Unterstellung und Zuordnung	31
326.3	Der direkte Zugang zum Bundesrat	31
4	Die allgemeine Organisation der Departemente	
41	Das Departementalprinzip (Artikel 28, 43, 44 E)	31
411	Das Verhältnis zum Kollegialprinzip	31
412	Der Departementsvorsteher	31
413	Die Frage der Totalität der Departementalordnung	32
42	Grundsätze der Organisation und Tätigkeit der Departemente	32
421	Von der Darstellungsweise im Gesetz	32
422	Gliederungsprinzip (Artikel 45 E)	33
422.1	Die Tiefengliederung im allgemeinen	33
422.2	Die obersten Stufen	33
422.3	Die Gruppenbildung	34
422.4	Die Tiefengliederung der Ämter	35
423	Die moderne Verwaltungsführung (Artikel 45 bis 47 E)	35
423.1	Der Ausgangspunkt	35
423.2	Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde	35
423.3	Das Bild der obersten Chefs	36
423.4	Der auf die Verwaltung zugeschnittene kooperative Führungsstil	36
43	Stabsstellen der Departemente	37
431	Das Generalsekretariat (Artikel 45, 48 und 49 E)	37
431.1	Die Aufgaben	37
431.2	Der Leiter	38
432	Spezielle Stabsstellen der Departemente (Artikel 50 E)	38
433	Persönliche Berater der Departementsvorsteher (Artikel 51 E)	38
434	Kommissionen (Artikel 52 E)	39
434.1	Die Vielzahl von Kommissionen	39
434.2	Regelungen und periodische Überprüfungen	39
44	Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung	40
441	Institutionalisierte Koordination	40
442	Koordinationsmittel	40

442.1	Selbstkoordination (Artikel 53 E)	40
442.2	Mitberichtsverfahren (Artikel 54 E)	41
442.3	Interdepartementale Koordinationsstellen (Artikel 55 E)	41
442.4	Institutionalisierte Konferenzen (Artikel 56 und 57 E)	41

5 Die Gliederung der Bundesverwaltung

51	Die Aufnahme ins Gesetz (Artikel 59 E)	41
52	Die Gliederung nach Massgabe der Exekutivaufgaben	42
521	Grundsatz des Vorgehens	42
522	Die praktikable Lösung	43
523	Überblick über die vorgeschlagenen Modifikationen	44
524	Offene Problematik	45
53	Neue Ämter	46
531	Eidgenössisches Amt für Kulturpflege	46
532	Eidgenössisches Amt für Umweltschutz	46
533	Eidgenössisches Amt für Wohnbauförderung	47
534	Eidgenössisches Amt für Gesetzgebung	48
535	Eidgenössisches Amt für Konjunkturfragen	50
536	Eidgenössisches Amt für Raumordnung	52
537	Eidgenössisches Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge	53
538	Eidgenössisches Amt für Strassenverkehr	54
	Eidgenössisches Amt für Bahn- und Schiffsverkehr	54
539	Eidgenössisches Amt für Nachrichtenübermittlung	55
54	Verschiebungen	56
541	Interdepartementale Verschiebungen	57
541.1	Eidgenössisches Departement des Auswärtigen	57
541.11	Zuteilung des Amtes für Aussenwirtschaft	57
541.2	Eidgenössisches Departement des Innern	60
541.21	Stufe der Ämter	60
541.211	Zuteilung der Militärversicherung	60
541.212	Zuteilung der Eidgenössischen Turn- und Sportschule	60
541.213	Zuteilung der Wohnbaufragen	60
541.22	Stufe unterhalb von Ämtern	60
541.221	Zuteilung der Zentralen Ausgleichsstelle AHV und der Schweizerischen Ausgleichskasse	60
541.3	Eidgenössisches Justizdepartement	61
541.31	Zuteilung des Amtes für Mass und Gewicht	61
541.4	Eidgenössisches Finanzdepartement	61
541.41	Zuteilung des Amtes des Delegierten für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung	61

541.5	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	61
541.51	Stufe der Ämter	61
541.511	Zuteilung der Alkoholverwaltung	61
541.512	Zuteilung der Getreideverwaltung	62
541.513	Zuteilung des Amtes für Forstwesen	62
541.52	Stufe unterhalb von Ämtern	62
541.521	Zuteilung des Amtes für landwirtschaftliche Entschuldung.	62
541.522	Zuteilung des Fremdenverkehrsdienstes	62
541.6	Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement	63
541.61	Stufe der Ämter	63
541.611	Zuteilung des Amtes für Bundesbauten	63
541.612	Zuteilung des Amtes für Strassen- und Flussbau.	63
541.613	Zuteilung der Unterabteilung Strassenverkehr.	63
541.62	Stufe unterhalb von Ämtern	64
541.621	Zuteilung des Vollzugs der Chauffeurverordnung	64
541.7	Schweizerische Bundeskanzlei.	64
541.71	Zuordnung der Finanzkontrolle und des Amtes für Organisation	64
542	Departementsinterne Umbenennungen und Verschiebungen.	64
542.1	Eidgenössisches Departement des Auswärtigen	64
542.11	Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten wird Generalsekretariat	64
542.2	Eidgenössisches Justizdepartement	65
542.21	Vereinigung von Polizeiabteilung und Fremdenpolizei	65
542.22	Eingliederung des Beschwerdedienstes des Justizdepartements zu dessen Generalsekretariat	65
542.23	Zusammenlegung der Vermessungsdirektion mit dem Grundbuchamt	66
542.3	Eidgenössisches Militärdepartement	66
542.31	Direktion der Militärverwaltung wird Generalsekretariat	66
542.4	Eidgenössisches Finanzdepartement	66
542.41	Finanzverwaltung wird Generalsekretariat	66
542.42	Die Führung der Staatskasse wird der Nationalbank übertragen	66
542.5	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement	67
542.51	Entlastung des Generalsekretariats von Linienaufgaben	67
542.6	Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement	67
542.61	Aufhebung des Amtes eines Delegierten für Wirtschaftsfragen	67
542.62	Übertragung der Aufsicht über das Starkstrominspektorat vom General- sekretariat auf das Amt für Energiewirtschaft	68
55	Die Gruppen	68

6	Die Organisation der Bundesverwaltung in den Einzelheiten	
61	Das Problem und seine bisherige Lösung	69
611	Die Befugnis zum Organisieren	69
612	Die Regelung im geltenden Organisationsrecht	69
62	Die leitenden Ideen der künftigen Regelung	71
621	Die Ausgangslage	71
622	Die Zielvorstellungen	72
622.1	Die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung	72
622.2	Die Eindeutigkeit und Einfachheit der Zuständigkeit für die Detailorganisation	72
622.3	Kriterien für die Zuweisung der Zuständigkeiten	73
622.4	Die Offenlegung der detaillierten Zuständigkeitsordnung	74
623	Die Ergänzung durch verbesserte Kontrollen	74
623.1	Kontrollorgane	74
623.2	Vom Stand der Kontrollen und vom Ausbaubedürfnis	74
623.3	Aufsichtskoordination zwischen Parlament und Verwaltung	76
63	Die Organisationserlasse unterhalb der Gesetzesstufe	77
631	Verordnungen des Bundesrats (Artikel 60 E)	77
632	Organisationserlasse der Departementsvorsteher (Artikel 61 E)	78
633	Leitlinien (Artikel 62 E)	78
64	Besondere Bestimmungen im Gesetz	78
641	Sitzregelungen (Artikel 30 und 31 E)	78
642	Wahl- und Amtsvoraussetzungen (Artikel 32 und 33 E)	79
643	Titel der Chefbeamten (Artikel 63 E)	79
7	Weitere Festlegungen	
71	Der Bundesrat in der Bundesversammlung	79
711	Entlastungsversuche	79
711.1	Das Begehren	79
711.2	Die Ablehnung eines eigentlichen Vertreters des Departementsvorstehers	80
711.21	Der Staatssekretär	80
711.22	Die Bedenken gegen die eigentliche Vertretung	80
712	Die Neuregelung (Artikel 64 E)	80
712.1	Der Ort der Neuregelung	80
712.2	Regelung für das Plenum	80
712.3	Regelung für parlamentarische Kommissionen	81
712.4	Geschäfte der Bundeskanzlei	81
72	Die das neue Gesetz ausführenden Erlasse	81
721	Die Vollendung und Fortbildung der Organisation	81
722	Überblick über die ausführenden Erlasse	81

73	Das Problem des Inkrafttretens der neuen Ordnung	82
74	Überleitung	82

ZWEITER TEIL

8	Erwägungen zur Frage der Zahl der Bundesräte	
81	Die Fragestellung	85
811	Allgemeines	85
812	Ansatzpunkte	85
82	Merkmale des Regierungsorgans	86
821	Die Regierung als Handlungs- und Verantwortungseinheit	86
822	Die Herstellung der Handlungs- und Verantwortungseinheit der Regierung	87
83	Zwei Haupttypen des Kollegialprinzips	87
831	Das sich selbst bewegende Kollegium (automatisches oder selbsttätiges Kollegium)	88
832	Das geführte Kollegium	88
84	Vom Wesen des Kollegialprinzips nach schweizerischer Auffassung	89
841	Die machthemmende Funktion	89
842	Die Berücksichtigung des Pluralismus	90
843	Die Herstellung der prinzipiellen Einstimmigkeit	90
844	Die Konzentration von Wissen, Können und Erfahrung	91
845	Die letztinstanzliche Koordination	91
846	Stabilität und Kontinuität	91
85	Die allgemeine Problematik der Grösse des Kollegiums	92
851	Primäre Begrenzungen	92
852	Erfahrungswerte im Mittelfeld	93
853	Folgerungen	94
86	Die organisatorische Situation bei 11 Bundesräten	95
861	Die Sprengung der Selbsttätigkeit des Kollegiums	95
862	Die Lösungsmöglichkeiten für das Leitungsorgan	95
862.1	Plural- oder Einmannorgan	95
862.2	Die Zusammensetzung und allgemeiner Aufgabenbeschrieb des Präsidialdepartements	96
863	Eigenheiten des elfgliedrigen Bundesrats	97
863.1	Allgemeines	97
863.2	Von Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung des gestärkten Bundespräsidenten	97
863.3	Von den entlastenden und anderen Wirkungen	98

864	Die Gliederung der Bundesverwaltung bei 11 Bundesräten	98
87	Die organisatorische Situation bei 9 Bundesräten	99
871	Ungewissheiten	99
872	Die Gliederung der Bundesverwaltung bei 9 Bundesräten	100
88	Die organisatorische Situation bei 7 Bundesräten	101
881	Der grundlegende Sachverhalt	101
882	Reformmöglichkeiten	101
89	Die Institution der Staatssekretäre	102
891	Die Haupttypen.	102
891.1	Die Vielzahl und die verwirliche Entwicklung	102
891.2	Der beamtete Staatssekretär	103
891.3	Der parlamentarische Staatssekretär	104
891.4	Spielformen der Institution des Staatssekretärs	105
892	Vor- und Nachteile des beamteten Staatssekretärs	105
893	Die Beurteilung.	106
9	Übersicht und Schlussfolgerungen für die Frage der Grösse des Bundesrats	
91	Die Rangfolge der massgebenden Werte.	106
911	Die Funktionsfähigkeit des Regierungsorgans	106
912	Die Führungsmöglichkeit der leistungsfähigen Verwaltung	107
913	Der Vorrang der Kollegiums Aufgabe	107
92	Gegenüberstellungen der drei Varianten	107

TABELLENTEIL

97 Übersicht der bisherigen und neuen Bezeichnungen von
Departementen und Verwaltungseinheiten. 109

98 Organisationsstrukturen der Departemente (Tabellen)

7 Departemente

980 Variante 1: Amt für Aussenwirtschaft beim Eidg. Departement des Auswärtigen

981 Variante 2: Amt für Aussenwirtschaft beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

9 Departemente

982 Variante 1: Amt für Aussenwirtschaft beim Eidg. Departement des Auswärtigen

983 Variante 2: Amt für Aussenwirtschaft beim Eidg. Volkswirtschaftsdepartement

984 Variante 3: mit Präsidialdepartement

985 11 Departemente

Synoptische Darstellung der Organisationsstrukturen der Departemente

986 Bundeskanzlei
Eidg. Departement des Auswärtigen (EDA)

987 Eidg. Departement des Innern (EDI)
Eidg. Justizdepartement (EJD)

988 Eidg. Militärdepartement (EMD)

989 Eidg. Finanzdepartement (EFD)
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD)
Eidg. Verkehrs- und Baudepartement (EVBD)

BEILAGE (gelber Teil)

Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrats und
der Verwaltung (Entwurf)

ANHANG (grüner Teil)

Organisationserlasse und Reformbestrebungen von 1848 bis 1971

SACHREGISTER

0 Einleitung

01 Der Auftrag der Expertenkommission

Im November 1967 wurde dem Bundesrat der einlässliche «Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrats» unterbreitet (Bericht der von Direktor Dr. O. Hongler präsierten Expertenkommission). Darin wurde u. a. empfohlen, das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 sei rasch und vollständig zu revidieren. Am 22. Mai 1968 beschloss der Bundesrat grundsätzlich, dieser Empfehlung zu folgen. Er nahm die Aufgabe in seinen «Bericht über die Richtlinien für die Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1968–1971» vom 15. Mai 1968 auf und bestellte am 16. Oktober/20. November 1968 eine Expertenkommission in folgender Zusammensetzung:

- Präsident: Bundeskanzler Dr. K. Huber, Bern
- Vizepräsident: Dr. O. Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, Bern
- Mitglieder: Dr. R. Devrient, Präsident der Verwaltungsräte der «LA SUISSE Vie et Accidents», Lausanne
Prof. Dr. K. Eichenberger, Arlesheim/Basel
Oberstkorpskommandant Prof. Dr. A. Ernst, Muri bei Bern
Dr. M. P. Grassi, Wirtschaftskonsulent, Lugano
Prof. Dr. E. Rühli, Zürich
M. Steiner, Generaldirektor der Gebr. Sulzer AG, Zürich/Winterthur
Bundesrichter Prof. Dr. H. Zwahlen, Lausanne
- Juristischer
Mitarbeiter: Dr. W. Buser, Vizekanzler, Bern
- Sekretär: Dr. M. Baltensweiler, Adjunkt der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, Bern

Die Aufgabe der Expertenkommission umschrieb der Beschluss des Bundesrats vom 16. Oktober 1968 wie folgt:

«Die Expertenkommission hat den Auftrag, dem Bundesrat Vorschläge für eine Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung sowie des Bundesratsbeschlusses vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften zu unterbreiten.»

Später stellte sich die Frage, ob die Expertenkommission auch das Problem der Zahl der Bundesräte behandeln solle, das heisst insbesondere, ob sie sich ebenfalls dazu auszusprechen habe, wie die Organisation der Bundesverwaltung bei einer Erhöhung

der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 am zweckmässigsten zu treffen sei. Nach Aussprachen des Bundesrats mit den Fraktionspräsidenten und Parteipräsidenten vom 21. November 1968 und 17. Februar 1969 erweiterte der Bundesrat den Auftrag der Expertenkommission im genannten Sinne. Er schloss damit Erwägungen und Vorschläge nicht aus, die allenfalls Verfassungsrevisionen erheischen.

02 Die Arbeiten der Expertenkommission

Bei der Durchführung des Auftrages ging die Expertenkommission in vielen wesentlichen Fragen vom erwähnten «Expertenbericht über Verbesserungen der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrats» («Bericht Hongler») vom November 1967 aus. Sie hat sodann ihrerseits in der Bundesverwaltung Erhebungen über den Stand der Organisation, vor allem der Aufgabenteilung und der Funktionsabläufe, durchgeführt und damit den sogenannten Ist-Zustand aufgenommen. Ferner verschaffte sich die Expertenkommission eine Übersicht über die Gesamtheit der Aufgaben der Bundesverwaltung. Besondere Probleme – so die Führungs- und Organisationsgrundsätze, die Gruppenbildung, die Delegation, Aufsicht und Kontrolle, der Einsatz von Stäben usw. – wurden in Arbeitsausschüssen der Expertenkommission einlässlich untersucht, worauf die Kommission in Plenarsitzungen zu den Ergebnissen Stellung nahm.

Als besonders heikel und zeitraubend erwiesen sich die Fragen der Gliederung der Bundesverwaltung, namentlich die der Verschiebungen von Abteilungen (Ämtern) von bisherigen in andere Departemente. Indessen liegt weder in der sachlichen noch in der politischen Bedeutung der Reformen das Schwergewicht bei diesen Fragen der Verschiebungen. Vielmehr sind es strukturelle und funktionelle Probleme der Exekutive schlechthin, die in ihrer Vielschichtigkeit und in ihren Abhängigkeiten von der staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Situation des Staates die Expertenkommission in erster Linie in Anspruch nahmen.

03 Der Verweis auf vorhandene Vorarbeiten und wissenschaftliche Grundlagen

Wollte man die Situation von Regierung und Verwaltung und die Lösungsmöglichkeiten einlässlich erörtern, würde der hier zu erstattende Bericht zu umfangreich. Die Expertenkommission muss sich deswegen grösste Beschränkung auferlegen. Sie kann dies jedoch tun, weil sie vor allem voraussetzen darf, dass den Adressaten der oben erwähnte «Bericht Hongler» von 1967 bekannt ist. Es wird denn auch ausdrücklich auf diese Schrift verwiesen, und Wiederholungen oder Neudarstellungen unterbleiben, soweit nicht neue Einsichten jene früheren Ausführungen ergänzen oder berichtigen müssen.

Die Expertenkommission muss sich in ihren Ausführungen aber auch engste Schranken in bezug auf die wissenschaftlich-theoretischen Überlegungen, die ihrem Bericht

zugrunde liegen, setzen. Die betriebswissenschaftlichen, die politologischen, die staats- und verwaltungsrechtlichen, die soziologischen, die statistischen Disziplinen wurden nach ihrem je neuen Stand herangezogen, und die Reformfragen wurden im Lichte dieser Wissenschaftszweige erörtert. Bekanntlich gibt es keine geschlossene Wissenschaft der «öffentlichen Organisation» oder gar eine «Organisationslehre für Regierung und Verwaltung»; die in jüngster Zeit aufgekommenen «Regierungslehre» und «Verwaltungslehre» bringen wertvolle Anregungen und Unterstützungen, decken aber den vorliegenden Gegenstand nur stellenweise und sind im übrigen noch ohne erhärtete Erkenntnisse. Die Expertenkommission hatte deswegen selbst die interdisziplinären Brücken zu schlagen, die vielgestaltigen Gesichtspunkte einzubeziehen und die betroffenen Wissenschaftszweige zur Geltung zu bringen. Da der Expertenbericht seiner Bestimmung gemäss keine wissenschaftliche Abhandlung sein kann, muss er unter anderem auf eine Theorie der Regierungs- und Verwaltungsorganisation in deren strukturellen und funktionellen Seiten verzichten. Die Expertenkommission glaubt indessen, ihr wissenschaftliches Fundament tief und fest genug gelegt zu haben. Sie liess es sich auch angelegen sein, ihre Vorschläge aus grundsätzlichen und allgemeinen Erwägungen heraus aufzubauen, freilich immer im Anblick der spezifischen Situation der Bundesexekutive und ohne irgendwelche blinden Übernahmen von Modellen aus den ausländischen Staatsorganisationen oder den privaten Grossunternehmen.

04 Der Bericht der Expertenkommission

Der nachstehende Bericht steht also unter den Geboten der Kürze und der Ausrichtung auf die praktisch-legislatorische Zielsetzung des Expertenauftrags. In einem ersten Teil werden die allgemeinen Betrachtungen und ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz auf der Basis von sieben Departementen vorgelegt. Da hier die legislatorischen Fragen vorherrschen, lehnt sich dieser Teil des Berichts im Aufbau stark an den Entwurf für ein neues Organisationsgesetz (E) an.

Im zweiten Teil wird untersucht, wie sich die Bundesverwaltung im Falle der Schaffung von neun oder elf Departementen – mit oder ohne Präsidialdepartement – gliedern liesse. Dabei wird auch – unter organisatorischen und staatspolitischen Gesichtspunkten – zu den Vor- und Nachteilen der Siebener-, Neuner- und Elferlösung Stellung genommen.

Die Expertenkommission hat damit zunächst auf der Basis von sieben Departementen – der einzigen Variante, die nicht vorgängig jeder gesetzlichen Neuordnung eine Verfassungsrevision erfordert – die Möglichkeiten einer modernen und rationellen Verwaltungsorganisation geprüft und dargelegt

- a. dass sich auf dieser Basis eine unter organisatorischen Gesichtspunkten vertretbare Lösung finden lässt, sofern der Gesetzgeber zu einigen wesentlichen Neuerungen bereit ist, und
- b. wie sich die gesetzliche Regelung in diesem Falle gestalten würde.

Für die Varianten mit neun und elf Departementen präsentiert der Bericht detaillierte Organisationsstrukturen der Departemente und Gruppen. Die zugehörigen Gesetzes-
erlasse können, falls sich der Bundesrat oder die Bundesversammlung zur Einleitung
einer entsprechenden Verfassungsrevision entschliesst, in kurzer Zeit nachgeholt wer-
den. Sie würden sich übrigens in den allgemeinen Bestimmungen zu einem guten Teil
mit dem jetzt auf der Basis von sieben Departementen ausgearbeiteten Entwurf
decken. Die wichtigsten Änderungen lägen in der Gliederung der Departemente und
in der Stellung des Bundespräsidenten bei der Schaffung eines Präsidialdepartements.

1 Grundzüge der Neuordnung

11 Die allgemeine Zielsetzung

Die Reformen der Regierung und der Verwaltung sind darauf gerichtet, die grossen und ständig wachsenden Aufgaben der Exekutive im modernen Staat sinnvoll zu erfüllen. Dazu bedarf es unter anderem einer zeitgemässen Organisation und einer zweckmässigen Ordnung der Funktionen. Sie braucht wirksame Führungsinstrumente. Die Exekutive soll sich als rechtmässig, als leistungsfähig und als rationell eingerichtet ausweisen können. Im gleichen Sinne sollen ihre Betätigungen vor sich gehen.

Die Exekutive führt im Staat und im Gefüge der Gewalten kein Eigenleben. Ihre Tätigkeit und ihr Erfolg sind abhängig von der Leistungsfähigkeit und den Grundhaltungen vor allem der Bundesversammlung, dann aber auch der Justiz und ferner der Kantone und des Volks. Umgekehrt sind auch diese Einrichtungen und Organe darauf angewiesen, dass die Exekutive des Bundes vollwertig ihres Amtes waltet. Man kann solche wechselseitige Abhängigkeiten nicht genug betonen. Die gegenwärtige Situation von Staat und Gesellschaft gibt den Reformen von Regierung und Verwaltung eine Priorität. Es wäre verhängnisvoll, mit diesen Reformen zuzuwarten, bis allenfalls eine Totalrevision der Bundesverfassung an die Hand genommen wird. Denn wann dies der Fall sein kann, steht dahin. Von einem abstrakten Gesichtspunkt aus könnte es erwünscht sein, die fälligen Reformen der gesamten Organisation der Eidgenossenschaft in einem Zuge und aus einheitlicher Sicht vorzunehmen. Doch ist an die praktischen Möglichkeiten zu erinnern: Man kann vorderhand nicht anders als schrittweise vorgehen und dabei da ansetzen, wo sachlich die grösste Dringlichkeit, aber auch die Aussicht besteht, einen relativ geschlossenen Regelungsbereich innert absehbarer Zeit zu einem Ergebnis zu bringen.

So haben die Reformen von Regierung und Verwaltung einen dreifachen Sinn: Sie sind einerseits das Kernstück dringlicher Neuordnungen, wenn der Staat seine Leistungsfähigkeit und seinen Zusammenhalt bewahren will. Dabei geht es weniger darum, das Bisherige und Eingespielte in grosser Aufmachung zu modifizieren, als vielmehr darum, das Neue, das Kommende, das qualitativ und quantitativ Ungewohnte aufzufangen und zulänglich zu bewältigen. Die Reformen sind andererseits Probierstück dafür, ob zurzeit echte Erneuerungen in der staatlichen Organisation überhaupt gelingen können. Sie bilden schliesslich den Versuch, in einem dem schweizerischen Handeln angepassten pragmatischen Vorgehen – das die Ausrichtung an grundsätzlichen Leitlinien und einem prinzipiellen Gesamtkonzept des Staats keineswegs ausschliesst, sondern richtigerweise fordert – schwierige Organisationsaufgaben zu bewältigen.

12 Die begrenzte Lenkungskraft von Rechtsvorschriften

Wohl niemand wird es deutlicher empfinden als die Expertenkommission selbst, dass die angestrebten Reformen nur sehr begrenzt durch rechtliche Bestimmungen zustande gebracht und gesichert werden können. Zwar versucht der Gesetzentwurf, die zeitgemässe Exekutive zu erfassen, ihr das rechtliche Gerüst zu geben und Ziele ihres Handelns zu setzen. Aber das Eigentliche, das, worauf es letztlich für das Gelingen ankommt, lässt sich durch Rechtsnormen oft nur andeuten, und dass es sich durchsetzt, kann nicht wieder durch Normen gewährleistet werden. Das Entscheidende nämlich liegt in der Einstellung, in der Grundhaltung und im rechtlich nicht fassbaren Willen der Amtsträger vieler Stufen: Sie müssen, gleichsam im Alltag des Verwaltungslebens und der Politik, das Bild einer zeitgemässen Exekutive verwirklichen in Bereichen und Tatbeständen, die innerhalb und jenseits rechtlicher Festlegungen liegen. Wer denn erwartet, das neue Gesetz und die ihm nachfolgenden Erlasse würden ein völlig verändertes Bild der Exekutivgewalt darbieten und diese bis ins einzelne normativ schaffen, verkennt die Möglichkeiten des Rechts. Seine Normen müssen aus der Natur der Sache heraus im Bereiche der regierenden und verwaltenden Tätigkeit vorwiegend organisatorischer Natur sein, können das Verhalten der Verwaltung nicht vollends determinieren – und sollen es auch nicht: Es wäre verkehrt, den augenblicklichen Stand der Einsichts- und Regelungsfähigkeiten zu zementieren.

Die mit Grund immer wieder geforderte Mobilität der Verwaltung setzt eine Beweglichkeit auch der Organisation voraus. Zu erreichen ist sie nicht mit einem Traditionalismus, der einmal erreichte Zustände als vollkommen betrachtet und verewigt. Im gleichen Atemzug muss man aber auch vor dem modernistischen Zuge warnen, alles dauernd in Frage stellen zu wollen und im Strudel der Bewegung das Normative letztlich aufzugeben. Die Kunst, ein Staatswesen in Ordnung zu halten, besteht unter anderem darin, immer wieder Gleichgewichtslagen zwischen Rechtlichem und Ausserrechtlichem, zwischen Normativem und Normfreiem, zwischen Institutionalisiertem und Persönlichem herzustellen.

Damit hängt etwas weiteres zusammen: Eine neue Gesetzgebung über die Organisation soll Sicherheit und Gewissheit geben. Strukturen und Funktionen brauchen eine relative Konstanz und Stabilität. Gerade deswegen muss sich aber eine organisatorische Gesetzgebung für Entwicklungen offen halten. Sie darf nicht alles und jedes regeln wollen. Sie gibt eine Grundordnung, von der erwartet werden darf, dass sie einige Zeitinhält. Diesfalls müssen aber freie Räume offen bleiben, die erlauben, die Einzelheiten und Nebensächlichkeiten den sich rasch ändernden Verhältnissen anzupassen, die Organisation dauernd auf der Höhe optimaler Leistungsfähigkeit zu halten.

13 Sonderheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation

Was einleitend schon in allgemeiner Hinsicht ausgesprochen wurde, ist hier nochmals aufzunehmen: Jede Regierungs- und Verwaltungsreform sieht sich immer wieder mit dem Umstand konfrontiert, dass eine gefestigte Verwaltungswissenschaft und

innerhalb dieser eine Wissenschaft von der Verwaltungsorganisation und von der Verwaltungsführung erst in Anfängen besteht. Entsprechendes gilt für die Regierungslehre. Vor allem fehlt eine der privaten Betriebswirtschaftslehre analoge Disziplin. So muss immer wieder auf Erkenntnisse dieses Wissenschaftszweiges zurückgegriffen werden, der äusserst wertvolle Einsichten und Anregungen vermittelt. So weit als irgendwie möglich wurde in der Expertenkommission die private Betriebswirtschaft zu Rate gezogen, auf ihre Erfahrungen abgestellt und ihr Wissen genutzt. Indessen ist zugleich bestätigt worden, dass staatliche und private Organisation zufolge ihrer Unterschiede in Zwecken, Mitteln, Wesen und Möglichkeiten verschiedenen Grundsätzen folgen, die sich strukturell und funktionell auswirken. Die Regierungs- und Verwaltungsreform muss deshalb bei allen Anlehnungen letztlich doch auf eigenen Füßen stehen und ihren Eigenheiten gemäss durchgeführt werden. Unkritische Übernahmen würden Schaden stiften; es gilt, das Spezifische zu ermitteln.

14 Das Gesamtbild des Gesetzentwurfs

141 Zeitgemässes und illusionsloses Recht

Innerhalb der dargelegten Schranken und Möglichkeiten gilt die Maxime: Es soll ein fortschrittliches Gesetz geschaffen werden; eines, das die Wirklichkeit und die Gegebenheiten nüchtern und illusionslos in Rechnung stellt. Das heisst, das Gesetz soll die Exekutive, insbesondere den Bundesrat, so zeigen, wie sie ihrem Wesen nach sind, sein können und heute zu handeln haben. Das Gesetz soll so gestaltet werden, dass ihm die Wirklichkeit nachzukommen vermag. Es gibt nämlich in bezug auf die Exekutive im schweizerischen Verfassungsleben gern Verschleierungen: Weil man – mit vollem Recht – die Exekutive im Mass halten und Machtanhäufung bei ihr vermeiden will, hängt man oft mit einer gewissen Vorliebe an der utopischen Vorstellung, Regierung und Verwaltung seien nichts anderes als gehorsame Vollzieher dessen, was anderwärts angeordnet worden sei. In der Staatspraxis und in der wirklichen Verfassung werden der Exekutive jedoch weit mehr und insbesondere auch leitende und schöpferische Funktionen überantwortet. Der Bundesrat beispielsweise ist eine echte Regierung, die in Aufgabe und Tätigkeit sich keineswegs von Regierungen des Auslands unterscheidet. Und er muss es um des Staates willen bleiben; er kann nicht durch ein anderes Organ, z.B. die Bundesversammlung, ersetzt werden. Solche Tatbestände darf die Gesetzgebung nicht verschweigen oder halbwegs verdecken; sie muss Auftrag, Struktur und Tätigkeit klar zu erkennen geben. Nur so hat sie auch die Möglichkeit, einer ausgreifenden Organgruppe Zügel anzulegen, Machtentfaltungen jenseits des Rechts zu unterbinden und Verantwortlichkeiten klarzustellen.

142 Zur Eigenart des gesetzlichen Organisationsrechts

Muss das Organisationsrecht einen Gegenstand, wie hier einer gegeben ist, in Gesetzesform regeln, so nimmt es auf eine weite Strecke die Natur von sogenanntem *materiellem* Verfassungsrecht an. Das heisst, es ordnet Grundfragen der staatlichen Or-

ganisation. Die Normen könnten, wenigstens teilweise, ihrer Bedeutung nach auch in der Verfassungsurkunde stehen, also zu formellem Verfassungsrecht gemacht werden. Bleiben sie auf der Gesetzesstufe, behalten sie oft das Wesen von formellem Verfassungsrecht bei: Sie haben einen hohen Grad von Abstraktheit; sie müssen in Begriffen sprechen, die erst in der Anwendungsphase ihren vollen Gehalt erhalten oder offenbaren; sie nennen häufig bloss Ziele, die relativ hochgesteckt sind und die durch die Normadressaten in loyalen Bemühen ausgelegt und angestrebt werden sollen; sie müssen ihre eigenen Detaillierungen nachgeordneten Rechtssetzern überlassen, mit Ermächtigungen arbeiten und schlicht darauf vertrauen, dass das Beste herausgeholt wird. So sind denn auch im Gesetzentwurf viele Rechtssätze Aufruf, Aufgabe, Übertragung zu guten und treuen Händen.

143 Das Postulat der Konzentration und Klarheit der Organisationsregelung

Das neue Organisationsgesetz soll den Grundstein für einen klaren und durchsichtigen Organisationsaufbau der Exekutive und für ebensolche Funktionsabläufe legen. Die heutige Ordnung krankt daran, dass viele organisatorische Bestimmungen überholt sind und nicht mehr verwirklicht werden, dass zu viele Erlasse auf zu vielen Stufen bestehen, dass ungleich delegiert wird, dass die Regelungsdichte willkürlich variiert, dass das, was die Exekutive in ihrer Gesamtheit ist und tut, aus der Normordnung schwerlich einsichtig werden kann. Es ist nicht einfach, hier Verbesserungen zu schaffen; jedenfalls ist zu bestätigen, dass die Neuordnung schrittweise getroffen werden muss und das Gesetz allein nicht schon die Reform ausmachen kann.

15 Rechtspolitische Fragen, insbesondere Fragen von Verfassungsrevisionen

151 Der Verzicht auf Vorschläge zu Verfassungsrevisionen

Aus Gründen, die noch darzulegen sein werden, sollen die rechtlichen Grundlagen ausgearbeitet werden, wenn es bei sieben Bundesräten bleibt. Bei dieser Ausgangssituation erübrigt sich, Artikel 95 der Bundesverfassung, der die Zahl der Regierungsmitglieder bestimmt, einer Revision zu unterziehen.

Wenn schon für diese staatspolitisch und verfassungsrechtlich bedeutsame organisatorische Frage die bisherige Verfassungsordnung aufrecht bleiben soll, so lag es nahe, andere Revisionsfragen nur in Erwägung zu ziehen, soweit ein zwingendes Bedürfnis sich dafür aufdrängt.¹⁾ Selbstverständlich könnte man zu allen Bestimmungen der

¹⁾ Die Frage einer Revision von Artikel 96 BV (Vorschrift, wonach nicht mehr als ein Mitglied des Bundesrats dem gleichen Kanton angehören darf) hatte die Expertenkommission – entgegen den Ausführungen im Geschäftsbericht des Bundesrats für das Jahr 1970, S. 115, unten – nicht zu prüfen. Die parlamentarischen Vorstösse, die sich mit der Beseitigung der Wählbarkeitschranke des Artikels 96 BV befassen, werden vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement bearbeitet. Die anderslautenden Ausführungen im Geschäftsbericht 1970 beruhen, wie die Eidg. Justizabteilung im Schreiben vom 28. Mai 1971 an die Bundeskanzlei feststellt, offensichtlich auf einem Versehen.

Bundesverfassung, die den Bundesrat und die Bundeskanzlei betreffen, Revisionsfragen aufwerfen. Aber das Ziel der jetzt hängigen Regierungs- und Verwaltungsreform der zweiten Revisionsstufe ist anerkanntermassen bescheidener: So will sie weder das Kollegialprinzip aufgeben noch die Wahlart und die Verantwortlichkeitsordnung ändern. Ein Präsidialregime oder ein sogenanntes parlamentarisches System bei dem die Regierung durch ein Misstrauensvotum des Parlaments gestürzt werden kann, sind nicht beabsichtigt. Wenn schon, so müssen derartige Grundfragen bei der Totalrevision der Bundesverfassung erwogen werden.

Ähnliches gilt für den Kompetenzkatalog des Bundesrats. Es wäre denkbar, im Zuge der zeitgemässen Organisation der Exekutive Artikel 102 der Bundesverfassung ganz oder teilweise zu revidieren, wobei neben formal-stilistischen etliche materielle Änderungen in Betracht fielen. Allein, man kann mit Fug diesen Kompetenzkatalog nicht in Frage ziehen und Änderungen an ihm vorschlagen, ohne zugleich die entsprechende Kompetenzaufzählung der Bundesversammlung (Artikel 85 der Bundesverfassung) vorurteilslos der Überprüfung zu unterwerfen. Damit aber – es ist augenfällig – wäre die jetzt einmal gesteckte Grenze der zweiten Stufe der Regierungs- und Verwaltungsreform weit überschritten; man betriebe auch eine Parlamentsreform.

Angeichts der erwähnten Schranken von grundlegenden Revisionsfragen blieben zwei Bestimmungen der Bundesverfassung, die die Expertenkommission auf eine Änderung hin zu beurteilen hatte:

- a. Einmal ist es Artikel 105 BV mit seiner Regelung für die Bundeskanzlei. Nachdem aber eine Spezialkommission des Nationalrats mit Bericht vom 6. Oktober 1970 vorschlug, diese Verfassungsbestimmung zu ändern und die Bundeskanzlei allein dem Bundesrat zuzuweisen, besteht im Augenblick kein Anlass, sich hier über diese oder andere Modifikationen des Artikels 105 zu verbreiten. Der Vorschlag liegt vor der Bundesversammlung, und man kann abwarten, was sie beschliesst. Die bisherige und die neu vorgeschlagene Regelung bilden kein Hindernis für die angestrebten Reformen.
- b. Sodann ist es Artikel 103 der Bundesverfassung, der das Departementalsystem verankert und dessen Beziehungen zum Kollegialprinzip zu ordnen trachtet. Die heutige Fassung stammt aus dem Jahre 1914. Sie öffnete die Möglichkeit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen vom Kollegium (Absatz 1 Satz 2) auf untergeordnete Amtsstellen (Absatz 2) und schuf die eine Basis für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Absatz 3). Die Verfassungsbestimmung ist im Wortlaut nicht mehr ganz der heute geläufigen Verfassungsinterpretation und der anerkannten Verfassungspraxis gemäss; dies gilt insbesondere für Absatz 1 Satz 2 und Absatz 2. Eine neue Bestimmung könnte das Verhältnis zwischen Kollegium, Departementen und weiteren Amtsstellen angemessener, klarer und präziser aussprechen. Aber *zwingend* ist es deswegen nicht, eine förmliche Verfassungsrevision vorzunehmen. Die Expertenkommission sieht deswegen davon ab, dem Bundesrat Revisionsvorschläge in bezug auf formelles Verfassungsrecht vorzuschlagen.

152 Die umfassende Regelung im Gesetz und der Verzicht auf einen einfachen Bundesbeschluss

Die Expertenkommission hat die Möglichkeit geprüft, die notwendigen normativen Neuerungen, die nicht ohnehin dem Bundesrat vorbehalten sind, teils im Bundesgesetz, teils in einem einfachen Bundesbeschluss niederzulegen. Leitender Gedanke war, das Gesetz nicht mit zu vielen Bestimmungen zu belasten. Bei der Ausarbeitung der Texte erwies sich jedoch, dass die Teilung in Gesetz und einfachen Bundesbeschluss nicht sinnvoll wäre. Der Bundesbeschluss hätte zu wenig Substanz. Vor allem aber für die Adressaten (Behörden und Bürger) ergäben sich unnötige Komplikationen: Sie hätten sachlich zusammengehörige Regelungen der Grundordnung in zwei oder mehr Erlassen zu suchen, zumal da wesentliche Bestimmungen in der Bundesverfassung enthalten sind, die immer auch und in erster Linie zu Rate zu ziehen ist.

Wegen dieses Verzichts auf einen einfachen Bundesbeschluss mit organisatorischen Regelungen wird allerdings das Gesetz wieder Vorschriften aufnehmen, die nicht von kapitaler Bedeutung sind, die aber auch nicht auf den Bundesrat delegiert werden können, da die betreffenden Bindungen durch einen von ihm verschiedenen Rechtsetzer herbeigeführt werden sollen (so gewisse Verfahrensbestimmungen für das Kollegium, Regelungen für den Bundespräsidenten und die Bundeskanzlei).

2 Der Bundesrat

21 Grundsätzliches (Artikel 1-7 E)

211 Die verfassungsrechtliche Aufgabe des Bundesrats (Artikel 1 und 2 E)

Das Gesetz soll im allgemeinen nicht wiederholen, was die Bundesverfassung enthält. Denn durch Wiederholungen würde der dirigierende Wert der Verfassungsbestimmungen vermindert, und es können unliebsame Konflikte über die Frage entstehen, welche Norm nun eigentlich die geltende Ordnung trage. Von diesem Prinzip macht Artikel 1 eine Ausnahme: Er stellt dem Sinn und weitgehend auch dem Wortlaut nach voran, was Artikel 95 der Bundesverfassung schon enthält. Es soll im Gesetze unmissverständlich zum Ausdruck kommen, dass der Bundesrat als Kollegium von sieben Mitgliedern an der Spitze der Exekutive steht und dass in seinen Aufgabenbereich leitende Tätigkeiten fallen. In was diese bestehen, muss in nachfolgenden Artikeln konkretisiert werden.

Hiezu macht Artikel 2 E den Auftakt. Er fasst in vier Arten von Funktionen zusammen, was Artikel 102 der Bundesverfassung und die kaum übersehbare Menge von weiteren Rechtserlassen dem Bundesrat überbindet. So wird auch ein Überblick über die verfassungsrechtliche Aufgabe des Bundesrats und damit dessen Stellung im Staat und im Gefüge der andern Gewalten geboten. Es wird klargestellt – darauf wurde bereits unter Ziffer 141 hingewiesen –, dass der Bundesrat nicht einfach eine verwaltende Einrichtung bildet, sondern zu einer Betätigung verpflichtet ist, die man in vier Elemente aufgliedern kann.

212 Die Regierungstätigkeit (Artikel 3 E)

212.1 Die Umschreibung

Kraft geschriebenen Verfassungsrechts, namentlich durch Artikel 102 und 95 der Bundesverfassung, ist der Bundesrat auch ein regierendes Staatsorgan. Diese Eigenschaft kommt ihm ferner kraft ungeschriebenen Verfassungsrechts und seiner faktischen und rechtlich sanktionierten Stellung im Gewaltengefüge zu. Das Ausmass der regierenden Tätigkeit des Bundesrats ist normativ nicht leicht zu fassen. Es ist zweifellos flexibel und passt sich der jeweiligen Lage des Staats und dem Umstande an, wie weit andere Organgruppen – praktisch die Bundesversammlung – ihrerseits in diesem Funktionsbereich aktiv werden. An dieser unumgänglichen Flexibilität soll nicht gerüttelt werden.

Für den vorliegenden Zusammenhang ist indessen von Belang, dass es nicht gelingt, das, was die Regierungsfunktion ausmacht, in einem Begriff oder in einer abkürzenden Formel zulänglich zu erfassen. Alle Versuche, die in der Wissenschaft darüber bisher angestellt wurden, brachten entweder bloss Leerformeln oder lediglich Ausschnitte zutage. Der Gesetzgeber muss von dieser Situation wohl oder übel Kenntnis nehmen und sich anderwärts behelfen. Die regierende Tätigkeit legislatorisch wie bisher einfach stillschweigend zu übergehen, sie also vorauszusetzen oder auf ihre unausgesprochene Wahrnehmung zu bauen, darf sich ein zeitgemässes Organisationsgesetz nicht erlauben. So bleibt der Weg der Umschreibungen. Artikel 3 Absatz 1 E nennt acht Faktoren, die zur Regierungsfunktion gehören und nach dem heutigen Stand von Praxis und Lehre ihren Kernbereich ausmachen.

212.2 Faktoren der Regierungsfunktion

212.21 Voran stehen die Zielbestimmung und Mittelauslese für die staatlichen Aktivitäten, soweit nicht Verfassung und Gesetz sie konkretisiert schon festlegen oder andern Organgruppen zuweisen. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a E setzt aber klare Verantwortlichkeiten: Der Bundesrat muss zu diesen initiiierenden und auslesenden Tätigkeiten schreiten, wenn nicht andere Zuständigkeiten bestehen. Er ist vorerst in eine Subsidiarität in bezug auf Volk, Kantone und Bundesversammlung verwiesen, was Artikel 71 und 84 der Bundesverfassung entspricht. Aber soweit ihm Raum bleibt – und dieser kann gross sein –, hat er der Aufgabe der Zielbestimmungen und Mittelauslesen zwingend nachzukommen. Mit diesem Faktor wird normativ gesichert, dass der Staat nicht leitungslos und richtungslos dahintreiben kann und dass die Gesamtverantwortung für die Fortführung des Staatswesens lückenlos ist.

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

fassend ist: Der Bundesrat hat sie unbegrenzt wahrzunehmen, das heisst auch da, wo nicht er die schliesslichen Entscheide fällt, sondern beispielsweise die Bundesversammlung. Auch für diese und im Hinblick auf deren Entscheidungen hat er informierendes Material zu beschaffen und zu sichten. Damit wird keinerlei Konkurrenz zu den parlamentarischen Hilfsdiensten (Dokumentationsdienst usw.) begründet, da diese für spezielle Aufgaben eingesetzt sind. Selbstverständlich sind die parlamentarischen Hilfsdienste von der Exekutive auch abhängig, wenn sie ihrerseits Informationen einziehen.

- 212.23 Die Planung der staatlichen Aktivitäten ist nicht nur Sache des Bundesrats, aber doch auch und in erster Linie seine Aufgabe, vor allem da, wo es um das Gesamte und Ganze geht. Was die Planung ist und nicht ist, wird in speziellen Richtlinien noch konkretisiert werden können (vgl. Artikel 46 Absatz 2 E). Im vorliegenden Zusammenhang genügt es, die Planung als einen Faktor der Regierungsfunktion anzuzeigen. Zugleich wird ein Mass für die Planung mitgegeben: Diese soll «in zweckmässigem Umfang» betrieben werden. Es ist entscheidend, dass das richtige Mass an planerischer Tätigkeit immer wieder gesucht wird. Die gelegentlichen Übertreibungen planender Tätigkeit, verbunden mit einer deformierenden Gläubigkeit gegenüber der antizipierenden Staatsentscheidung, soll ebenso vermieden werden wie die verbreitete Planungsträgheit und die Scheinplanungen.

Es ist hier auch der Ort, um festzuhalten, dass die häufige Gleichstellung des Regierens mit dem Planen schief ist. Dieses ist in jenem enthalten, aber jenes greift weit darüber hinaus, wie gerade Artikel 3 Absatz 1 E zeigen soll. Das Regieren ist auch solches Handeln, das wegen unerwarteter und nicht voraussehbarer Entwicklungen oder Ereignisse auf spontanen Entscheidungen beruht, also nicht geplant sein kann.

- 212.24 Die «Richtlinien der Regierungspolitik», die 1968 erstmals für eine Amtsperiode aufgestellt wurden und sich – dieses Globalurteil darf bedenkenlos gefällt werden – als indikative Gesamtplanung bewähren, sollen eine gesetzliche Verankerung auch auf der Seite der Exekutive finden. Die «Richtlinien der Regierungspolitik» erlangen ihren Sinn in der Verwirklichung. Sie müssen jedoch eine Strecke weit auch Absichten aufnehmen, für deren Realisation nicht der Bundesrat, sondern die Bundesversammlung zuständig ist, z.B. wenn eines der aufgestellten Ziele durch Gesetzgebung erreicht werden muss. Da gilt es, die Verantwortlichkeiten klarzustellen, was Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d E anstrebt: Der Bundesrat ist für die Verwirklichung so weit besorgt, als seine Kompetenzen reichen. Dass er freilich die andern Organgruppen tunlichst und nach Möglichkeit veranlassen soll, zur Erreichung der aufgestellten Ziele das ihre beizutragen, ist in Buchstabe d unausgesprochen, in Buchstabe e ausdrücklich enthalten.

- 212.25 Der Bundesrat hat nämlich schlechthin und allgemein Initiativen zu entfalten, wobei dieser Begriff nicht nur im rechtstechnischen Sinne des Artikels 102 Ziffer 4 der Bundesverfassung zu verstehen ist. Gemeint ist die Impulsgebung und die Auslösung von Aktivitäten immer da, wo richtigerweise gehandelt werden soll, dies aber aus irgendwelchem Grunde nicht geschieht. Der Bundesrat ist auch in dieser Sparte vor-

erst in eine Subsidiarität versetzt: Er kann stille bleiben, wenn sich die Aktivitäten ohne ihn schon einstellen. Tun sie es aber nicht, so hat er eine ausgreifende Verantwortung dafür, dass alles Vernünftige und Zumutbare unternommen wird, damit die nötigen Antriebe zum Tragen kommen.

Das Spektrum der Initiativenpflicht ist weit: Auch hier kann sich der Bundesrat erst zufrieden geben, wenn alles vorgekehrt wird, was das Gemeinwohl und die weiteren Staatsziele erheischen und wenn der Staat in seinem Prozess der dauernden Zusammenführung (Integration) lebendig ist.

- 212.26 Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe f E hebt die Koordination hervor. Dieser schwierige und offene Begriff, der in den Artikeln 53–58 E vornehmlich als Koordination der Administration wiederkehrt und fassbare Gestalt annimmt, meint vorweg die Herstellung des Gesamtzusammenhangs, die Ermöglichung des Zusammenspiels im Staat, der Beachtung der sachlichen, persönlichen und kompetentiellen Interdependenzen, die Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, unter die ein Geschäft gestellt ist. Die interdisziplinäre Grundlage staatlicher Handlungen wird immer ausgeprägter. Es ist im heutigen Staat, der eine Grossorganisation von riesigem Umfang darstellt, keine Selbstverständlichkeit, dass solche interdisziplinär-koordinative Anliegen erfüllt werden; ja, mitunter werden sie nicht einmal erkannt. Dabei lösen die Komplexität der Gegenstände und die gegenläufige Differenziertheit der Beteiligten sowie deren Zuständigkeiten Koordinationsbedürfnisse in einem bisher nicht bekannten Ausmass aus. Dieses dürfte sich mit der wachsenden internationalen Verpflichtung noch steigern.

Koordination ist immer in Gefahr, zum nichtssagenden Schlagwort abzusinken, wenn nicht eine voranstehende Stelle sie aufzeigt und die Erfüllung durchsetzt. Die oberste und unermüdliche Koordinationsstelle ist der Bundesrat als regierendes Organ.

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

- 212.27 Während Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe g E etwas Unbestrittenes festhält, das in Artikel 18 E eine Fortführung findet, nämlich die «Vertretung» des Bundes nach innen und aussen, führt Buchstabe h einen Gedanken in das Gesetz ein, der zwar alt ist, der faktisch immer wieder verwirklicht wurde, der aber erst das Bild regierender Funktion abrundet. Die Demokratie braucht, wie jeder Staat, leitende, entscheidende und vollziehende Behörden; was sie auszeichnet, ist, dass diese Behörden in einer ununterbrochenen Verbindung (Kommunikationsprozess) mit der Öffentlichkeit, vornehmlich mit den Aktivbürgern, stehen sollen. Nur so hat die Demokratie

Chance, real zu werden. Derartige Kommunikationsaufgaben fallen auch dem Parlament zu, das als *die* Volksrepräsentation angesprochen wird. Allein, dies ist nur ein Ausschnitt aus dem viel dichterem und alltäglichen Vorgang, der die Integration des Staatswesens in sich schliesst. Der Bundesrat ist der dauernd präsente Träger der integrierenden Kommunikation. Richtigerweise sagt man es und stellt die Pflicht dazu klar.

212.3 Die Priorität der Regierungsfunktion

Die zahlreichen Funktionen, die der Bundesrat wahrzunehmen hat, können nicht alle gleiches Gewicht beanspruchen. Freilich soll keine zu kurz kommen oder gar unter den Tisch fallen. Doch braucht der Bundesrat vom Gesetzgeber her die Bestimmung, wo er das Schwergewicht legen soll, wo er insbesondere im Zweifelsfall keine Abstriche machen darf. Vergleicht man die Obliegenheiten des Bundesrats miteinander, so springt es in die Augen: Priorität gebührt den Regierungsfunktionen. Sie sind für den Staat unerlässlich, und das Regierungsorgan ist auf sie strukturell weitaus besser zugeschnitten als irgendein anderes Organ im Staate. Der Entwurf legt eine solche Rangordnung der Funktionen ausdrücklich fest: Artikel 3 Absatz 2 E. (Eine ergänzende Prioritätsfestlegung findet sich in Artikel 27 E.)

213 Die Leitung der Bundesverwaltung (Artikel 4 E)

Dass der Bundesrat als Spitze die Verwaltung zu leiten hat, folgt schon unmittelbar aus der Bundesverfassung. Artikel 4 E versucht eine, wenn auch notwendigerweise immer noch sehr allgemein gehaltene Zielsetzung *dieser* Leitungstätigkeit. Der Bundesrat soll nicht irgendwie leiten, und er soll sich nicht damit begnügen, die Verwaltungstätigkeit einfach aufrechtzuerhalten. Zu nennen ist die Ausrichtung: Es soll rechtmässig, leistungsfähig und rationell verwaltet werden. Diese Zielsetzung hat die Spitze der Exekutive sicherzustellen.

In diesen drei Begriffen kann man die ganze Thematik zeitgemässer Verwaltung eingefangen sehen. Recht und Rechtlichkeit sind und bleiben erste Richtschnur. Die moderne Gesellschaft braucht die Verwaltung von hoher Leistungsfähigkeit, jedenfalls dann, wenn man an den Grundentscheidungen der Ordnung festhält, die das heutige Staatswesen und wohl auch das von morgen auszeichnen: das auf Wohlfahrt, soziale Sicherheit und Unabhängigkeit ausgerichtete Staatswesen. Schliesslich soll rationell verwaltet werden. Das beinhaltet die Verpflichtung auf Wirtschaftlichkeit, Vermeidung der organisatorischen und funktionellen Schwerfälligkeiten, Milderung von Erscheinungen der an sich unabwendbaren Bürokratie, Entfaltung des häuslicher Sinns bei der Wahrnehmung der Verwaltungstätigkeiten, schliesslich die Öffnung für betriebswirtschaftlich optimale Strukturen, Arbeitsprozesse und Instrumente.

Solche Forderungen erfüllen sich nicht von selbst. In der wachsenden Verwaltung wird es schwieriger, ihnen nachzukommen. Ohne ihre Realisation aber bliebe die Rede von der Verwaltungsreform Gerede. Der Bundesrat als dirigierendes Organ wird

besondere Energie darauf verwenden, die Administration immer wieder an jenen Zielen auszurichten.

Artikel 4 Absätze 2 und 3 E nennen hervorragende Mittel solcher Leitung: die Koordination, jetzt enger bezogen allein auf die Verwaltung, und die Aufsicht. Mit der Verpflichtung zur Aufsicht, die in der schweizerischen Rechtssprache synonym mit der Kontrolle verwendet wird, ist etwas ausgesprochen, was zwar die Bundesverfassung schon bringt. Allein, die Handhabung bereitet Mühe. Ein Hauptmangel ist in der geringen Instrumentierung des Bundesrats für diese Aufgabe zu erblicken; dem suchen u. a. Artikel 21, 25, 36, 38, 47, 49, 58 E abzuhelfen. Artikel 4 Absatz 3 E betont zusätzlich, dass die Aufsicht in einer Regelmässigkeit und Systematik betrieben werden soll; anders erlangt sie keine Wirksamkeit.

214 Vollziehung und Rechtspflege (Artikel 5 E)

Im allgemeinen soll der Bundesrat nicht selbst verwalten und rechtspflegerische Akte tätigen; denn solche durch Rechtsnormen weitgehend gebundene Tätigkeit kann zu seiner Entlastung im Verwaltungskörper wahrgenommen werden. Der Verwaltung wird er sich vornehmlich durch leitende Akte (Artikel 4 E) unmittelbar zuwenden. Aber es bleiben gleichwohl Verwaltungsakte übrig, die der Bundesrat selbst durch Verfügungen oder Beschwerdeentscheide zu treffen hat und bei denen er, wegen der Bedeutung, verwaltend entscheidet. Entsprechendes gilt für die interne Verwaltungsrechtspflege, soweit sie ihm gemäss Verwaltungsverfahrensgesetz und der Gesetzgebung über die Verwaltungsgerichtsbarkeit verblieben ist.

215 Mitwirkung bei der Rechtssetzung (Artikel 6 E)

215.1 Die gegebene Situation

Im Bereiche der Rechtssetzung muss man am ehesten Abschied nehmen von überholten Vorstellungen und sich mit offensichtlich unumkehrbaren Tatsachen abfinden, die ein Organisationsgesetz beim Namen nennen muss, wenn es die oben genannte Realitätsnähe bewahren will: Der Bundesrat – und mit ihm die ganze Exekutive – ist am Rechtssetzungsprozess massgeblich beteiligt. Er ist es in doppelter Weise:

- a. Für die Gesetzgebung und andere durch die Bundesversammlung zu beschliessende Rechtssetzung ist er der unentbehrliche Vorbereiter. Selbst wenn kein «Milizparlament», sondern ein «Berufsparlament» eingerichtet wäre, bedarf die Gesetzgebung des Fachwissens, das in der Exekutive vorhanden ist. Im pluralistischen Staat, der für die Gesetzgebung die Vielzahl der Interessen zu ermitteln und auszugleichen hat, ist ohne Vorverfahren der Gesetzgebung nicht mehr auszukommen – es sei denn, man treffe so grundlegende Änderungen im Behördengefüge, dass das Verfassungssystem umstrukturiert würde; ein Organisationsgesetz für die Exekutive kann ein solches Thema nicht aufnehmen, muss dann aber mit festen Gegebenheiten rechnen, wie das Vorverfahren der Gesetzgebung eine darstellt.

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

215.2 Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung im besonderen

Das Vorverfahren der Gesetzgebung durch Rechtssätze zu ordnen, ist seit etlichen Jahren Diskussionsstoff, ohne dass bisher allseits befriedigende Lösungen gefunden worden wären. Offenbar hat sich vorderhand die Lösung als am besten erwiesen, bei der das Vorverfahren durch generelle Weisungen des Bundesrats geregelt wird. So hat er am 6. Mai 1970 Richtlinien über das Vorverfahren erlassen, die die bisherige Übung festhalten und verfeinern. Ob man die normative Regelung umfangreicher und dichter treffen könne, muss jetzt noch der weiteren Erörterung und Erfahrung überlassen bleiben. Das Gesetz soll die Türe für Festlegungen aber offen lassen und zumindest den Bundesrat verhalten, durch Verordnungen oder Weisungen das Mögliche zu normieren.

Artikel 6 Absatz 3 E stellt zusammen und wiederholt zum Zwecke der vollständigen Übersicht, dass der Bundesrat der Bundesversammlung Anträge zur Rechtssetzung unterbreitet. Solche Anträge können auf ursprünglich parlamentarischen Vorstössen (insbesondere Motionen und Postulaten) beruhen oder auf die primäre Initiative des Bundesrats selbst zurückgehen; für den vorliegenden Zusammenhang sind solche Unterschiede ohne Bedeutung.

216 Öffentlichkeitsarbeit (Artikel 7 E)

216.1 Die gesetzliche Regelung

Wegen der weiten Verpflichtung zu allgemeinen Kommunikationen (vgl. oben 212.2 b und g) ist die Verbindung der Behörden zur Öffentlichkeit auf einen institutionellen Ausbau angewiesen. «Öffentlichkeit» bedeutet hier das Publikum schlechweg. Dass es hierzu eines zweckmässigen Informationsdienstes bedarf, ist unbestritten, und die Grundlagen dazu sind heute schon geschaffen, der Dienst im Aufbau begriffen. Die gesetzliche Verankerung unter den Grundsatzbestimmungen der Regierung hat vornehmlich zwei Gründe:

- a. Es soll mit dieser systematischen Plazierung die grosse Bedeutung, die der «Öffentlichkeitsarbeit» zukommt, unterstrichen werden. Und zwar wird die Aufgabe dem Bundesrat selbst gleichsam ans Herz gelegt: Er – und nicht irgendwer – soll sich um die zureichende Ausführung dieser Aufgabe sorgen.
- b. Das Gesetz muss ausdrücklich sagen, dass es einen eigentlichen Informationsdienst eingerichtet haben will. Der Staat darf in diesem Bereich so wenig wie möglich dem Zufall und dem Dilettantismus ausgeliefert sein. Zugleich ist aber auch

Gewähr dafür zu bieten, dass nicht politische Propagandainstrumente und Einrichtungen zur einseitigen gouvernementalen Lenkung (Manipulation) der öffentlichen Meinung geschaffen werden. Das Gesetz sollte sich deswegen dazu aussprechen, welche Gegenstände in erster Linie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Es sind die Vorkehren des Bundesrats. Es sind aber bereits auch seine Absichten, alles in dem Mass und zu der Zeit, wie die schützenswerten Interessen es gestatten.

Endlich wird speziell erwähnt «die Arbeit der Bundesverwaltung». Das Publikum ist nicht nur an bundesrätlichen Entschlüssen und Plänen interessiert, sondern auch an dem, was die Verwaltung ist und was in dieser vor sich geht. Und wo es diese Anteilnahme nicht hat, kann und soll sie gepflanzt werden. Die immer wieder festgestellten Missdeutungen dessen, was von der Verwaltung ausgeht, das Misstrauen, das ihr oft entgegengebracht wird, und die ungerechten Globalurteile, die über sie und den Beamten zirkulieren und ihre Sozialgeltung zu Unrecht mindern, liessen sich abbauen, wenn man der Öffentlichkeit mehr zeigte, was die Administration verrichtet und erbringt. Die negativen Urteile gehen zu einem guten Teil auf mangelhafte Einblicke zurück. Die Verwaltung muss die mögliche und – es sei wiederholt – die mit der allgemein-öffentlichen und privaten Interessenlage übereinstimmende Öffnung selbst vornehmen.

216.2 Die staatspolitische Komponente der Regelung

An dieser Stelle ist auf einen staatspolitischen Umstand von erheblicher Tragweite aufmerksam zu machen: Die Administration ist in ihrem Tun und in ihrer Eigenart dem Bürger unbekannt und unvertraut. Er macht sich Vorstellungen von ihr; zur Verifikation wird wenig beigetragen. Die Administration wächst an Aufgaben und Personen. Die Abhängigkeiten des Bürgers und der Wirtschaft von ihr nehmen zu. Damit steigern sich einerseits die aggressiven Abneigungen des Privaten und andererseits die Tendenzen der Verwaltung, sich abzukapseln, die Arbeit zu verrichten oder auch die anvertraute Macht auszuüben, ohne die klärende und erläuternde Verbindung nach aussen zu pflegen. Die fortschreitende Entfremdung hätte eine absolute Bürokratisierung und eine Polarisierung von Volk und Exekutive zur Folge, die nicht schweizerischer Art wäre und die ein Stück demokratischer Fundierung des staatlichen Gebarens auflöste. Es gehört zu den vordringlichen Sorgen des Bundesrats, solche Prozesse aufzuhalten, die Verwaltung «zu zeigen» und die Verflechtung mit der Öffentlichkeit zu verdichten.

22 Der Bundesrat als Kollegium (Artikel 8–17 E)

221 Die dominante Maxime der Reform: das Kollegialprinzip

221.1 Hilfen für die Durchsetzung

Die Reform von Regierung und Verwaltung, die mit der Gesetzesrevision ein normatives Fundament erhält, geht darauf aus, die geforderte Leistungsfähigkeit der Exekutive sicherzustellen unter Wahrung des Kollegialprinzips. Man weiss, dass seine

Aufrechterhaltung in der Praxis auf grosse Schwierigkeiten stösst. Man weiss auch, dass man es keinesfalls rein wieder einführen und bewahren kann, sondern nur in einer Kombination mit dem Departementalprinzip. Man weiss schliesslich, dass trotz aller Bekenntnisse, die zu ihm abgelegt werden – zum Beispiel fast durchwegs in den Vernehmlassungen zum Fragenkatalog über eine Totalrevision der Bundesverfassung –, die Bundesversammlung, die Massenkommunikationsmittel, die Öffentlichkeit, die Voraussetzungen des Kollegialprinzips nicht fördern, ihm in ihren Alltagsforderungen gegenüber den Mitgliedern des Bundesrats vielmehr oft entgegenwirken (vgl. dazu auch den Zweiten Teil dieses Berichts). So muss vorwiegend der Bundesrat aus eigenem Antrieb und in aufmerksamer Behütung des Ziels für die Durchsetzung des Kollegialprinzips in der täglichen Arbeit besorgt sein. Der Gesetzentwurf versucht, ihn so gut es den Rechtsnormen eben möglich ist, darin zu unterstützen.

Man kann nicht alles haben. Will man das Kollegialprinzip durchhalten, ja aufwerten, so muss der Preis von Abstrichen an andern Orten bezahlt werden: Die Mitglieder des Bundesrats können nicht noch mehr Verpflichtungen übernehmen; sie haben die Konzentration zu suchen. Eine Bestimmung wendet sich direkt an sie (Artikel 27 E) und setzt eine Priorität: Die Geschäfte des Kollegiums sollen allen andern Verpflichtungen eines Mitglieds des Bundesrats vorgehen – seien es Verpflichtungen im Departement, seien es solche der Repräsentation, seien es solche gegenüber sozialen Kräften. Nur bei der strengen und zweifellos manchmal harten und rücksichtslosen Beachtung dieses Vorrangs hat das Kollegialprinzip reale Aussicht, sich in der Staatspraxis zu behaupten.

221.2 Die Alternative

Man fragt sich, was geschähe, wenn das Kollegialprinzip nicht gestärkt werden könnte. Die nächstliegende Folge wäre die Überwucherung des Regierungssystems durch das Departementalprinzip, die allmähliche Liquidation des Überblicks über das Ganze und des Handelns auf das Ganze des Staates hin. Was verloren ginge, wäre vor allem die staatsleitende Regierungsfunktion. Der Auflösungsprozess wäre für einen Kleinstaat existenzbedrohend. Wem an der Erhaltung des Staates gelegen ist, müsste sich diesem Vorgang entgegenstellen. Die Frage ist, mit welcher Alternative dies zu erreichen wäre. Offenbar wäre es ein irgendwie geartetes Präsidialsystem. Seine Möglichkeiten und Einzelheiten sind hier nicht zu behandeln, hingegen ist – was schon im «Bericht Hongler» geschehen ist – mit Nachdruck zu bestätigen: Das Kollegialprinzip *muss* sich durchsetzen, wenn man nicht einen Systemwechsel in naher Zukunft zu bewerkstelligen bereit ist.

222 Die Verfahren des Kollegiums

222.1 Die ordentliche Prozedur (Artikel 8–14 E)

Der gleichsam ordentliche Verfahrensgang, der von der bisherigen rechtlichen Ordnung nicht abweicht, wird mit wichtigeren Regeln im Gesetz festgelegt. Im gleichen Zuge werden auch erste Zweifelsfragen beseitigt. Im Bemühen um Verbesserungen

der unmittelbaren Kollegialtätigkeit werden sodann vier Neuerungen vorgeschlagen, auf die im folgenden einzugehen ist.

222.2 Der Kreis der Teilnehmer (Artikel 10 E)

Artikel 10 Absatz 3 E schafft die Möglichkeit, in das Kollegium Beamte und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige zur Beratung beizuziehen. Zwar gibt schon Artikel 104 der Bundesverfassung das Recht zum Beizug, sagt jedoch nichts über Art und Form. Das alte Axiom, dass der Bundesrat seine Sitzungen exklusiv abhalte und jeder Beizug, wenn überhaupt, ausserhalb förmlicher Sitzungen stattfinde, ist zwar in den letzten Jahren einige Male durchbrochen, aber nicht in Frage gestellt worden. Der Gesetzentwurf geht auch nicht darauf aus, die Anwesenheit Dritter zur Regel machen zu wollen. Indessen möchte er doch in starkem Masse lockern. Die Anhörung Sachkundiger, stammten diese aus der Verwaltung oder kämen sie von aussen, in der Beratung selbst kann eine wesentliche Erleichterung bilden und Entscheidungsgrundlagen in einer lebendigen Unmittelbarkeit verschaffen. Ähnlich wie in der Bundesversammlung (vgl. Artikel 63 E), können sich Departementschefs entlasten, wenn für bestimmte Fachfragen Beamte Zutritt haben, und das Kollegium gelangt auf jeden Fall zur echten direkten Aussprache mit Sachkundigen bei komplexen Gegenständen. Der Beizug ist ein Anhören, kein Mitentscheiden der Sachkundigen, wobei im Begriff des Anhörens die Möglichkeit freier Erörterung eingeschlossen ist.

Man wird bei dieser ausdrücklichen Lockerung Einwände zu gewärtigen haben: Der Bundesrat begeben sich in die Abhängigkeiten von Experten und bereite der «Expertokratie» und der «Technokratie», die den Entscheid materiell dem Sachkundigen überlässt, den Boden; er verwässere die Verantwortlichkeiten; wenn er Personen anhöre, die einer bestimmten Richtung politischer oder interessenmässiger oder wissenschaftlicher Art angehörten, müsse er auch solche von Gegenseiten beiziehen; die Sitzungen könnten ins Uferlose führen, und statt Entlastung entstünden Belastungen. Solche Deformationen sind nicht unmöglich; jede Institution kann missbraucht werden. Die massvolle Handhabung lässt sich jedoch ohne Mühe erzielen. Es ist sinnvoller, durch das Gesetz selbst dem Bundesrat Auftrag und Ermächtigung zu geben, den Sachverstand der Experten optimal zu nutzen, als durch Stillschweigen denkbare Missbräuche verhindern zu wollen.

222.3 Ausserordentliche Verfahren (Artikel 15 E)

Dringliche Situationen können Kollegialentscheide oder zumindest -konsultationen erfordern, ohne dass es möglich wäre, innert Frist die für die Verhandlungsfähigkeit nötige Zahl oder die für das betreffende Geschäft unentbehrlichen Departementsvorsteher zu versammeln. Eine Lösung bestände in der Delegation des Entscheids auf den Bundespräsidenten, was subsidiär der Gesetzentwurf auch noch vorsieht (vgl. Artikel 23 Absatz 2 E). Das Kollegialprinzip sollte jedoch häufig gerade bei dringlichen Fällen spielen, wenn es die verlangte Geltung haben soll. Die technischen Mittel erlauben Aushilfen, z. B. heute das telephonische Konferenzgespräch, künftig wohl auch noch weitere. Davon Gebrauch zu machen und die daraus hervorgehenden

Beschlüsse als rechtlich vollwertig auszuweisen, soll von Gesetzes wegen anerkannt werden.

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

222.4 Ausschüsse des Bundesrats (Artikel 16 E)

Die heute bestehenden acht «Delegationen» des Bundesrats sind vorbereitend-konsultativ. Sie bedeuten eine gewisse Entlastung des Kollegiums, bremsen diese aber früh, weil schliesslich doch das Kollegium den Entscheid zu treffen hat. Zudem leidet die Arbeit der Delegationen zeitweise daran, dass ihre Aufträge mitunter zu unbestimmt und ihre Verfahren freigestellt sind. Und wo sie aktiv werden, kann gelegentlich die Information der übrigen Mitglieder des Bundesrats zu kurz kommen. Indessen ist der Gesamteindruck positiv. Die Institution ist – wieder mit Mass angewendet – fruchtbar und den Zielen neuzeitlicher Regierungstätigkeit angepasst. Den Mängeln sucht der Gesetzentwurf abzuwehren.

- a. Das Kollegium soll über Aufträge und Verfahren Anordnungen treffen (Artikel 16 Absatz 1 E). Auf den Ausdruck «Delegation» soll verzichtet werden, da er vieldeutig ist und der Ausdruck «Ausschuss» die Institution treffender kennzeichnet.
- b. Über die Tätigkeit der Ausschüsse sollen Protokolle erstellt und dem Kollegium zugänglich gemacht werden (Artikel 16 Absatz 4 E).
- c. Die Ausschüsse sollen grundsätzlich ihre vorbereitende Natur beibehalten (Artikel 16 Absatz 2 E). Aber man darf nun mit Behutsamkeit auch einen Schritt weitergehen: Artikel 16 Absatz 3 E sieht vor, dass bei wiederkehrenden Geschäften, für die das Kollegium Richtlinien gegeben hat, die Ausschüsse Entscheidungen treffen dürfen. Um die Gefahr von Missbräuchen zu verringern, kann jedes Ausschussmitglied die Vorlegung an das Kollegium verlangen. Der Neuerung werden vor allem drei Bedenken begegnen:

Erstens mag man sagen, die dermassen eingeschränkte Delegation trage nichts ab. Der Gesetzentwurf möchte gleichwohl nicht weiter gehen, um zunächst einmal durch Erfahrungen das richtige Ausmass abzutasten.

Zweitens kann man geltend machen, der Kollegialgedanke werde abgebaut statt gestärkt. Hier dürfte der Schein trügen: Würde nicht auf Ausschüsse delegiert, so würden die delegierbaren Geschäfte leicht und rasch den Departementen übertragen, die jetzt aufrechterhaltene Kollegialidee also gänzlich preisgegeben.

Drittens werden möglicherweise verfassungsrechtliche Einwände laut, die an der Zulässigkeit der Delegation auf einen «Teil-Bundesrat» Zweifel hegen mögen. Auch dem ist entgegenzuhalten, dass sonst die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen auf Departemente stattfinden könnte, wogegen im Prinzip nichts eingewendet würde. Zwar gibt für diese letztgenannte Delegationsart die Verfassung ihre ausdrückliche Zustimmung (Artikel 103 Absatz 2 der Bundesverfassung). Allein, wenn sie sich zur Übertragung auf bundesrätliche Ausschüsse

ausschweigt, so ist dieser Schritt der Delegation doch kürzer und die Übertragung begrenzter. Der Einwand gegen sie dürfte einen überspitzten Formalismus darstellen und zeitgemässer Verfassungskonkretisierung kaum gerecht werden.

223 Die Geschäftsordnung des Bundesrats (Artikel 17 E)

223.1 Der Grundsatz

Der Bundesrat übt heute seine Tätigkeit vorwiegend nach Herkommen und Brauch aus, soweit ihn die Bundesverfassung und das Organisationsgesetz in einigen wesentlichen Belangen nicht binden. Diese primäre Verfahrensfreiheit und sekundäre Fixierung durch Brauch ist praktisch, aber auch gefährdend. Denn «verfassungsmässige Bräuche» (Übung) haben in der Schweiz kaum rechtliche Bindungskraft, da die Normenordnung – zumindest bisher – Konventionalregeln nach angelsächsischem Vorbild nicht aufführte und da die Übung auch nicht als Gewohnheitsrecht im üblichen Sinne gedeutet werden kann. Richtigerweise wird die relativ detaillierte Organisationsregelung des Kollegiums in einer internen Geschäftsordnung niedergelegt. Der Bundesrat soll sie selbst erlassen, nicht wegen einer organisatorischen Autonomie analog zur Geschäftsordnungskompetenz der Parlamente, sondern deswegen, weil er allein die Feinheiten der Interna – und auf diese kommt es entscheidend an – zureichend kennt und zu ordnen vermag. Aber wesentlich ist, dass er sie in Worte fasst, sich eine Selbstbindung auferlegt, Zielsetzungen und Erfahrungsgut sicherstellt und den Willen bekundet, alles zu tun, um auch mit Hilfe normativer Festlegungen das Kollegialprinzip hochzuhalten.

223.2 Formalien

Die Geschäftsordnung ist, wie angedeutet, ein interner Erlass. Er wird nicht in die Gesetzessammlung aufgenommen, aber immerhin – z. B. im Bundesblatt – öffentlich gemacht.

An etlichen Stellen des Gesetzentwurfs wird dem Bundesrat aufgetragen, regelhafte Anordnungen zu treffen (z. B. Artikel 16, 24, 25), oder es ergeben sich implizite entsprechende Erwartungen aus materiellen Bestimmungen (z. B. Artikel 7, 18, 20, 27, 31). Es kann sich als zweckmässig erweisen, derartige Festlegungen in die Geschäftsordnung aufzunehmen, um nicht in allzu vielen Erlassen zerstreut die Struktur und die Funktionen des Bundesrats erkennen zu lassen. Der Gesetzentwurf lässt indessen Freiheit. Es ist richtigerweise Sache des Bundesrats selbst, über solche Formalien zu befinden.

23 Der Bundespräsident

231 Die spezifische Stellung

231.1 Allgemeines

Eine nach dem Kollegialprinzip konzipierte Regierung bedarf einer besonderen, recht kompliziert gearteten Leitung. Der Vorsitzende muss das Gremium mit Initiative führen, die Geschäfte sorgfältig vorbereiten und es mit seiner Persönlichkeit sozu-

sagen erfüllen. Aber dieses Vorgehen darf nicht zu weit getrieben werden; sonst gleitet man in ein Präsidialsystem hinein, sogar bei der auf ein Jahr beschränkten Amtsdauer. Vielmehr muss ein kunstvolles Mittelmass gefunden werden, das den Mitgliedern des Kollegiums die volle Entfaltung erlaubt, jedem von ihnen materiell die volle Mitverantwortung für den Kollegialentscheid belässt und die Einheit der Regierung in der horizontalen Zusammenfügung herstellt. Das Kollegium braucht die Leitung, sonst verliert es sich; es braucht aber auch kluge Zurückhaltung, sonst wird es bedeutungsarm. Das Tunliche zu finden ist zum grössten Teil dem Vermögen des Amtsträgers zu überlassen. Zu einem Teil freilich kann das Recht mithelfen, jeweilen das richtige Mass zustandezubringen. Dabei ist das zu betonen oder durch Gegenmassnahmen zu überwinden, was gegenwärtig unterentwickelt ist oder ganz fehlt. Das bisherige Organisationsgesetz hat bekanntlich dem Bundespräsidenten eine starke Stellung zugeschrieben und ihm beachtliche Führungsfunktionen übertragen. Die rechtlichen Möglichkeiten wurden – auch dies ist geläufig – nicht voll genutzt.

Nicht um des Präsidiums, sondern um des Kollegiums willen erneuert der Gesetzentwurf die Versuche, dem Bundespräsidenten die gebotenen Mittel in die Hand zu geben. Dabei bringt der Abschnitt inhaltlich wenig Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht; er kleidet Bisheriges teilweise in neue Worte, nicht als Spielerei, sondern in der Hoffnung, dass daraus Antrieb erwachse. Mitunter verdeutlicht er die Verantwortlichkeit des Bundespräsidenten für die erfolgreiche Tätigkeit des Kollegiums.

231.2 Staatsintegrierende Aufgaben (Artikel 18 und 19 E)

Der Bund muss durch einen ständigen und komplexen Prozess immer wieder neu zu einer staatlichen Gemeinschaft und Handlungseinheit zusammengeführt werden. In diesem Integrationsprozess spielt der Bundesrat eine zentrale Rolle. Er hat vor allem initiierende Aufgaben zu erfüllen; er muss ferner für fundamentale Ausgleiche und Harmonisierungen besorgt sein. Solche vornehmlich auf das Innere des Landes gerichtete Obliegenheiten werden ergänzt durch die Repräsentationen der Schweiz gegenüber dem Ausland, womit nicht nur die äussere Unabhängigkeit zur Darstellung gelangt, sondern wiederum auch staatsinterne Wirkungen erzielt werden: das Auftreten der Schweiz gegenüber dem Ausland macht sie sich ihrer bewusst, festigt die Zusammengehörigkeit und schafft Integrationseffekte. Es ist nicht Sache eines die Exekutive organisierenden Gesetzes, die vielschichtigen Integrationsaufgaben und -funktionen aufzuführen und die Verantwortlichkeiten dafür festzulegen; soweit die Rechtsnormen dazu imstande sind, gehören sie meistens auf die Ebene des formellen Verfassungsrechts. Indessen sind im vorliegenden Zusammenhang zwei Ausschnitte aus diesem Prozess von Bedeutung, indem sie dem Bundespräsidenten anvertraut werden müssen:

231.21 Die Repräsentation der Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen fällt im allgemeinen dem Bundesrat als Kollegium zu, weil ein Staatspräsident, wie ihn die aus-

ländischen Republiken meistens kennen, nicht vorhanden ist. Im völkerrechtlichen Verkehr haben sich diesbezüglich für die Schweiz sichere Regeln ausgebildet, die keine besonderen Schwierigkeiten bieten. Doch hat der Bundespräsident als Vorsitzender des Kollegiums vermehrte und zusätzliche Verpflichtungen. Artikel 18 Absatz 1 E erinnert an diesen Umstand.

So sehr die ganze Reform darauf bedacht sein muss, den Mitgliedern des Bundesrats und namentlich auch dem Bundespräsidenten Erleichterungen und Entlastungen zu verschaffen, so wenig kann sie an der Tatsache vorbeigehen, dass die Regierung mehr als früher in Erscheinung zu treten hat, und zwar nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland. Man kann und soll die Anstrengung darauf richten, dass die Mitglieder des Bundesrats beispielsweise nicht an zweitrangigen Anlässen teilnehmen und Ansprachen halten müssen. Allein, die Präsenz wird, im ganzen gesehen, auch bei einer disziplinierten Handhabung schwerlich abnehmen können. Der Bundespräsident soll seine Last auch auf andere Personen übertragen (Artikel 18 Absatz 2 E; vgl. auch unten Ziffer 234.2).

- 231.22 Für die Integration der Eidgenossenschaft ist die Beziehung zwischen Bund und Kantonen von grossem Gewicht. Alle Bundesbehörden sind in dieses enge Beziehungsgeflecht einbezogen; der Bundesrat ist es in einem besonders grossen Ausmass.

Es ist jedoch offenkundig, dass in der Staatspraxis diese Beziehungen teils nur auf eine konkrete Sachaufgabe (z. B. Strassenbau, Gewässerschutz, Zivilschutz, Wirtschaftsmassnahmen) zugeschnitten sind und sich im Verkehr zwischen einem Departement und der komplementären kantonalen Direktion erschöpfen; teils sind sie auf Zufälligkeiten gestellt und der systematischen Pflege entrückt. Vor allem kommen die allgemeinen Angelegenheiten, die beide Gemeinwesen angehen, zu kurz. Die sogenannten Direktorenkonferenzen sind wertvolle Möglichkeiten der Begegnungen zwischen den Behörden, aber sichern naturgemäss die umfassende, auf das Ganze bezogene und vielschichtige Beziehung zwischen Bund und Kantonen nicht. Die Erfahrung lehrt, dass die Initiative zu deren Pflege weitgehend vom Bunde übernommen werden muss. Es geht bei diesem Problemkreis nicht darum, neue Aufgaben aufzugreifen, sondern bestehende so zu pflegen, dass sie das föderative Gefüge stärken, dass sie die Kantone an den auf das Gesamte bezogenen Gegenständen teilhaben lassen und dass über die fachtechnischen Fragen hinaus der dauernde Kontakt zwischen Bund und Kantonen sichergestellt ist. Organisatorisch kann dem Anliegen eine Stütze zuteil werden, wenn einer Stelle im Bunde eine Allgemeinverantwortung für die Verbindung mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten, die jenseits bloss fachtechnischer Beziehungen liegen, übertragen wird.

Ein Departement für diese Aufgabe zu bilden geht bei den in Erwägung stehenden Zahlen von Bundesratsmitgliedern nicht an.

Sie einem vorhandenen Departement zu überbinden hätte schwerwiegende Bedenken, weil dieses Departement ein politisches Übergewicht erlangen könnte, weil es ferner ununterbrochen in die Wirkungsbereiche anderer Departemente hinein-

reden müsste und weil leicht der Eindruck aufkäme, die Gliedstaaten würden durch ein «Departement für die Kantone» in ihren politischen Aktionsfeldern beengt, was gerade nicht bewirkt werden soll. Die praktikable Lösung liegt darin, die Aufgabe dem Bundespräsidenten anzuvertrauen, der sich zur teilweisen Entlastung seiner Hilfsinstitutionen bedienen kann. Diese Zuweisung ist auch verfassungsrechtlich die richtige Regelung: Was der Bundespräsident hier verrichtet, sind wesensgemäss Aufgaben des Kollegiums, das sie praktisch aber nicht in der Gesamtheit wahrnehmen kann. Der Bundespräsident wird in eine unmittelbare Verantwortung dafür gerufen, dass die Bewahrung und die zeitgemässe Entwicklung der föderativen Grundordnung als ständige Obliegenheit vor Augen steht, dass der Kontakt zwischen Bund und Kantonen gerade in den grossen und allgemeinen Angelegenheiten gepflegt wird und dass die Kantone einen einfachen institutionalisierten Zugang zum Bundesrat immer offen haben.

232 Instrumente zur Führung des Kollegiums

232.1 Vorbereitungen (Artikel 20 E)

Es muss die gehörige Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats sichergestellt werden. Der Bundeskanzler zusammen mit den Departementen wird in erheblichem Umfang dafür besorgt sein (vgl. auch Artikel 26 und 36 E). Aber die Verantwortung – mit den damit vorausgesetzten Anweisungen und Beaufsichtigungen – obliegt dem Bundespräsidenten.

232.2 Sicherstellung der Kollegiumsarbeit (Artikel 21 E)

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

Mit der neuen Bestimmung des Artikels 21 E wird der Bundespräsident zur Initiative gezwungen, zugleich aber dem Kollegium auch auferlegt, seine Aufgaben nicht beliebig, sondern rationell anzupacken: Es soll zweckmässig – nicht umständlich und nicht nach blosser Routine – gearbeitet werden, und es soll der richtige Zeitpunkt für die Betätigung gewählt werden. Probleme ungelöst vor sich herzuschieben, günstige Zeitpunkte des Handelns zu verpassen, sind Mängel, die durch die wache Kollegiumsleitung immer wieder zu vereiteln sind.

232.3 Aufsicht (Artikel 22 E)

Die unerlässliche Verdichtung und Rationalisierung der verwaltungsinternen Kontrollen, die vom Kollegium ausgehen, werden sich erst verwirklichen, wenn das Kollegium unter der Leitung des Bundespräsidenten diese Aufgabe ernsthaft aufnimmt.

Nach geltendem Recht, das hierin allerdings toter Buchstabe blieb, hätte der Bundespräsident an und für sich solche Kontrollen über die ganze Bundesverwaltung wahrnehmen sollen. Diese Verpflichtung scheiterte an der praktischen Handhabung. Artikel 22 E hofft, zum Ziele zu kommen, wenn in Übereinstimmung mit der Bundesverfassung (Artikel 102 Ziffer 13) das Kollegium als Träger der Aufsicht erscheint, wofür aber der Bundespräsident eine besondere Aktivität entfalten muss; ohne diese bewegt sich die Aufsichtsmechanik eines Kollegiums, das aus den Spitzen der zu beaufsichtigenden Einheiten besteht, naturgemäss nicht.

233 Präsidialverfügungen (Artikel 23 und 24 E)

Dringliche Geschäfte, die selbst nicht in ausserordentlichen Verfahren des Kollegiums erledigt werden können, soll wie bisher der Bundespräsident durch Präsidialverfügungen erledigen: Artikel 23 E. Und ebenfalls wie bisher gibt ihm Artikel 24 E die Kompetenz, in untergeordneten Angelegenheiten anstelle des Kollegiums zu entscheiden.

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

234 Unterstützungen des Bundespräsidenten

234.1 Allgemeine Unterstützungen (Artikel 25 und 26 E)

Dass der Bundeskanzler den Bundespräsidenten in der ganzen Breite der präsidialen Aufgaben unterstützt, ist hier zu bekräftigen (Artikel 26) und wird später nochmals aufzugreifen sein. Neu ist die ausdrückliche Erwähnung des Vizepräsidenten, dem Aufgaben des Präsidiums nicht nur bei Verhinderung des Präsidenten, sondern auch sonst übertragen werden können (Artikel 25 E).

Wie die Unterstützungen des Bundespräsidenten im einzelnen gestaltet werden sollen, hat das Gesetz nicht selbst festzulegen. Es muss nicht nur auf persönliche Bedürfnisse und Konstellationen Rücksicht genommen werden, sondern auch auf den jeweiligen Anfall von Aufgaben. Dem Bundespräsidenten hat die Bundeskanzlei jedenfalls immer die nötigen qualifizierten Hilfskräfte zur Verfügung zu halten. Dazu gehören insbesondere auch die speziellen oder persönlichen Sekretäre des Bundespräsidenten für dessen Präsidialverpflichtungen, z. B. für die Redaktion von Ansprachen, Aufrufen und Mitteilungen, für die Sammlung von Materialien, für die Vorbereitung repräsentativer Verpflichtungen. Mitunter werden Bundespräsidenten es vorziehen, für solche Unterstützungen Beamte des eigenen Fachdepartements zu beanspruchen; das muss ihnen selbstverständlich offen stehen. In den übrigen Fällen aber obliegen die unterstützenden Arbeiten der Bundeskanzlei. Normativ ist diese Verpflichtung eingeschlossen in den Artikeln 26, 35 und 36 E.

234.2 Entlastung bei Repräsentationsaufgaben (Artikel 18 E)

Ist das Kollegium aktiver, muss es erst recht der Bundespräsident sein. Er hat repräsentative Obliegenheiten in grosser Zahl zu erfüllen. Dabei soll er sich entlasten können. Artikel 18, insbesondere dessen Absatz 2 E gibt eine breite Möglichkeit, Repräsentationsverpflichtungen auf andere Bundesräte, auf den Bundeskanzler oder Dritte zu übertragen.

3 Die Bundeskanzlei und die Stabsstellen des Bundesrats

31 Der Bundeskanzler und die Bundeskanzlei

311 Die spezifische Stellung des Bundeskanzlers (Artikel 34 E)

Wie der Bundespräsident im organisatorischen Gefüge eine eigenartige und unverwechselbare Stellung einnimmt, so ist auch die des Bundeskanzlers unvergleichbar und einmalig. Die Neuerungen müssen zweierlei erreichen: Auf der einen Seite sollen sie diese verfassungsrechtliche Position nicht verändern; der Bundeskanzler darf nicht, auch nicht auf informell-funktionale Weise, auf die Ebene eines Mitglieds der Regierung gesetzt werden. Auf der andern Seite ist seine verfassungsmässige Qualifizierung als Magistratsperson voll zu nutzen und in den Dienst der Reformzwecke zu stellen. Ihn in dieser Balance zu halten ist von persönlichen und institutionellen Faktoren abhängig. Der Gesetzentwurf sucht die letzteren sicherzustellen, insbesondere mit den Artikeln 34, 36 und 39 E.

Es steht von Rechts wegen nichts entgegen, dass der Bundeskanzler die von der Bundeskanzlei ausgehenden Kollegiumsgeschäfte dem Bundesrat in eigenem Namen unterbreitet; der bisherige Umweg über den Bundespräsidenten (Artikel 20 Absatz 2 des geltenden Organisationsgesetzes) kann als unnötige Komplizierung fallengelassen werden. Der Bundeskanzler hat in bezug auf die Bundeskanzlei überhaupt die gleiche Stellung in der Administrativorganisation wie der Vorsteher eines Departements; dies war bisher schon so gehandhabt, aber im Gesetz nicht festgehalten worden: Artikel 34 E.

312 Die Vizekanzler (Artikel 35 E)

Die Institution der Vizekanzler soll beibehalten werden (vgl. bereits auch Artikel 10 Absatz 2 E), wobei ihre Zahl offen bleibt. Sie sind nicht nur Stellvertreter des Bundeskanzlers, sondern können auch zur Leitung von Dienststellen und für weitere Aufgaben eingesetzt werden: Artikel 35 E.

313 Die Aufgaben des Bundeskanzlers (Artikel 36 E)

313.1 Die Generalklausel

Was dem Bundeskanzler primär zufällt, wird in einer Generalklausel (Ingress des Artikels 36 E) einzufangen versucht: Wo und wie auch immer – er soll das Kollegium

und den Bundespräsidenten in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen. Im «Bericht Hongler» wurde einlässlich zu dieser Aufgabe Stellung genommen. Seit 1968 läuft die Bewegung in dieser Richtung, und der Gesetzentwurf bestätigt sie.

313.2 Die Faktoren der unterstützenden Tätigkeiten

Diese «Unterstützungen» haben in ihrer Vielgestaltigkeit einige typische Ausformungen, die der Gesetzentwurf ausdrücklich festhält, damit sie nicht vernachlässigt werden oder untergehen. Die Bestimmungen (Artikel 36 Buchstaben a–g E) verstehen sich von selbst und bedürfen hier keiner weiteren Erläuterung.

314 Die Organisation der Bundeskanzlei (Artikel 37 E)

Die Detailorganisation der Bundeskanzlei sollte dem Bundesrat überlassen werden. Bleibt es bei der Doppelstellung der Bundeskanzlei, das heisst, wird Artikel 105 der Bundesverfassung nicht revidiert, so bestehen zwei Möglichkeiten in bezug auf die Dienstleistungen der Bundeskanzlei für die Bundesversammlung. Nach der einen überlässt man die gesamte Detailorganisation der Bundeskanzlei dem Bundesrat. Dass man dabei den Dienst für das Parlament sorgfältig ausgestaltet, dürfte eine Selbstverständlichkeit sein. Schon in der geltenden Ordnung, die nur noch zu einem ganz geringfügigen Teil auf dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919 beruht und grösstenteils durch das Geschäftsverkehrsgesetz, Parlamentsreglemente und bundesrätliche Erlasse bestimmt ist, hat sich die Parallelität der Dienste reibungslos eingespielt. Auch in einer künftigen Festlegung der organisatorischen Details durch den Bundesrat wären Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes und anderer Erlasse durch die Bundesversammlung vorbehalten. Diese könnte also, so weit als sie es für geboten erachtet, die bundesrätliche Detailorganisation binden.

Die andere Möglichkeit besteht darin, dass diejenigen Belange der Bundeskanzlei, die die Bundesversammlung betreffen, durch Akte des Parlaments (Geschäftsverkehrsgesetz, einfache Bundesbeschlüsse, Reglemente) organisiert werden, während der Rest dem Bundesrat überlassen wird. Artikel 37 E zieht die erstgenannte Variante vor, lässt aber auch für die zweite Raum, soweit die Bundesversammlung hiefür im Geschäftsverkehrsgesetz die gesetzliche Grundlage besitzt bzw. sich schafft. Für die gegenwärtige Berichterstattung der Expertenkommission kann man bei dieser Situation stehen bleiben. Denn es ist anzunehmen, dass die Frage der Revision des Artikels 105 der Bundesverfassung, die zurzeit in Beratung steht, entschieden ist, bis das neue Organisationsgesetz zur Behandlung kommt.

32 Stabsstellen

321 Das Problem der mehrdimensionalen Organisation

Bei der Gestaltung der Exekutive ist ganz besonders die Tatsache zu beachten, dass die Aufgaben immer vielgestaltiger werden; ihre interdisziplinäre Natur wächst rasch; die sachgerechten Lösungen sind immer stärker von interdisziplinären

Betrachtungsweisen und Methoden abhängig (vgl. auch oben Ziffer 212.26). Es stellt sich nun die schwerwiegende Frage, ob die Betrachtung und Behandlung der dem Staat zufallenden Probleme im Gefüge der traditionellen Departements- und Ämterordnung genüge oder ob nicht die interdisziplinären Aufgaben zusätzlich und gleichwertig einer besonders eingerichteten Gesamtschau unterzogen werden sollten. Im industriellen Bereich werden bereits heute in diesem Sinne sogenannte mehrdimensionale Strukturen geschaffen: Komplexe Aufgaben werden einerseits durch die bisherigen Abteilungen, andererseits durch besonders dafür zuständige Fachstellen bearbeitet. Die herkömmlichen vertikalen Organisations- und Arbeitsformen werden ergänzt – nicht ersetzt – durch Organisations- und Arbeitsformen in der Horizontalen.

Solche organisatorisch-funktionelle Systeme haben ihre spezifischen Vor- und Nachteile. Sie sind namentlich in der Verwaltung noch wenig erprobt. Die *generelle* Einführung einer mehrdimensionalen Organisation in der Bundesverwaltung wäre zurzeit noch verfrüht. Es gibt indessen Einrichtungen, die gleichsam im Vorfeld der kompletten mehrdimensionalen Organisation stehen oder als Ableitungen davon verstanden werden können: Interdepartementale Ausschüsse, Projektgruppen, Projektleiter, Koordinationsstellen, Stabsstellen usw. Solchen Einrichtungen muss das Gesetz den Weg bereiten.

Die Stabsstellen, die nachstehend behandelt sind, bilden *eine* der Institutionen, mit denen die Idee der mehrdimensionalen Organisation nach den heutigen Einsichten realisiert werden kann. Andere Ausformungen kommen unter Ziffer 44 dieses Berichts zur Sprache.

322 Die Institution der Stabsstelle

Es gehört zu den Grundsätzen zeitgemässer Organisation, dass sogenannte Stäbe gebildet und von den Linienorganen, die als fachbearbeitende Untereinheiten in die Hierarchie der (administrativen) Organisation eingefügt sind, unterschieden werden. Nun werden immer wieder Stimmen laut, die an den Unterscheidungen Kritik üben, und diese ist auf eine Strecke weit begründet. So lassen sich Linie und Stab in der praktischen Ausübung ihrer Funktionen nicht präzise trennen; Linienorgane nehmen immer wieder auch Stabsfunktionen wahr, und es kann sich auch das Umgekehrte einstellen. Es kommen in der Praxis Funktionskonflikte vor. Nicht zuletzt wird die Bezeichnung «Stab», die zwar in der Wirtschaft und in der Organisationslehre ebenso heimisch ist wie im militärischen Sektor, oft als störend empfunden, auch wenn der Sache zugestimmt wird.

Was die Bezeichnung betrifft, so ist im heutigen deutschen Sprachgebrauch keine andere vorhanden, die die Institution zureichender kenntlich machte. Alle andern Worte (Hilfsorgan, Unterstützungsorgan, Konsultativstelle, Stelle für allgemeine Angelegenheiten, Sekretariate) sind zu schwach oder zu eng oder gänzlich ungewohnt. Der Gesetzentwurf bedient sich deswegen des Wortes «Stab», auf die Gefahr hin, einer augenblicklichen Spracharmut oder einem modischen Sprachgebrauch zu verfallen.

Vor allem aber der Sache nach möchte er die Institution aufnehmen. Die Bundeskanzlei und einige Generalsekretariate von Departementen sowie viele Kommissionen waren von jeher das, was jetzt Stab heisst. Insofern wird nichts grundsätzlich Neues eingeführt.

Freilich sollen die unterstützenden Stellen aktiviert und voll genutzt werden. Im Gesamtbild der Organisation werden sie eine grössere Bedeutung erlangen.

Ein Stab ist einem leitenden Organ beigegeben. Er ist keine unabhängige Einrichtung; insoweit gehört er natürlich auch in die hierarchische Organisation. Das Organ, dem er beigegeben ist, hat die Stellung des Vorgesetzten und übt alle Weisungsrechte aus (ausgenommen bei gewissen Stabsstellen für die Betreuung der Rechtspflege). Die Stabsstelle ihrerseits trifft aus eigener Kompetenz keine Entscheidungen, insbesondere keine nach aussen wirksamen Verfügungen. Wenn sie mit Linienorganen in Verkehr tritt, so trifft sie keine Anordnungen, es sei denn, sie sei durch Rechtssatz oder Auftrag des leitenden Organs hiezu ausdrücklich ermächtigt worden, was etwa für fachtechnische Weisungen im Namen des leitenden Organs in Betracht fallen mag. Sie können beauftragt werden, für das leitende Organ den Vollzug von Anordnungen zu überwachen.

323 Die Aufgaben von Stäben (Artikel 38 E)

Es mag der Klärung dienen, wenn in einem definitorischen Aufgabenbeschrieb das typische Wesen der Stäbe gekennzeichnet wird. Artikel 38 E unternimmt einen Versuch. Was hier erwähnt wird, soll für alle weiteren Stabsstellen ebenfalls gültig sein (vgl. Artikel 48–52 E). Der Stab ist unterstützende Einrichtung, wobei das Informieren und Beraten leitender Organe voransteht. Der Begriff des Informierens und der Information ist in diesem Zusammenhang weit gefasst: Er meint die Beschaffung aller Nachrichten, die für die Lagebeurteilungen und die Entscheidungen nötig sind, ungeachtet dessen, welcher Art solche «Nachrichten» sind (über faktische Ereignisse und wissenschaftliche Erkenntnisse oder vergleichende Erfahrungsmittelungen usw.). Zu dieser relativ wertneutralen Dienstleistung tritt sodann die Beurteilung und Bewertung, ausmündend vor allem in der Ausarbeitung von Lösungsvarianten für Vorkehren, unter denen das leitende Organ dann die Auslese trifft.

Stäbe sind verwendbar vorweg im Bereiche der Planung, Organisation, Präparation, Koordination und Aufsicht. Diese Aufzählung ist nicht erschöpfend, soll jedoch auch anzeigen, dass Stäbe im Bereich der leitenden Funktionen eingesetzt sind und dass sie diesbezüglich mit den Linienorganen in Verbindung treten werden. Damit wird die Vorstellung vermieden, als ob sie ganz und immer im Hintergrunde ständen und ohne Kontakte ihre beratenden Tätigkeiten ausübten. Die Linie muss sie dulden und akzeptieren, z.B. bei der Aufsicht oder bei Planungen. Umgekehrt bleiben die Stäbe insofern unselbständige Aufgabenträger, als sie ausschliesslich für das leitende Organ handeln, dem sie beigegeben sind; dies zwingt sie schon vom Institutionellen her zur Zurückhaltung und Bescheidung.

324 Allgemeinregelungen für Stäbe (Artikel 42 E)

Stäbe beschwören erfahrungsgemäss auch Schwierigkeiten herauf. Sie können, wie angedeutet, Konfliktsherde bilden, wenn das sachlich getragene Einvernehmen mit der Linie nicht gefunden wird. Sie bleiben ungenutzt oder doch nicht ausgenutzt, wenn das leitende Organ es nicht versteht, Aufträge zu erteilen und die Fähigkeiten der Stäbe zu aktualisieren. Sie werden nicht immer zweckmässig zusammengesetzt oder arbeiten zu schwerfällig oder finden die Anschlusspunkte nicht, über die sie die Kontakte herzustellen haben.

Wenn man schon die Institution der Stäbe schafft, müssen sie ernst genommen und die Schwierigkeiten auf ein Minimum begrenzt werden. Mit Normen lässt sich hier etliches sicherstellen, wobei immerhin verschiedene Typen von Stäben auch verschiedene Ordnungen benötigen werden. Dem Bundesrat ist Auftrag zu erteilen, für die Stäbe generelle oder individuelle Anordnungen über Strukturen und Funktionen der Stäbe zu erlassen, soweit das Gesetz nicht selbst schon Bestimmungen enthält.

325 Allgemeine Stabsstellen (Artikel 39 und 48 E)

Der Gesetzentwurf verzichtet – im Einklang mit dem «Bericht Hongler» – auf *einen* umfassenden Stab für alles («ziviler Generalstab»), spricht jedoch von «allgemeinen Stabsstellen». Dergestalt ist die Bundeskanzlei allgemeine Stabsstelle für das Kollegium (Artikel 39 E), die Generalsekretariate für die Departemente (Artikel 48 E). Bundeskanzlei und Generalsekretariat sind wesensgemäss Stabseinrichtungen. Sie sind allgemeiner Natur deswegen, weil sie alle Stabsfunktionen wahrnehmen oder bei sich sammeln, die nicht besonderen Einrichtungen zufallen.

326 Besondere Stabseinrichtungen des Bundesrats (Artikel 40 und 41 E)

326.1 Wegleitende Vorstellungen

Verzichtet man auf einen einzigen Allgemeinstab für Bundesrat und Departemente, so wird Raum gelassen für spezielle Stabseinrichtungen. Auf diejenigen der Departemente ist in späterem Zusammenhang einzugehen (vgl. unter Ziffer 43).

Was diejenigen des Bundesrats betrifft, so kann man sich vorweg fragen, ob *er* neben der Bundeskanzlei noch Stabsstellen brauche oder ob diese in praxi jeweilen nicht ausnahmslos zu Stabsstellen der Departemente werden, die da auch zu seinen Händen tätig sind. Ihm eigene und besondere Stabsstellen zu versagen, wäre indessen eine unnötige Beengung. Das Kollegium soll sich nach Bedürfnis auch mit besonderen Stabseinrichtungen ausstatten dürfen. Der Gesetzentwurf unterscheidet dabei solche Stabsstellen, die aus Mitarbeitern der Verwaltung gebildet werden und institutionalisiert sind («eingegliederte Stabsstellen»), von solchen, welche sich aus Beratern zusammensetzen, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen («aussenstehende Berater»). Der Begriff des Stabs oder der Stabsstelle wird freilich ungewöhnlich gedehnt, wenn man ihm auch einzelne Sachkundige zurechnet, wie die Systematik

des Gesetzentwurfs es vorsieht (Artikel 41 E). Doch darf man dies tun, um die Kategorien beratender Kräfte übersichtlich zu halten.

326.2 Die Unterstellung und Zuordnung

Wenn sich der Bundesrat ihm ausschliesslich zur Verfügung stehende Stabsstellen schafft, muss verhindert werden, dass diese im freien Raum flottieren und nirgendwo organisatorisch eingefügt sind. Sie dem Kollegium vollständig und direkt zu unterstellen, hätte derartige Folgen; sie werden faktisch nirgends fest angesiedelt. Deswegen soll eine administrative Unterstellung Platz greifen: Die besonderen Stabs-einrichtungen des Bundesrats werden entweder der Bundeskanzlei oder dem am engsten verbundenen Departement unterstellt (Artikel 40 Satz 2 E). Aussenstehende Sachkundige, die in Kommissionen zusammengezogen werden, sollen der Bundeskanzlei zugeordnet werden – der Begriff der administrativen *Unterstellung* gilt für diese aus Privatpersonen zusammengesetzten Gremien nicht –, womit ihre administrative Betreuung sichergestellt ist (Artikel 41 Absatz 2 E).

326.3 Der direkte Zugang zum Bundesrat

Für besondere Stabsstellen des Bundesrats muss der direkte Zugang zum Kollegium sichergestellt werden (Artikel 42 Absatz 2 E). Daran hängen Sinn und Effektivität solcher Einrichtungen. Wie es zu bewerkstelligen ist, darf man dem Bundesrat überlassen. Das Gesetz selbst aber muss darauf beharren, dass der Direktverkehr spielt. Die Unterstellung oder Zuordnung darf ihn nicht schmälern, und insbesondere muss ausgeschaltet werden, dass der Kontakt nur über den betreffenden Departementsvorsteher oder den Bundeskanzler stattfindet. Die bloss *administrative* Unterstellung oder die Zuordnung müssen gerade ermöglichen, dass der Bundesrat *seine* Stabs-einrichtungen unmittelbar hört.

4 Die allgemeine Organisation der Departemente

41 Das Departementalprinzip (Artikel 28, 43, 44 E)

411 Das Verhältnis zum Kollegialprinzip

Das Kollegialprinzip muss sich mit dem Departementalprinzip verbinden. Dies ist schon der Wille der Bundesverfassung (Artikel 103), es ist erst recht Ausdruck der Praxis. Wenn das Kollegialprinzip erneuert und gekräftigt werden soll, hat sich die Umsicht der Organisationsgewalt ganz besonders den Departementen zu widmen: damit sie nicht überborden und das Kollegialprinzip zudecken, damit sie selbst offen liegen, damit sie dank der überlegten inneren Ordnung im Mass bleiben.

412 Der Departementsvorsteher

Jeder Bundesrat, mit Einschluss des Bundespräsidenten, steht *einem* Departement vor. Es werden also so viele Departemente gebildet, als das Kollegium Mitglieder zählt:

Artikel 28 E. Diese Ordnung ist nicht zwingend: Wie in etlichen Kantonen könnten alle oder einzelne Mitglieder mehr als ein Departement leiten. Bei diesen kantonalen Departementen handelt es sich allerdings oft um Bereiche, die beim Bund eine grössere Abteilung bilden. Mit der blossen Erhebung von grösseren Abteilungen oder von Gruppen zu Departementen wäre noch nichts gewonnen; die Lösung «mehr Departemente als Vorsteher» hätte nur dann einen Sinn, wenn gleichzeitig die Departementsvorsteher entlastet würden. Dies würde im Bunde praktisch voraussetzen, dass den Departementen Staatssekretäre vorständen, die ihrerseits dem Mitglied des Bundesrats unterstellt wären. Die Frage der Staatssekretäre wird später noch erörtert werden (vgl. hierzu Ziffer 721). Der erwünschte Entlastungseffekt wird überdies durch die von der Expertenkommission vorgeschlagene Gruppenbildung gewährleistet.

413 Die Frage der Totalität der Departementalordnung

Die Exekutivaufgaben des Bundes werden im allgemeinen durch die Organisation der Bundeszentraladministration erfüllt; diese ist in Departemente aufgeteilt; es gäbe darnach keine Exekutivaufgabe, die ausserhalb der als total verstandenen Departementalordnung stehen könnte. Dieser mitunter gezogene Schluss ist de lege lata unzutreffend, und das neue Gesetz wird ihn nicht aufnehmen können. Es gibt auch öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne, die dank gesetzlichen Übertragungen gemischtwirtschaftlichen Organisationen oder privatrechtlichen Subjekten zufallen kann. Dadurch wird die Zentralverwaltung entlastet, die Übersicht und Klarheit in bezug auf die Verwaltungsorganisation allerdings beeinträchtigt. Insofern ist es begründet, zur Zurückhaltung mit der Betrauung Privater zu mahnen.

42 Grundsätze der Organisation und Tätigkeit der Departemente

421 Von der Darstellungsweise im Gesetz

Die Organisation und die Tätigkeit der Bundesverwaltung richten sich nach leitenden Grundsätzen aus, von denen das Gesetz die wichtigsten selbst aufzuführen hat. Artikel 45 bis 47 E nennen einige; andere sind bereits im Ersten und Zweiten Titel des Gesetzentwurfs enthalten (z.B. Artikel 4, 7, 22, 38 E), und im Fünften folgen weitere (vgl. Artikel 62 E). Man könnte die Meinung vertreten, das Gesetz solle *alle* Grundsätze zusammenziehen und systematisch an einer Stelle wiedergeben. Dies wird indessen in der geläufigen Gesetzgebungstechnik nicht gelingen, weil die betreffenden Leitsätze nicht Selbstzweck sind, sondern in der Systematik des Organisationsgesetzes jeweilen da anzubringen sind, wo die damit zusammenhängende Sachfrage zu ordnen ist. Wollte man anders verfahren, käme man hinsichtlich der Leitgrundsätze zu einer wissenschaftlich-lehrbuchhaften Zusammenstellung, was nicht als Aufgabe des Gesetzgebers, sondern der Wissenschaft und der Praxis gilt. Wenn denn Leitgrundsätze im Bereiche der Departemente hervorgehoben werden, so sind es diejenigen, die für die Departementalordnung besonderes Gewicht haben.

422 Gliederungsprinzip (Artikel 45 E)

422.1 Die Tiefengliederung im allgemeinen

Die Departemente, das heisst die oberste Stufe der gegliederten Gesamtverwaltung, sind nicht amorphe Anhäufungen von Amtsstellen und Kompetenzträgern, sondern in sich selbst straff gegliedert. Bekanntlich muss die Masse der Aufgaben angesichts der gleichbleibenden Zahl von Departementen beziehungsweise Departementen vorstehern auf eine in die Tiefe gestaffelte Organisation verteilt werden. Der Aufriss der Bundesverwaltung bleibt verhältnismässig schmal, zugleich aber tief; das Verteilungsprinzip geht vornehmlich in vertikaler Richtung. Daran ändert sich auch mit einer mehrdimensionalen Organisation nichts, da bei dieser die Vertikalordnung ja erhalten bleibt.

422.2 Die obersten Stufen

Wie die gesamte allgemeine Bundesverwaltung in Departemente aufgeteilt ist, so sind diese analog in grosse Einheiten gegliedert, die bisher meist Abteilungen (Dienstabteilungen) hiessen und künftig fast einheitlich den Namen «Eidgenössische Ämter» tragen sollen: Artikel 45 Absatz 1 E. Nicht jedes Departement hat heute gleich viele und gleich gewichtige Ämter; die Sachzusammenhänge sind weitgehend für die Formung massgebend. Dies hat zur Folge, dass nicht jeder Departementenchef die gleiche Anzahl von Direktunterstellten hat. Die Unterschiede werden noch grösser, wenn andere Verwaltungseinheiten als Ämter den Vorstehern von Departementen direkt unterstellt sind, z. B. Sektionen, besondere Dienststellen, Anstalten. Auch künftig kann nicht jedes Departement und nicht jeder Departementen vorsteher das gleiche Mass von Aufgaben, die gleiche Zahl von Ämtern und Direktunterstellten haben. Denn die zu beachtenden Sachzusammenhänge (Aufgabenbereiche) zwingen immer noch zu Gruppierungen, die Unterschiede stehen lassen. Doch sollen diese so gut als möglich ausgleichend gemildert werden (vgl. dazu unten Ziffer 5).

Eine entscheidende Verbesserung der Exekutivorganisation kann nur über eine rigore Reduktion der Zahl der Direktunterstellten der Departementen vorsteher erreicht werden. Dabei muss das Organisationsprinzip des Sachzusammenhanges im Auge behalten werden. Die grösste Entlastung für die Bundesräte entstände dann, wenn das gesamte Departement einem leitenden Chef unterstellt würde, der nicht Mitglied des Bundesrats ist; der bundesrätliche Departementen vorsteher hätte dergestalt nur einen einzigen Direktunterstellten der Linie. Damit wäre man beim Typus des echten Staatssekretärs angelangt. Die Eigenart dieses Systems, wenn es konsequent durchgeführt wird, liegt darin, dass sich das Mitglied des Bundesrats von der eigentlichen Departementen leitung weitgehend fernhält. Eine solche Entwicklung ist auf die fernere Zukunft nicht einfach auszuschliessen. Nach dem Willen der Bundesverfassung (Artikel 103) soll sich aber, wie bereits ausgeführt, das Kollegialprinzip mit dem Departementalprinzip verbinden. Zurzeit sollte deshalb versucht werden, das Kollegialprinzip zu festigen und mit dem Departementalprinzip weiterhin so zu kombinieren, dass die Mitglieder des Bundesrats die Zügel der Departementen leitung gleichwohl noch in den Händen behalten können.

Erst wenn dies nicht gelingt, wird man die Institution der Staatssekretäre als fachliche und administrative Vorgesetzte der Departemente ansteuern. Die an sich begründete Scheu der Schweiz hätte dann zurückzutreten vor der Möglichkeit, dass die Departemente als Einheiten geführt und über ihnen ein letztentscheidendes Exekutivorgan eingerichtet wäre, wodurch Lenkungen und Kontrollen realisiert würden. Die Staatssekretäre würden als fachkundige Leiter – mit einer minimalen gruppenpolitischen Verpflichtung – im Departement walten, während die Mitglieder des Bundesrats auf eine vorwiegend politische Betätigung – im Parlament, in der Öffentlichkeit und als Kollegium – gerichtet wären. Der relative Dualismus zwischen Regierung und Verwaltung ist dem Ausland geläufig; als klassisch galt hierfür Frankreich, dessen Verwaltung als leistungsfähig gerühmt wird. Die Kombination der Institution der Staatssekretäre mit der des Präsidialdepartements ergäbe im übrigen eine gewisse Balance der potentiellen Machtträger – alles Spielmöglichkeiten der organisatorischen Gestaltung, die aber doch wohl eher in den Bereich von grundlegenden Verfassungsrevisionen als in den nüchternen Kreis des Organisationsgesetzes gehören. Im übrigen wird auf die Institution der Staatssekretäre im Zweiten Teil dieses Berichts einlässlich eingegangen.

422.3 Die Gruppenbildung

Wo die Zahl der Ämter eines Departements für eine unmittelbare Führung durch den Departementvorsteher zu gross wird, soll eine neue Stufe zwischen Departementvorsteher und Amt eingeschoben werden: die Gruppe. Über die Bezeichnung lässt sich streiten; sie ist auch von ganz untergeordneter Bedeutung. Wesentlich ist die Sache.

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

Vom echten Staatssekretariat unterscheidet sich diese Lösung darin:

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

Die Gruppe soll den Departementvorsteher entlasten. Ihre Kompetenzen sind demnach Abzweigungen von Kompetenzen der Departementvorsteher, nicht etwa eine Ansammlung von Befugnissen, die den Ämtern weggenommen werden. Mit andern Worten: Die Ämter bleiben Ämter, ob sie nun noch in Gruppen zusammengefasst oder dem Departementvorsteher direkt unterstellt sind. Im übrigen gehört es zum zeitgemässen kooperativen Führungsstil, dass sich der Departementvorsteher auch

um die Verwaltungseinheiten in der Tiefe des Departements kümmert sowie Sachbearbeiter zuzieht und anhört, ungeachtet ihrer Einstufung in der Hierarchie. Ein Ausfluss dieses Grundsatzes wird sein, dass ein Amtschef (Direktor) weiterhin Zutritt zum Departementvorsteher hat, immer da, wo die Direktinformation nötig erscheint. Über die Problematik und Beachtung des Dienstwegs werden besondere und bewegliche Maximen zu entwickeln sein.

422.4 Die Tiefengliederung der Ämter

Die Ämter sind ihrerseits zu gliedern. Diese Aufgabe kann jedoch – wie bisher schon – nicht im Organisationsgesetz gelöst werden, sondern gehört bereits zur Detailorganisation. Unter Beachtung der weiteren Leitgrundsätze der Organisation (Artikel 46 und 62 E) werden die Ämter so zu gestalten sein, dass sie optimal handeln können. Zahl und Art der hierarchischen Stufen innerhalb der Ämter werden variieren; *ein* einheitliches Organisationsschema soll und darf es angesichts der abweichenden Sachaufgaben nicht geben; immerhin werden Typen geformt werden können, die für individuelle Sonderheiten offen bleiben.

423 Die moderne Verwaltungsführung (Artikel 45 bis 47 E)

423.1 Der Ausgangspunkt

Die strukturelle Organisation ist nicht Selbstzweck, sondern dient dazu, die aufgetragenen Tätigkeiten in der besten Weise zu erfüllen. Richtpunkte für die Organisation der Departemente sind die gleichen wie für die Verwaltung überhaupt: Rechtmässigkeit, Leistungsfähigkeit und Rationalität (vgl. dazu oben Ziffer 213). Auf die nämlichen Zielpunkte hin soll dann aber auch die Tätigkeit ablaufen, und dies bedeutet für alle Personen in Chefstellungen, dass sie ausgerichtet darauf ihre leitenden Aufgaben erfüllen. Die verwaltende Tätigkeit ist auf Dirigierung angewiesen, und ob sie das Beste erbringt, ist wesentlich bedingt von der Tüchtigkeit der Leitung. Die Kehrseite der Struktur ist damit angesprochen: Die gute Organisation bedarf der adäquaten Leitung.

Diese Leitung immer wieder zustandezubringen ist eine der grossen Aufgaben in der Bundesverwaltung. Drei Mittel dienen dazu: die sorgfältige Auslese der leitenden Beamten, ihre systematische Fortbildung und schliesslich die Anweisung, wie die leitende Tätigkeit betrieben werden soll. Nur das letzte ist unmittelbar Gegenstand des Organisationsgesetzes.

423.2 Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde

Es versteht sich von selbst, ist aber nicht gesichert, dass die leitenden Tätigkeiten in der Bundesverwaltung auf dem besten Stande wahrgenommen werden. Was in den privaten Unternehmen heute selbstverständlich wird, sollte auch in der Verwaltung Eingang finden: Mit Anleitungen für die Führungsaufgaben können wesentliche Verbesserungen zustandekommen, und dank einem modernen Führungsstil ist die Verwaltung auf der Höhe der Zeit zu halten. Solche Anleitungen müssen verhältnis-

mässig ausführlich sein. Sie haben sich dauernd neuen Einrichtungen, Erfahrungen und sachgegebenen Erfordernissen anzupassen. Sie sind wesensgemäss Ausdruck der obersten Leitungsfunktion (vgl. Artikel 4 E) und sollen deshalb vom Bundesrat ausgehen. Artikel 46 Absatz 2 E gibt ausdrücklich Auftrag dazu.

423.3 Das Bild der obersten Chefs

Der Gesetzentwurf nennt in Artikel 47 die Bastionen, auf die sich die Tätigkeit der obersten Chefs (Vorsteher der Departemente, Gruppen und Ämter) stützen muss. Es ist bedeutungsvoll, dass gerade die Spitze sich bemüht, auf eine zeitgemässe Weise ihre führenden Funktionen zu erfüllen. Dass das positive Recht (Zuständigkeiten und materielle Verhaltensregeln) und der Voranschlag Basis und Rahmen bilden, wird der Verantwortlichkeit halber aufgeführt, dann aber wird Anstoss gegeben, sich in der ganzen Breite und mit voller Intensität der leitenden Tätigkeit zu widmen (Artikel 47 Absatz 2, insbesondere Buchstaben a, b und d E).

Die verantwortungsreiche Cheftätigkeit tritt sodann im Verkehr nach aussen in Erscheinung, wozu die Chefbeamten – wie schon im bisherigen Organisationsgesetz – die gesetzliche Ermächtigung erlangen (Artikel 47 Absatz 3 E).

423.4 Der auf die Verwaltung zugeschnittene kooperative Führungsstil

Es ist von entscheidender Bedeutung, in welcher Geisteshaltung und damit nach welchem Stil die Verwaltung geführt wird. Das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 sagt in dieser Hinsicht praktisch nichts. In den meisten Verwaltungen dominierte – und dominiert teilweise heute noch – jenes Vorgehen, das man als autoritären oder autokratisch-bürokratischen Führungsstil zu bezeichnen pflegt. Dieser Stil ist gekennzeichnet durch geringe Kompetenzdelegation und durch die ausgedehnte Befehlshierarchie ohne Information oder Konsultation der Mitarbeiter.

Es liegt auf der Hand, dass mit diesem Führungsstil den vielschichtigen und grossen Aufgaben der Gegenwart nicht mehr beizukommen ist. Gefordert wird ein sogenannter kooperativer Führungsstil, den man freilich nicht unbeschweren von den Privatunternehmen auf die öffentliche Verwaltung übertragen kann und der seinerseits von modischen Extremismen befreit werden muss. Solche Begrenzungen ergeben sich beispielsweise bei den Zentralbegriffen der Delegation und der Verantwortung, die sich im staatlichen und öffentlichen Bereich weit strengeren Regeln unterwerfen müssen als in der Privatwirtschaft. Was zunächst die Delegation betrifft, ist davon auszugehen, dass die Entwicklung sie erheblich ausgeweitet hat. Dieser Zug ist nicht umkehrbar und muss in dem Sinne bestätigt werden, dass man tunlichst die Entscheidungsbefugnis dort ansiedelt, wo einerseits zureichende Sachkenntnis und andererseits noch genügend Einsicht in die Gesamtzusammenhänge bestehen. Der nächste Faktor, der den kooperativen Führungsstil zu bezeichnen pflegt, liegt darin, dass innerhalb der Kompetenzordnung alle Mitarbeiter, welche Beiträge an die Information im weiten Sinne dieses Wortes, an die Wertung und an die Entscheidung leisten können, zur Mitwirkung zugezogen werden. Die Grenzen solcher Mitarbeit sind die verfügbare Zeit, die Kenntnisse und die Erfahrungen der Mitarbeiter, der Grad der

dem Geschäft zukommenden Vertraulichkeit und die fassbare Verantwortungsfähigkeit. Mitarbeiter zu grösstmöglicher Teilnahme an der gemeinsamen Aufgabe heranzuziehen, an den Zielsetzungen und Mittelauslesen teilnehmen zu lassen, sie also als mitdenkende und mittragende Mitarbeiter anzuerkennen und zu fördern, ist aber generell anzustreben.

Erkennbar ist dieser Führungsstil durch

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

Gelingt es, diesen neuen Führungsstil durchzusetzen – und es muss alles daran gewendet werden, dass es so weit kommt –, wird er das Bild der Verwaltung von morgen und damit insbesondere auch das Betriebsklima sowie die Beziehungen zur Öffentlichkeit wesentlich mitprägen.

43 Stabsstellen der Departemente

Zu den Stabsstellen sind allgemeine Ausführungen bereits gemacht worden (vgl. Ziffer 32). Hier sind noch Besonderheiten zu erörtern, die auf die Departemente zugechnitten sind.

431 Das Generalsekretariat (Artikel 45, 48 und 49 E)

431.1 Die Aufgaben

Jedes Departement verfügt künftig über ein Generalsekretariat, das als solches bezeichnet wird (vgl. bereits Artikel 45 Absatz 4 E). Die Finanzverwaltung und die Militärverwaltung werden umbenannt werden, soweit sie Generalsekretariat sind. Der Gesetzentwurf unternimmt es, neben der Anrufung der generellen Umschreibung der Stabsfunktion (Artikel 38 und 49 E) einen Katalog typischer Stabsaufgaben zu nennen, die dem Generalsekretariat zufallen. Man mag sich fragen, ob es erforderlich sei, eine solche Aufzählung im Gesetze vorzunehmen. Die Rechtfertigung liegt einerseits darin, dass eine Art legislatorischer Symmetrie hergestellt wird zur entsprechenden Darstellung für den Bundeskanzler (Artikel 36 E). Andererseits wird das Gewicht betont, das die Reform dem Ausbau der Generalsekretariate beimisst. Es soll nicht länger versäumt werden, alle Möglichkeiten zu nutzen, die in dieser Institution liegen. Der Auftrag in Gesetzesform dürfte eine besonders imperative Kraft erlangen

und dadurch den Beitrag der Generalsekretariate zur Entlastung der Departementsvorsteher, zur Qualitätssicherung der Departementsleitung und mittelbar zur Verbesserung der Kollegiumstätigkeit gewährleisten.

431.2 Der Leiter

Der Leiter des Generalsekretariats, bisher meist Generalsekretär genannt, trägt den Titel eines Direktors des Generalsekretariats. Damit soll unter anderem seine geltungsmässige Gleichstellung mit den obersten Chefs der Linie angedeutet werden (vgl. auch Artikel 63 E). Noch mehr als der Bundeskanzler in bezug auf das Kollegium soll der Leiter des Generalsekretariats in bezug auf den Departementsvorsteher Verpflichtungen im Verkehr nach aussen übernehmen (Artikel 49 Absatz 2 E). Er wird damit nicht zum formellen Stellvertreter eines Departementsvorstehers. Mit dieser Aufgabe sollen weiterhin die Mitglieder des Bundesrats selbst betraut werden (Artikel 28 Absatz 3 E). Ansonst würde der Leiter des Generalsekretariats insoweit auch zum Linienvorgesetzten der Gruppen- und Amtsvorsteher, also zu einem echten Staatssekretär im Vertretungsfalle (vgl. oben 422.2), was die vorliegende Revision ja gerade nicht einrichten will. Die unerlässliche Aufwertung der Generalsekretariate setzt aber voraus, dass bei der Auswahl der Leiter besonders umsichtig vorgegangen wird und dass die detaillierende Funktionenverteilung mobil bleibt.

432 Spezielle Stabsstellen der Departemente (Artikel 50 E)

Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle sollte in der Regel die institutionalisierten Stabsfunktionen für die Departementsleitung versehen können. Immerhin soll die Türe für weitere Institutionen geöffnet bleiben. Artikel 50 E schafft die Möglichkeit, spezielle Stabsstellen der Departemente einzurichten. Der Wortlaut gibt jedoch zu erkennen, dass es eine Ausnahme sein sollte; denn ein Übermass von Stabsstellen kompliziert die Funktionsabläufe, macht die Zuständigkeits- und Verantwortungsbereiche unsicher und wertet den Stabsgedanken ab.

433 Persönliche Berater der Departementsvorsteher (Artikel 51 E)

Der Departementschef kann schon kraft Verfassungsrechts Sachkundige beiziehen (Artikel 104 der Bundesverfassung). Der Gesetzentwurf präzisiert, dass das gleiche Recht den Vorstehern von Gruppen und Ämtern zusteht, sofern es sich um Berater ad hoc handelt, die ausserhalb der Bundesverwaltung stehen, und sofern der Departementsvorsteher zustimmt (Artikel 51 Absatz 2 E).

Wichtiger ist, dem im «Bericht Hongler» und anderwärts genannten Begehren Folge zu geben, wonach die Departementsvorsteher in der Lage sein sollen, persönliche Berater in einem Dauerverhältnis beizuziehen. Solche Berater werden für den einen Vorsteher berufen. Scheidet dieser aus dem Amte aus, so erlöscht grundsätzlich auch das Dienstverhältnis des Beraters, es sei denn, der Nachfolger wünsche ihn beizubehalten und das Dienstverhältnis zu erneuern. Möglich ist auch, dass das Dienstverhältnis auf bestimmte Zeit begrenzt und inhaltlich in irgendwelcher dem Auftrag

entsprechenden, zweckmässigen Weise gestaltet ist. Wenn sich der Gedanke verwirklichen soll, sind zwei Voraussetzungen unerlässlich.

- a. Man muss in Kauf nehmen, dass neben dem Generalsekretariat und der Linienorganisation Dritte im Departement vorhanden sind und an der Geschäftserledigung irgendwo und irgendwie teilhaben. Dabei werden diese Personen in den Organisationserlassen in der Regel nicht in Erscheinung treten, und die fixierten Funktionsabläufe werden sie nur berücksichtigen, soweit der Auftrag es als sinnvoll ausweist. Solche Berater werden als nicht leicht fassbare Erscheinungen in die ordentliche Departementsorganisation hineingesetzt, haben ein besonderes Verhältnis zum Vorsteher. Sie sind in der Regel aber nicht isolierbar, sondern brauchen den Sachkontakt mit Gruppen, Ämtern und Stäben. Reibungsflächen bestehen auf alle Seiten hin. Die Berater treffen auf Schwierigkeiten und bereiten Schwierigkeiten. Diese lassen sich vermeiden oder verringern, wenn allseits guter Wille aufgewendet wird und überall das Gemeinwohl sowie die qualifizierte Arbeit des Departements als Ziel voranstehen.
- b. Ferner muss für diese persönlichen Berater ein Sonderstatut geschaffen werden. Sie stehen in einem besonders gearteten öffentlich-rechtlichen – nicht privatrechtlichen – Dienstverhältnis, das vermögensrechtlich so gestaltet werden muss, dass die Übernahme der Beraterfunktion attraktiv ist und dass beim Weggang ausreichende vermögensrechtliche Sicherungen spielen. Die Berater haben mithin eine beamtenrechtliche Sonderstellung, die durch besondere Regelungen zu bestimmen sein wird. Eine Ergänzung des Beamtengesetzes ist nicht tunlich; der Bundesrat selbst soll im Organisationsgesetz die Ermächtigung zur Regelung erhalten (Artikel 51 Absatz 1 E).

434 Kommissionen (Artikel 52 E)

434.1 Die Vielzahl von Kommissionen

Im Bunde bestehen weit über 200 Kommissionen, die funktionell Stabsstellen für Departemente oder Ämter sind; gelegentlich sind sie bestimmt, unmittelbar dem Kollegium zu dienen. Die Typisierung aller dieser nicht parlamentarischen Kommissionen ist nicht einfach und braucht hier nicht ausgebreitet zu werden. Insbesondere soll die Beurteilung dessen, was sie leisten und nicht leisten, nicht versucht werden. Im übrigen können Kommissionen mit geringem Leistungsgrad von politisch-integrierendem Nutzen sein. Immerhin ist gesamthaft festzuhalten, dass zu viele Kommissionen bestehen, dass manchmal die Übersicht fehlt und unnütz Aufwand getrieben wird.

434.2 Regelungen und periodische Überprüfungen

Das Organisationsgesetz könnte «reinen Tisch» machen, indem es Ermächtigung und Auftrag erteilt, die bestehenden Kommissionen aufzuheben und nur unter bestimmten Voraussetzungen neue bilden zu lassen. Das wäre indessen aus vielen Gründen nicht durchführbar. Der Versuch zur Klärung, Straffung und Verringerung muss viel-

mehr so gemacht werden, dass der Bundesrat für Kommissionen ebenfalls Regeln wie für andere Stabseinrichtungen aufstellt (Artikel 52 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 42 Absatz 1 E). Sodann soll vor jeder Erneuerungswahl geprüft werden, ob die Fortführung einer Kommission noch berechtigt sei. Die Neubestellung kann und soll unterbleiben, wenn die Prüfung negativ ausfällt, und zwar auch bei gesetzlich vorgesehenen Kommissionen. Die Nichterneuerung beseitigt in der Regel eine durch Rechtssatz begründete Kommission als Institution nicht, sistiert jedoch ihre Tätigkeit und erlaubt, sie zu einem beliebigen Zeitpunkt durch Neuwahl wieder zu aktualisieren, wenn sich das Bedürfnis dafür zeigt.

44 Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung

441 Institutionalisierte Koordination

Die grossen und wachsenden Koordinationsbedürfnisse in der Bundesverwaltung können durch die leitenden Tätigkeiten sowie durch Stäbe in erheblichem Umfang befriedigt werden. Darüber hinaus soll das Gesetz die institutionalisierten Mittel zur Verfügung stellen, die vorab im Verwaltungsalltag nötig sind (vgl. dazu Ziffern 212.26 und 321 hiervor). Die Koordination beginnt mit der gegenseitigen Information; sie endet da, wo zwei oder mehr einander horizontal begegnende Stellen gemeinsam relevantes Verwaltungshandeln betätigen müssen. Der Gesetzentwurf will die Koordinationsmittel nicht abschliessend aufzählen, sondern lässt dem Bundesrat Raum, weitere, heute noch nicht vorhandene Koordinationseinrichtungen zu schaffen (Artikel 55 Absatz 3 E). Sodann muss die interdepartementale Koordinationsfunktion, worin sich die interdisziplinäre Problembewältigung ausdrücken kann, eine feinnervige Sicherung in einer Detailordnung finden, wofür der Bundesrat oder der Bundeskanzler Weisungen erlassen (Artikel 58 E).

442 Koordinationsmittel

442.1 Selbstkoordinationen (Artikel 53 E)

Die an einem Gegenstand interessierten Stellen sollen sich gegenseitig informieren und für die gebotene Zusammenarbeit besorgt sein. Diese Selbstkoordination soll selbstverständlich schon innerhalb der Departemente verwirklicht werden; das Gesetz braucht sie nicht noch besonders zu verlangen, weil sie in der Departementaleinheit einerseits und im Aufgabenkatalog des Generalsekretariats andererseits (vgl. Artikel 49, insbesondere Buchstaben a und c E) enthalten ist. Hingegen soll das Gesetz sicherstellen, dass die Departementsschranken übersprungen werden.

Die Selbstkoordination kommt leicht zum Stillstand, wenn keiner der Beteiligten als initiativer Gesprächsführer wirkt. Artikel 53 Absatz 2 E nennt diese initiale Koordinationsleitung in Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch «Federführung». Sie fällt einem Departement zu. Im Zweifel und bei Nichthandeln müsste der Bundesrat eines bezeichnen (als Anwendungsfall des Artikels 44 E).

442.2 Mitberichtsverfahren (Artikel 54 E)

Trotz den Gefahren, die dem Mitberichtsverfahren innewohnen und über die sich auch der «Bericht Hongler» ausgesprochen hat, ist dieses Verfahren ein taugliches und nicht wegzudenkendes Koordinationsmittel. Es hat sich in seinen differenzierten Ausformungen bewährt.

442.3 Inderdepartementale Koordinationsstellen (Artikel 55 E)

Die Selbstkoordination mit der einfachen Federführung (Artikel 53 E) genügt bei komplizierten Geschäften nicht. Insbesondere braucht es mitunter eigentliche sachvertraute Koordinationsorgane, die aktiv, gestaltend und sogar entscheidend auftreten. Konferenzen, Leitungsausschüsse, Projektleitungen gehören dazu, und der Sache nach könnten selbst Ausschüsse des Bundesrats (Artikel 16 E) dazu gerechnet werden. Von Stabsstellen, wie der Gesetzentwurf sie bestimmt (vgl. Artikel 38 E) sind Koordinationsstellen oft weder äusserlich noch funktionell unterscheidbar. Doch reicht deren Kreis weiter; sie können zu Entscheidungen eingesetzt werden, z.B. die Projektleitungen, was bei Stäben nicht der Fall ist. (Zur begrifflichen Differenzierung vgl. auch Ziffer 321 hiavor.)

442.4 Institutionalisierte Konferenzen (Artikel 56 und 57 E)

Die Generalsekretäre zu institutionalisierten Zusammenkünften zu veranlassen, kann ein wirksames Koordinationsinstrument auf Departementebene und für Verbindungen mit dem Kollegium bilden. Artikel 56 E schafft die Grundlage dafür. Im gleichen Zuge wird die «Konferenz der Informationschefs» (Artikel 57 E) genannt, die ein organisatorisches Kernstück des umfassenden Informationsdienstes (Artikel 7 E) darstellt.

5 Die Gliederung der Bundesverwaltung

51 Die Aufnahme ins Gesetz (Artikel 59 E)

Dass die Bundesverwaltung in Departemente und Ämter, teilweise in zusammenfassende Gruppen, und von den Ämtern abwärts in noch kleinere Verwaltungseinheiten gegliedert wird, bringt Artikel 45 E bereits zum Ausdruck (vgl. oben Ziffer 422). Ob das Gesetz selbst Verwaltungseinheiten nennen oder ob es sich mit der Aufstellung des Gliederungsprinzips begnügen solle, ist vor allem eine politische Zweckmässigkeitsfrage. Gleichermassen bietet sich die Frage dar, bis zu welcher Stufe das Gesetz sich festlegen soll. Folgt man bisheriger Praxis und den Überlegungen einer übersichtlichen Legiferierung, erweist es sich als wünschbar, bis zur Stufe der Ämter die Gliederung durch das Gesetz selbst vorzunehmen.

Hingegen verzichtet der Gesetzentwurf auf den generellen Aufgabenbeschrieb, der im geltenden Gesetz bei den einzelnen Abteilungen (Ämtern) aufgeführt worden ist.

Die bisherige Art ist viel kritisiert worden. Sie ist in der Tat höchst fragwürdig. Die Beschriebe stellen naturgemäss noch keine Kompetenzen dar, kraft deren ein Amt zu handeln befugt wäre. Sie sind allgemeine Kennzeichnungen, die den Aufgaben- und Tätigkeitsbereich mehr oder weniger treffend zu skizzieren trachten. Es erwies sich von jeher als schwierig, Gleichmässigkeit und Gleichwertigkeit unter diesen Beschrieben herzustellen, wenn man über formale Fassungen hinauskommen will.

Sodann können Unsicherheiten nie ganz ausgeschlossen werden, weil Überschneidungen unter den Beschrieben fachverwandter Ämter auftreten. Ferner werden die Umschreibungen durch die praktischen Verhältnisse relativ rasch überholt, denen der Gesetzgeber selbst nicht ständig Ausdruck geben kann, so dass die gesetzlichen Festlegungen verhältnismässig rasch veralten und mangelhaft werden. Die Praxis läuft dann am Gesetze vorbei, was für das Gesetz wie für die Praxis gleich misslich ist.

Die einlässliche und wiederholte Überprüfung ergibt, dass die einfache Bezeichnung der Ämter meist ebenso aussagekräftig ist wie die möglichen Beschriebe. Der Gesetzesentwurf sieht deswegen vom Versuch, die alte unbefriedigende Festlegung wieder zu erneuern, konsequent ab und beschreitet den Weg, den Aufriss der Departemente und der Bundeskanzlei mit den Amtsbezeichnungen zu geben. Damit ist legislatorisch ein befriedigender Zustand hergestellt und dem Gesetzgeber materiell keine Schmälerung seiner Regelungsgegenstände zugemutet.

52 Die Gliederung nach Massgabe der Exekutivaufgaben

521 Grundsatz des Vorgehens

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

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

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

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

522 Die praktikable Lösung

Nach dem skizzierten Vorgehen sind für die Bundesexekutive 18 sachliche Einheiten ermittelt worden. Man kann auch von 18 «Teilaufgabenbereichen» reden und dabei auseinanderhalten, dass es 17 eigentliche Fachgebiete und eine Einheit für die Führungsaufgabe auf der Regierungsebene gibt. Dies ist der Stand, wie er sich für die Gegenwart und die absehbare Zukunft darstellen dürfte:

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

Auf Grund dieser Gruppierung aller Aufgaben der Zentralverwaltung in 18 Fachgebiete ergeben sich Verschiebungen und damit Änderungen in der geltenden Struktur der Verwaltungsorganisation. Diese führen zu einer entsprechenden Entlastung oder zu einer Ergänzung des Aufgabenkreises der in die Umgruppierung einbezogenen Verwaltungseinheiten.

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

523 Überblick über die vorgeschlagenen Modifikationen

Der Gesetzentwurf gelangt zu folgenden Modifikationen gegenüber der heutigen Gliederung:

- a. Es wird die Schaffung von 10 neuen Bundesämtern, die bisherige teilweise ersetzen oder entlasten vorgesehen, nämlich
 - Eidgenössisches Amt für Kulturpflege (vgl. Ziffer 531 hiernach)
 - Eidgenössisches Amt für Umweltschutz (Ziffer 532)
 - Eidgenössisches Amt für Wohnbauförderung (Ziffer 533)
 - Eidgenössisches Amt für Gesetzgebung (Ziffer 534)
 - Eidgenössisches Amt für Konjunkturfragen (Ziffer 535)
 - Eidgenössisches Amt für Raumordnung (Ziffer 536)
 - Eidgenössisches Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge (Ziffer 537)
 - Eidgenössisches Amt für Strassenverkehr (Ziffer 538)
 - Eidgenössisches Amt für Bahn- und Schiffsverkehr (Ziffer 538)
 - Eidgenössisches Amt für Nachrichtenübermittlung (Ziffer 539)
- b. Für 5 Departemente werden Gruppen vorgesehen, und zwar sollen neben den bestehenden 3 Gruppen des Militärdepartementes 6 weitere Gruppen in anderen Departementen gebildet werden, so dass gesamthaft 9 Gruppen bestehen werden (vgl. Ziffern 422.3 und 55):
 - im Departement des Innern:
 - Gruppe Wissenschaft
 - Gruppe Kultur
 - Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen
 - Im Justizdepartement:
 - Gruppe für Polizei und spezielle Verwaltungsangelegenheiten dieses Departementes
 - im Militärdepartement:
 - Gruppe für Generalstabsdienste
 - Gruppe für Ausbildung
 - Gruppe für Rüstungsdienste
 - im Volkswirtschaftsdepartement:
 - Gruppe Bodenbewirtschaftung
 - im Verkehrs- und Baudepartement:
 - Gruppe Verkehr und Energie
- c. Sodann gibt es Verschiebungen von Verwaltungseinheiten zwischen den Departementen (interdepartementale Verschiebungen; vgl. Ziffer 541). Die zu verschiebenden Einheiten stehen teils auf der Stufe von Ämtern, teils stehen sie unter diesen. Soweit es sich um Veränderungen unterhalb der Stufe von Ämtern handelt, ist das Gesetz selbst nicht unmittelbar im Spiele; denn solche Verteilungen treffen nicht das Gesetz selbst, sondern die organisatorische Verordnung. Der vorliegende Bericht erwähnt jedoch auch solche Verschiebungen, um die Not-

wendigkeit zu begründen und die vorgeschlagenen Modifikationen gesamthaft aufzuzeigen.

- d. Schliesslich werden Umbenennungen und Verschiebungen innerhalb der Departemente empfohlen (departementsinterne Modifikationen; vgl. Ziffer 542) für die zum Teil ebenfalls gilt, was unter Buchstabe c am Schluss ausgeführt worden ist.
- e. Anpassungen müssen auch für einige Departementsbezeichnungen vorgenommen werden:
 - Das Politische Departement soll wieder, wie in früheren Phasen auch schon, einen Namen erhalten, der seine Aufgaben deutlicher als heute zu erkennen gibt: «Departement des Auswärtigen» (auswärtige Angelegenheiten).
 - An der Bezeichnung Justiz- und Polizeidepartement kann der Bestandteil «Polizei» wegfallen, weil die Polizeiaufgaben eine untergeordnete Rolle spielen und auch andere Departemente Polizei wahrnehmen (vor allem Inneres, Volkswirtschaft und Verkehr). Das Departement kann «Justizdepartement» genannt werden.
 - Aus der Doppelbezeichnung Finanz- und Zolldepartement kann das Wort «Zoll», weil im Gesamtgefüge des Departementes auch unbedeutend und nicht charakteristisch, gestrichen werden. Es genügt: «Finanzdepartement».
 - Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement war eine treffendere Bezeichnung als die frühere des Post- und Eisenbahndepartementes. Doch ist die Energiewirtschaft etwas zu stark ins Gewicht gesetzt und Verwechslungen mit dem Volkswirtschaftsdepartement preisgegeben. Bei den vorgeschlagenen Umgliederungen verstärkt sich die unbefriedigende Lage. Richtiger erscheint der Name: «Verkehrs- und Baudepartement».

Auch beim Departement des Innern und beim Volkswirtschaftsdepartement hätten sich nominelle Modifikationen begründen lassen; doch sind sie hier nicht zwingend, und es soll deshalb bei den herkömmlichen Namen bleiben.

524 Offene Problematik

Offen ist, wie das Bildungswesen organisatorisch geordnet werden soll, soweit es vom Bunde betreut werden muss. Gewiss ist, dass die gegenwärtige Struktur nicht genügt, selbst wenn der Bund nicht mehr Kompetenzen wahrzunehmen hätte, als es heute der Fall ist. Doch für die schliessliche Grundstruktur ist es entscheidend, wie sich die in Revision stehenden Verfassungsbestimmungen ausnehmen werden, und die bevorstehenden Neuordnungen der Eidgenössischen Technischen Hochschulen einerseits und die Förderung kantonaler Hochschulen durch den Bund andererseits können nicht losgelöst von umfassenden Studien sinnvoller Organisation getroffen werden. Die Expertenkommission hat angesichts dieser gegenseitigen Abhängigkeiten und der Tatsache, dass die erwähnten materiellen Revisionen erst aufgenommen werden, davon Umgang nehmen müssen, die Organisationsproblematik dieses Aufgabenbereiches im einzelnen zu prüfen. Sie betont jedoch, dass die baldige und einlässliche Überprüfung und Neuordnung unerlässlich ist.

Es mag auffallen, dass unter den 18 Teilaufgabenbereichen die Gesellschaftspolitik fehlt. Darin liegt kein Übersehen. Eine umfassende («totale») Gesellschaftspolitik muss der Bund nicht betreiben, weil auch andere Träger öffentlicher Aufgaben sich damit befassen und weil das Gesellschaftliche nicht gänzlich der staatlichen Beteiligung (durch Interventionen, Steuerungen, Koordinationen oder anderer Mitwirkungen) bedarf. Soweit sich der Bund jetzt und in naher Zukunft zu aktivieren hat, treten gesellschaftspolitische Aspekte in den aufgeführten Teilaufgabenbereichen unmittelbar zutage, so in der Sozialpolitik im engeren Sinne (Soziale Wohlfahrt), im Gesundheitswesen, in den vielen wirtschaftlichen Belangen, in der Raumordnung. Die Gesellschaftspolitik ist – im Gefüge der andern Staatsaufgaben – kein relativ abgeschlossener Sachbereich, der organisatorisch und funktionell als ausscheidbare Einheit dastände, sondern ein Bündel von Zielvorstellungen, bei denen es gilt, Zielkonflikte tunlichst auszuschalten, die anfallenden Sachprobleme koordinativ zu lösen und im übrigen die vielen Staatsbetätigungen auf sie auszurichten. Sie ist mehr und anderes als ein Teilaufgabenbereich, wie Ziffer 522 sie umschreibt.

53 Neue Ämter

531 Eidgenössisches Amt für Kulturpflege

Das heutige Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements des Innern umfasst nebst den Stabsdiensten drei Sektionen, die sich ausschliesslich mit kulturellen Fragen beschäftigen: die Sektion für allgemeine kulturelle Aufgaben, die Kunst- und Denkmalpflege sowie die Sektion Filmwesen. Diese drei Sektionen sind seit dem 1. Juli 1970 bereits – gleich den Stabsdiensten – in einer besonderen Unterabteilung zusammengefasst. Sie unterstehen aber nach wie vor der Verantwortung des Generalsekretärs und bilden einen Teil des Generalsekretariates, was der im Gesetzentwurf niedergelegten Konzeption der Generalsekretariate nicht entspricht. Die drei kulturellen Sektionen, deren Aufgabenkreis ständig noch wächst, sollen deshalb vom Generalsekretariat getrennt und in einem neuen Amt zusammengefasst werden. Man könnte ihre Eingliederung in das Amt für Bildung und Wissenschaft erwägen, doch wären sie hier eher ein Fremdkörper. Die Schaffung eines eigenen Amtes für Kulturpflege ist vorzuziehen; dieses Amt würde dann zusammen mit den andern Dienststellen des Bundes, welche Aufgaben aus dem Bereiche von Kultur, Erholung und Sport (Fachbereich 7) betreuen, die *Gruppe Kultur* des Eidgenössischen Departements des Innern bilden. Dem Amt für Kulturpflege wäre insbesondere auch die Sektion Natur- und Heimatschutz anzugliedern, die heute zum Oberforstinspektorat gehört und nicht mit diesem zusammen an die Gruppe Bodenbewirtschaftung im Volkswirtschaftsdepartement übergehen könnte.

532 Eidgenössisches Amt für Umweltschutz

In der Dezembersession 1970 haben die eidgenössischen Räte den Entwurf zu einem neuen Artikel 24^{septies} der Bundesverfassung gutgeheissen. Diese Verfassungsnovelle räumt dem Bund die Kompetenz ein zur Gesetzgebung zum Schutze des

Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Volk und Stände haben am 6. Juni 1971 den neuen Verfassungsartikel angenommen.

Der Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt entspricht in allen technisch und industriell hochentwickelten Staaten einem dringenden Bedürfnis. Der Bund wird sich in den kommenden Jahren eingehend mit diesen Problemen zu befassen haben. Entsprechend ist auch die Schaffung der notwendigen organisatorischen und administrativen Grundlagen in der Form eines Eidgenössischen Amtes für Umweltschutz, dessen Einrichtung der Bundesrat durch Beschluss vom 8. März 1971 bereits grundsätzlich gutgeheissen hat, dringend. Der Aufgabenkreis des Amtes für Umweltschutz lässt sich wie folgt umschreiben:

- Vorbereitung und Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Umweltschutz, insbesondere im Bereiche des Gewässerschutzes, zur Verhinderung der Luftverunreinigung und zur Bekämpfung des Lärms;
- Überwachung der Durchführung der den Kantonen durch Bundesgesetz übertragenen Aufgaben;
- Koordination und Beratung der verschiedenen, auf dem Gebiete des Umweltschutzes tätigen Bundesstellen, der kantonalen, kommunalen und privaten Institutionen;
- Zusammenarbeit mit den Forschungsinstituten auf dem Gebiet des Umweltschutzes;
- Wahrung der Interessen des Umweltschutzes bei den Organen der Orts-, Regional- und Landesplanung;
- Koordination der Tätigkeit der Bundesstellen auf internationaler Ebene durch Kontaktpflege mit internationalen Institutionen ähnlicher Zielsetzungen;
- Pflege des Erfahrungsaustausches und Förderung des Verständnisses der Öffentlichkeit für die Massnahmen des Umweltschutzes.

Bei den Aufgaben dieses Amtes steht der Schutz der Gesundheit des Menschen im Vordergrund, weshalb es organisatorisch in den Bereich des Gesundheitswesens und damit zur *Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen* im Departement des Innern gehört.

533 Eidgenössisches Amt für Wohnbauförderung

Die Wohnbaufragen werden auf eidgenössischer Ebene bis anhin im Volkswirtschaftsdepartement betreut, und zwar durch den Delegierten für Wohnungsbau und das «Büro für Wohnungsbau», teilweise auch durch das Generalsekretariat dieses Departements. Angesichts der wachsenden Bedeutung des Wohnungsbaus und der bereits im Aufbau befindlichen Neuordnung der Wohnbauförderung sollte diese Bundesstelle in den Rang eines selbständigen Amtes gehoben werden. Entscheidend ist vor allem die Tatsache, dass die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohnungswesens schlechthin langfristig zu einer wichtigen Aufgabe des Bundes wird. Neben der Finanzierung werden vor allem die Erschliessungshilfe sowie die Förde-

rung der Beschaffung von Bauland von Bedeutung sein, ferner die Förderung der Bauforschung und Baurationalisierung sowie die Harmonisierung der Bauvorschriften und die Wohnungsmarktforschung (vgl. dazu Botschaft und Bericht des Bundesrats zu den Fragen der Wohnbauförderung vom 30. Juni 1971).

In den Aufgaben dieses neuen Amtes dominiert somit die soziale Komponente vor den baulichen und planerischen Aspekten, weshalb vorgesehen ist, das Amt für Wohnbauförderung der *Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen* des Eidgenössischen Departements des Innern zuzuweisen. Erwogen wurde die Eingliederung in das Finanzdepartement. Die Begründung lag in der finanziellen Bedeutung der Wohnbauförderung. Indessen reicht dies nicht hin: Ein Grossteil öffentlicher Aufgaben ist kostspielig, und das Finanzdepartement ist an ihnen allen unmittelbar beteiligt; deswegen können die betreffenden Gebiete gleichwohl nicht dem Finanzdepartement zugewiesen werden, das sonst zu einem überdimensionierten Gebilde würde. Zudem könnte eine solche Lösung die wichtige Rolle des Finanzdepartementes im Gesamtgefüge der Exekutive verfälschen.

534 Eidgenössisches Amt für Gesetzgebung

Auch wenn man dem Umstande Rechnung trägt, dass sich die staatlichen Tätigkeiten nicht in den formalen Rechtsfunktionen von Rechtssetzung, Rechtsanwendung und Rechtserzwingung erschöpfen, vielmehr daneben bedeutende Tätigkeiten besonderer Art (z.B. bei der Staatsleitung, beim internationalen Verkehr, bei Integrationsaufgaben, bei der Wahrung der Unabhängigkeit) ablaufen, so muss man doch die Bedeutung der Rechtssetzung im heutigen Staat hoch genug einschätzen. Die wachsende Aufgabenfülle sowie die intensiver und breiter werdende Betätigung des Bundes schlägt sich vor allem in einer wachsenden Rechtssetzung nieder. Diese wird zugleich komplizierter und schwieriger, aber auch mobiler, da Verhältnisse und Bedürfnisse in beschleunigtem Mass ändern. Der hohe Leistungsstand des heutigen Staats ist weitgehend davon abhängig, dass die Rechtssetzung qualitativ hochwertig ist. Eine unvoreingenommene Betrachtung unserer Rechtsordnung muss indessen darauf aufmerksam machen, dass diese Qualität nicht leicht zu halten ist und bei der Zunahme der Rechtssetzungsobliegenheiten als gefährdet erscheint. Es bedarf besonderer Anstrengungen, auch institutioneller Art, um dem Recht und damit dem Staat das Niveau zu gewährleisten, das die Idee des sozialen Rechtsstaats und die Erwartungen des heutigen Menschen voraussetzen.

Eine hauptsächlichste Ursache des drohenden Qualitätsverlustes der Rechtssetzung ist neben der Hast, mit der sie oft betrieben wird, die dezentralisierte Vorbereitung «draussen» in den Departementen, Abteilungen oder Sektionen, die zwar sachvertraut sind, aber die Gesamtrechtsordnung zu wenig berücksichtigen können. Die Mängel aber können häufig nicht behoben werden, weil sie im Getriebe der komplexen Vorverfahren nicht oder zu spät entdeckt werden und weil feste Einrichtungen zur Koordination der vielen Rechtssetzungsvorhaben in weitem Masse fehlen. Die unbefriedigende Situation tritt am augenfälligsten bei den partiellen Verfassungsrevisionen zutage, wo die möglichste Einheit des Verfassungswerks angefangen bei

der sprachlichen Klarheit und endend in dem verfassungsmaterialen Einklang, der Auflösung preisgegeben ist. Dringt man in die übrige Rechtsordnung ein, entdeckt man ähnliche Mängel auf den Gesetzes- und den Verordnungsstufen. Die bedrängende Problematik tut sich indessen erst in nächster Zukunft vollends auf: Das Rechtssetzungsprogramm des Bundes ist ausserordentlich gross und sachlich höchst anspruchsvoll.

Es ist unerlässlich, die Rechtssetzung des Bundes, die ihren Inhalt und ihre systematisch-begriffliche Struktur in wesentlichen Belangen meist im sogenannten Vorverfahren erhält, durch eine dauernde Institution zu koordinieren und ihren hohen qualitativen Stand sicherzustellen. Dieser Institution fallen insbesondere folgende Obliegenheiten zu:

- Federführung bei der Rechtssetzung auf der Verfassungsstufe; direkte Anregung und Inangriffnahme fälliger Verfassungsrevisionen, in Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Departementen;
- Betreuung der gesamten Gesetzgebung als *beratende* Stelle für die die Gesetze entwerfenden Departemente und als Rechtskonsulent des Bundesrats, vorab zur Wahrung einheitlicher Grundsätze der Rechtssetzung. Dies bedingt, dass Vertreter dieses Amtes bei der Ausarbeitung neuer Erlasse schon in einem früheren Stadium von den Departementen beigezogen werden;
- Überwachung der Verfassungsmässigkeit der in Vorbereitung stehenden eidgenössischen Gesetzgebung und Entfaltung eigener Initiative auf diesem Sektor (Vorschläge für die Revision änderungsbedürftiger Erlasse usw.);
- Aufsichtsführung über die kantonale und interkantonale Rechtssetzung, soweit der Bund dazu zuständig ist;
- Überwachung des Verordnungsrechts des Bundesrats und der Departemente unter dem Gesichtspunkt der Verfassungs- und der Gesetzmässigkeit;
- Weiterbildung der Juristen, die sich in den Departementen mit der Rechtssetzung befassen, durch Kurse und Richtlinien.

Es ist hier nochmals hervorzuheben, dass das neue Amt für die *Verfassungsrechtssetzung* federführend ist; die betroffenen Fachdepartemente werden zur Beratung beigezogen. *Bei der übrigen Rechtssetzung* ist es gerade umgekehrt: Hier haben die Fachdepartemente die Federführung, ziehen aber Kräfte aus dem Amt für Gesetzgebung zur Beratung bei.

Es stellt sich die Frage, wo diese Institution einzugliedern und welche Struktur ihr zu geben sei. Es mag nahe liegen, die Aufgabe dem Amt für Justiz (der heutigen Justizabteilung) anzuvertrauen, wobei im Amte selbst eine Sektion oder eine Unterabteilung für die Rechtssetzung zu schaffen wäre. Doch erweist sich eine solche Lösung als nicht zureichend. Das Amt für Justiz ist durch die herkömmlichen Aufgaben als Verwaltungseinheit seiner Stufe ausgelastet: Die Gesetzgebung auf den Gebieten des Privatrechts und des Strafrechts sowie auf weiteren nicht zum Staats- und Verwaltungsrecht gehörenden Rechtszweigen muss in seinen Händen bleiben; dazu treten die vielen Begutachtungen und die Instruktion der an den Bundesrat

gerichteten Beschwerden des Verwaltungsverfahrens. Im übrigen werden ihm spezialrechtliche Dienste zugeteilt, wie Handels- und Güterrechtsregister, Grundbuch (einschliesslich Vermessungsdirektion), Zivilstandswesen, Seeschiffahrtsregister. Zu beachten ist sodann, dass die neue Institution in der Verwaltungsordnung hoch genug eingestuft werden muss, wenn sie die zuge dachte Funktion erfüllen soll; sie wäre als Sektion oder Unterabteilung zu wenig markant. Ihre Aufgabenfülle aber wird auch wieder den Bereich eines vollen Bundesamtes ausmachen. Die Koppelung mit dem Amt für Justiz schliesse die Risiken in sich, dass dieses Amt überdehnt oder das Anliegen der allgemeinen Gesetzgebungsbetreuung zu kurz käme. Richtig ist die Schaffung eines eigenen Bundesamtes für Gesetzgebung (welcher Begriff hier die Rechtssetzung aller Stufen in der differenzierten Weise des oben aufgeführten Aufgabenkatalogs erfasst).

Da das Amt für Gesetzgebung einen zentralen Dienst versieht und seine Koordination für die Spitze der Exekutive, also den Bundesrat, vorgenommen wird, kann man sich fragen, ob es als bundesrätliche Stabsstelle zu formen und der Bundeskanzlei zuzuordnen sei. Diese Lösung erscheint weniger vorteilhaft als die Eingliederung in das Justizdepartement; denn es benötigt vor allem für die Verfassungsvorlagen, aber auch für die Vertretung des Rechtsstandpunktes im Bundesrat und gegenüber den Departementen überhaupt das Gewicht und die Handlungsmöglichkeiten eines Mitglieds des Bundesrats, was es bei der Konstruktion einer Stabsstelle des Kollegiums mit der Zuordnung zur Bundeskanzlei nicht aufzuweisen vermöchte.

Das Amt für Gesetzgebung ist zusammen mit dem Amt für Justiz dem Fachbereich 3 (Recht, Sicherheit, Ordnung) zugehörig.

535 Eidgenössisches Amt für Konjunkturfragen

Die Bearbeitung der Konjunkturprobleme obliegt heute namentlich dem Volkswirtschaftsdepartement und dem Finanzdepartement. Im Volkswirtschaftsdepartement besteht die Stelle des Delegierten für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung. Sie war seinerzeit als zentrale Koordinationsstelle für eine gesamtheitliche Konjunkturpolitik gedacht, ist aber – aus hier nicht näher zu erörternden Gründen – als solche nicht zum Tragen gekommen. Für die Neuordnung werden hieraus die entsprechenden Lehren zu ziehen sein. Das Finanzdepartement betreut die finanz-, steuer- und währungspolitischen Massnahmen (letztere vorbehältlich der Zuständigkeiten der Nationalbank), die sich zur Steuerung des Konjunkturverlaufs einsetzen lassen. Der Verbindung dieser Arbeitsbereiche der beiden Departemente dient die Delegation des Bundesrats für Finanzen und Wirtschaft.

Dieses Instrumentarium vermag – und zwar ganz abgesehen von der verfassungsmässigen Basis, für deren Ergänzung den eidgenössischen Räten möglichst bald eine Vorlage zugehen soll – auch organisatorisch nicht zu befriedigen. Die Schaffung eines besondern Amtes mit einem umfassend umschriebenen Zuständigkeitsbereich drängt sich auf.

Man mag zwar auch erwägen, ob die Aufgaben, die diesem Amt zuge dacht sind, nicht vom Eidgenössischen Amt für Binnenwirtschaft – dem heutigen BIGA – übernom-

men werden könnten. Die Expertenkommission hat von dieser Lösung abgesehen, da sie der zentralen Stabs- und insbesondere Koordinationsstelle für Konjunkturfragen eine so grosse politische Bedeutung zumisst, dass sie hierfür ein selbständiges Amt als geeigneter betrachtet.

Im Falle der Schaffung eines Präsidialdepartements gehört das Amt für Konjunkturfragen in dessen Bereich. Eine in der Praxis wenig erfolgversprechende Variante läge in der Unterstellung unter die Dreierdelegation des Bundesrats für Finanzen und Wirtschaft. Die Expertenkommission hat gegenüber einer solchen Lösung grundsätzliche Bedenken. Würde sie in Erwägung gezogen, so könnte es wohl nicht beim Fall der Konjunkturpolitik sein Bewenden haben. Andere zentrale Ämter mit analogen Koordinationsfunktionen würden früher oder später eine ähnliche Sonderstellung verlangen. Damit würde aber zwischen der Ebene der Departementsvorsteher und dem Kollegium eine neue Organisationsstufe von Ämtern besonderer Art eingeschoben, was Unklarheiten in bezug auf Führung und Verantwortung bei den Departementen, aber auch beim Kollegium mit sich bringen würde. Die Angliederung des Amtes für Konjunkturfragen bei der Bundeskanzlei wäre denkbar. Angesichts der grossen politischen Bedeutung dieses Amtes möchte aber die Expertenkommission davon absehen; sie zieht die Zuweisung an ein Fachdepartement vor.

Von der Sache her sind sowohl das Volkswirtschaftsdepartement als auch das Finanzdepartement geeignet. Die Unterstellung unter das Finanzdepartement hätte den Vorteil, dass damit gleichzeitig eine ins Gewicht fallende Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements erzielt werden könnte, die für beide Varianten der Siebenerlösung sehr erwünscht wäre. Nach der heutigen Rechtslage befindet sich ohnehin ein erheblicher Teil des konjunkturpolitischen Instrumentariums beim Finanzdepartement bzw. bei der Nationalbank. Selbstverständlich wird auf Grund des geplanten neuen Verfassungsartikels und seiner Ausführungsgesetzgebung zu gegebener Zeit zu prüfen sein, ob sich von der Sache her eine von der vorliegenden abweichende Betrachtungsweise aufdrängt. Auf Grund der heutigen Situation schlägt die Expertenkommission vor, das Amt für Konjunkturfragen beim Finanzdepartement einzuordnen.

Das Amt hat weitgehend Stabsfunktionen zuhanden des Bundesrats, vor allem aber auch solche der Koordination. Die Aufgaben lassen sich in den Hauptzügen wie folgt umschreiben:

- Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in lang-, mittel- und kurzfristiger Sicht (Konjunktur-, Wachstums- und Strukturveränderungen) durch Sammlung, Sichtung und Beurteilung aller relevanten Informationen;
Ausarbeitung und Beantragung von Zielen und Massnahmen der Konjunktur-, Wachstums- und Strukturpolitik auf Grund der Beurteilung der Lage und im Rahmen der Bundeskompetenzen;
- Ausarbeitung von Weisungen des Bundesrats für die Bundesverwaltung auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik, unter dem Gesichtspunkt der Konjunktur-, Wachstums- und Strukturpolitik;

- Koordination der konjunktur-, wachstums- und strukturpolitisch relevanten Aktivitäten des Bundes sowie der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

536 Eidgenössisches Amt für Raumordnung

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände einer Ergänzung der Bundesverfassung durch Artikel 22^{quater} (Raumplanung) zugestimmt. Dieser sieht vor, dass der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellt «für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung» und dass er die Bestrebungen der Kantone in dieser Richtung «fördert und koordiniert». Damit ist dem Bund eine neue und weitreichende Aufgabe übertragen worden. Diese kann nicht irgendeiner bereits bestehenden Verwaltungsstelle übertragen werden. Es war denn auch von Anfang an – in Übereinstimmung mit Wünschen, die seither im Parlament zum Ausdruck gekommen sind – vorgesehen, für diese Aufgaben ein neues Eidgenössisches Amt für Raumordnung zu schaffen, das sich rasch und intensiv der Gesamtheit dieser Probleme annehmen soll.

Der Aufgabenkreis dieses Amtes für Raumordnung wird sich in den grossen Zügen wie folgt gestalten:

- Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung über Massnahmen der Raumplanung und Raumordnung;
- Beschaffung von Grundlagen und Erarbeitung von Leitbildern für die räumlich optimale Verwendung und Nutzung der zur Verfügung stehenden Gebietsflächen, in Zusammenarbeit mit den beteiligten öffentlichen Verwaltungen und andern interessierten Kreisen (Institute, Planungsbüros usw.);
- Erarbeitung einer langfristigen Raumordnungskonzeption und Erarbeitung von Richtlinien für die Orts-, Regional- und Landesplanung;
- Koordination aller Bundesdienste, deren Tätigkeit die Raumordnung tangiert, sowie der privaten und öffentlichen Verwaltung;
- Beratung der Raumplanungsinstanzen und Beurteilung regionaler Raumordnungspläne unter dem Gesichtspunkt der Gesamtkonzeption;
- Koordination der Auslandskontakte, die Fragen der Raumordnung betreffen, in Zusammenarbeit mit andern interessierten Stellen;
- Information aller an der Raumordnung interessierten Stellen der Bundesverwaltung über Fragen der Raumplanung und Raumordnung sowie Ausbildung und Förderung von Beamten, die mit Aufgaben betraut sind, die Rückwirkungen auf die Raumordnung haben;
- Information der Öffentlichkeit über die Notwendigkeit verstärkter Bemühungen um eine zweckmässige Raumordnung.

Die Natur der Aufgaben dieses Amtes, das einen ganzen Teilaufgabenbereich (18; vgl. oben Ziffer 522) wahrzunehmen hat, ist vielseitig. Man erkennt ohne Mühe soziale Aspekte darin, daneben aber auch verkehrstechnische, verkehrspolitische und

kulturelle. Im Vordergrund aber steht doch wohl die wirtschaftliche Komponente, die enge Verbindung aller Massnahmen aus dem Bereiche der Nutzung des Bodens und der Raumplanung mit der gesamtwirtschaftlichen Entfaltung des Landes. Die Expertenkommission hält dafür, dass deshalb das Amt für Raumordnung primär dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement zuzuweisen ist.

Sollte die Umteilung der Handelsabteilung (neu: Amt für Aussenwirtschaft) zum Eidgenössischen Politischen Departement (neu: Eidgenössisches Departement des Auswärtigen) nicht möglich sein, müsste indessen – wegen der nicht weiter zu verantwortenden Belastung des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements – doch eine andere Lösung gesucht werden. In diesem Falle stände, mit Rücksicht auf die Belastung des Departements des Innern und die besondere Bedeutung der bodenrechtlichen Aspekte, die schon bisher vom Amt für Justiz betreut wurden, die Zuteilung zum Eidgenössischen Justizdepartement im Vordergrund, wie sie sich in der Variante 2 der Organisationsstruktur mit 7 Departementen findet.

537 Eidgenössisches Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge

Heute werden die notwendigen Vorarbeiten auf dem Gebiete der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge von einem Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge betreut. Diesem steht eine Reihe von Beamten zur Verfügung. Er selbst ist hauptberuflich in der Privatwirtschaft tätig. Der Delegierte für wirtschaftliche Kriegsvorsorge und sein Mitarbeiterstab arbeiten mit der sogenannten Kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation zusammen, d.h. jener Organisation, die im Ernstfall die Aufgaben der Kriegswirtschaft unter der Verantwortung des Vorstehers des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements zu übernehmen hätte. Dabei würde der Delegierte die Obliegenheiten der Zentralstelle für Kriegswirtschaft übernehmen.

Die Expertenkommission ist darüber orientiert, dass das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine neue Konzeption dieser Organisation, insbesondere was den Delegierten und seine Mitarbeiter betrifft, prüft. Sie hat deshalb davon abgesehen, selber hierüber detaillierte Überlegungen anzustellen.

Eines ist aber für die Expertenkommission klar: Die heutige Konzeption hat sich nicht bewährt und bedarf einer grundsätzlichen Neuordnung. Sie krankt vor allem daran, dass die oberste Leitung, nämlich der Delegierte für wirtschaftliche Kriegsvorsorge, durch seine hauptberufliche Tätigkeit in der Privatwirtschaft stark beansprucht ist und sich den kriegswirtschaftlichen Vorbereitungsarbeiten zu wenig intensiv widmen kann. Die Expertenkommission ist deshalb der Meinung, dass aus dem bisherigen Büro des Delegierten (d.h. seinen beamtenrechtlich angestellten Mitarbeitern) ein Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge gebildet werden sollte mit einem vollamtlichen Chef (Direktor). Die Aufgaben dieses Amtes wären im Prinzip die gleichen wie jene des heutigen Delegierten und seiner Mitarbeiter. Vor allem liesse es auch eine solche Lösung durchaus zu, dass daneben noch eine Kriegswirtschaftliche Schattenorganisation bestehen würde, die mehr oder weniger der bisherigen Konzeption entsprechen könnte (Milizsystem, d.h. weitgehende Heranziehung von Persönlichkeiten der privaten Wirtschaft). Auch die Zusammenarbeit

mit dieser Schattenorganisation, die im Ernstfall zur zentralen Trägerin der kriegswirtschaftlichen Aufgaben würde, müsste nicht grundsätzlich geändert werden. Dagegen wäre im Rahmen der kriegswirtschaftlichen Vorbereitungsmaßnahmen in Friedenszeiten dem Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge die federführende Verantwortung in Zusammenarbeit mit dieser Schattenorganisation zuzuweisen. Die Expertenkommission ist überzeugt, dass nur auf diese Weise die kriegswirtschaftlichen Vorbereitungsmaßnahmen zielbewusst vorangetrieben werden können, unter gleichzeitiger bestmöglicher Entlastung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements, dem jedoch die oberste Verantwortung unverändert verbleiben würde.

**538 Eidgenössisches Amt für Strassenverkehr
Eidgenössisches Amt für Bahn- und Schiffsverkehr**

Der Gesetzentwurf sieht vor, alle Verkehrsprobleme in einem Departement – vorgeschlagen wird das Verkehrs- und Baudepartement – zusammenzufassen. Dies würde allerdings zu einer starken Aufgabenvermehrung im heutigen Amt für Verkehr führen, sofern die Departementsordnung unverändert bliebe. Zusätzlich zu seinen bisherigen Funktionen, bei denen der Schienenverkehr im Vordergrund steht, würde es namentlich mit den Aufgaben der bisher dem Justiz- und Polizeidepartement zugehörigen Unterabteilung Strassenverkehr betraut, ferner mit Teilaufgaben des Amtes für Strassen- und Flussbau (Zuständigkeit zum Erlass dauernder örtlicher Verkehrsanordnungen für Nationalstrassen sowie zum Anbringen und Ändern von Signalen und Markierungen) und des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit¹⁾ (Oberaufsicht über die Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer). Die Probleme des Strassenverkehrs, die zu einem guten Teil verkehrspolitischer Natur sind, werden in den kommenden Jahren an Bedeutung noch gewinnen. Es drängt sich deshalb die Teilung des Aufgabenkomplexes auf zwei Ämter auf: die Strassenverkehrsprobleme sind einem Amt für den Strassenverkehr zu übertragen, die andern einem Amt für den Bahn- und Schiffsverkehr.

Beide Ämter sind der neu zu schaffenden Gruppe Verkehr und Energie im Verkehrs- und Baudepartement zuzuweisen.

Die Aufteilung in die beiden Ämter hat auch zur Folge, dass die beiden zentralen Verkehrsträger – Schiene und Strasse – im Rahmen der umfassenden Verkehrspolitik und in der Suche nach einer umfassenden Verkehrskonzeption einerseits leichter zu koordinieren sind – und zwar in erster Linie durch die Leitung der Gruppe Verkehr und Energie – und andererseits in eine echte Konkurrenz zueinander treten. Die Abgrenzung der Aufgabenbereiche wird gemäss Art. 60 des Gesetzentwurfs vorzunehmen sein.

Aus der Bezeichnung der beiden Ämter geht hervor, dass der Expertenkommission eine Aufgabenteilung nach Verkehrsträgern vorschwebt. Nach einer andern Auffassung soll die Aufgabenteilung eher nach den Gesichtspunkten öffentlicher Verkehr und Individual-(Privat)-Verkehr erfolgen. Dabei wird geltend gemacht, dass sich

¹⁾ Neue Bezeichnung: Eidgenössisches Amt für Binnenwirtschaft.

der öffentliche Verkehr immer mehr, vor allem in Agglomerationen, im Verbund mit unterschiedlich gearteten Verkehrsträgern abwickeln werde (Verkehrsträger, die sich auf eigener Fahrbahn bewegen und Verkehrsträger, die die öffentlichen Strassen benützen).

Die Idee der Zusammenfassung des gesamten öffentlichen Verkehrs in einem Amt, das eine sehr grosse Verwaltungseinheit würde, übersieht offensichtlich die Möglichkeiten, die sich durch die Gruppenbildung für die Lösung von Koordinationsproblemen ergeben. Im übrigen entstanden sehr grosse Koordinationsprobleme auch dann, wenn die Angelegenheiten aller Verkehrsmittel, die sich auf öffentlichen Strassen bewegen, in einem Amt zusammengefasst würden. Sodann würden durch die Trennung in öffentlichen und privaten Verkehr innerhalb der gleichen Gruppe und desselben Fachbereiches zwei sehr ungleichgewichtige Gebilde (Ämter) geschaffen, was den Gliederungsgrundsätzen widerspricht. Nicht zu übersehen ist ferner, dass die Lösung verkehrspolitischer Probleme sehr ausgewogene Urteile erfordert. Die Aufgaben, welche sich im Rahmen der Gesamtverkehrskonzeption ergeben, sind derart komplex, dass der Departementschef nach Abwägung verschiedener Meinungen selbst entscheiden sollte. Auf seiner Stufe müssen diese Entscheide gefällt werden, nicht auf der niedrigeren Stufe eines Amtes. Die alltäglichen Koordinationen aber sind, wie angedeutet, durch die Gruppe herzustellen. Würde die Lösung *aller* Probleme des öffentlichen Verkehrs in einem einzigen Amt vereinigt, so bestände die Gefahr einer mangelnden Objektivität und Neutralität gegenüber den verschiedenen Verkehrsträgern des öffentlichen Verkehrs. Die Trennung der Zuständigkeitsbereiche für den Schienen- und Strassenverkehr durch Schaffung von selbständigen Ämtern für beide Verkehrsträger ist daher auch unter diesen Aspekten immer noch als zweckmässig zu betrachten.

539 Eidgenössisches Amt für Nachrichtenübermittlung

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

Dieser Aufgabe muss im Bereiche der Exekutive erheblich mehr Beachtung geschenkt werden als bisher, und es wäre von einer falschen Konzeption ausgegangen, wenn diese Fragen auch noch den PTT-Betrieben überantwortet werden wollten. Deshalb soll im Eidgenössischen Verkehrs- und Baudepartement, das dafür angesichts der engen Verbindung der Aufgaben dieses Amtes mit jenen der PTT-Betriebe

eindeutig im Vordergrund steht, ein neues Amt für Nachrichtenübermittlung geschaffen werden. Die Aufgaben dieses Amtes wären in grossen Zügen die folgenden:

- Vorbereitung und Vollzug der Gesetzgebung auf dem Gebiete der Nachrichtenübermittlung, unter Vorbehalt der Zuständigkeit der PTT-Betriebe (technische Aufgaben);
- Vorbereitung der Konzessionserteilung an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft und an die AG Radio Schweiz;
- Ausübung der Aufsicht über die Einhaltung der erteilten Konzessionen, unter Einschluss der Beaufsichtigung des Finanzgebarens, aber unter Ausschluss der schon bestehenden technisch-finanziellen Kontrolle durch die PTT;
- Behandlung der Satellitenprobleme, soweit nicht die PTT-Betriebe zuständig sind;
- Mitwirkung bei den Geschäften der Departementsleitung aus dem Bereiche der PTT-Betriebe, soweit es sich um Nachrichtenübermittlung handelt.

Es handelt sich also um Aufgaben, die jenseits der bloss technischen Abwicklung liegen, obwohl enge Zusammenhänge mit der Technik bestehen. Die Entwicklung ist offen, aber die Aufgabe gewinnt rasch an Bedeutung. Sie zu meistern braucht die Verbindung von Fachkunde mit dem Vermögen, schwierige politische und rechtliche Probleme zureichend zu bearbeiten.

54 Verschiebungen

Die Neugruppierungen in der Zentralverwaltung unter dem Gesichtspunkt des konsequenten Zusammenzugs der sachlich verwandten Aufgabenbereiche bedingen die Verschiebung einer Anzahl von Ämtern und Dienststellen. Dazu kommen Änderungen, die sich aus der neuen Konzeption einzelner Ämter ergeben, wie etwa die durchgehende Bezeichnung der allgemeinen Stabsstellen der Departemente als Generalsekretariate.

Man kann diese Verschiebungen nach dem Gewicht der erfassten Dienststellen ordnen (Ämter, Sektionen, Sekretariate usw.) oder man kann auf das Gewicht der Verschiebung abstellen, für das oft in hohem Masse die Tatsache entscheidend ist, ob die Dienststelle im gleichen Departement bleibt oder ob sie einem andern Departement zugeteilt wird (departementsinterne oder interdepartementale Verschiebungen). Im folgenden werden die Verschiebungen zunächst nach dem zweiten Gesichtspunkt zusammengestellt und jeweils kurz begründet, wobei sich die interdepartementalen Verschiebungen stets unter jenem Departement finden, dem die Dienststelle neu zugeteilt wird.

Die Ausführungen unter dieser Ziffer 54 betreffen, wie bereits ausgeführt (Ziffer 523), teilweise Verschiebungen, die die Gesetzesstufe der Organisation nicht betreffen, sondern erst in Erlassen des Bundesrats verwirklicht werden. Sie werden hier aber im Interesse eines vollständigen Überblicks erörtert.

541 Interdepartementale Verschiebungen

541.1 Eidgenössisches Departement des Auswärtigen

541.11 Zuteilung des Amtes für Aussenwirtschaft (bisher Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement)

Die Handelsabteilung (neu: Amt für Aussenwirtschaft) nimmt für die möglichen Verschiebungen zur Neugruppierung der Departemente eine Schlüsselstellung ein. Je nachdem, ob sie beim Volkswirtschaftsdepartement bleibt oder einem andern Departement zugeteilt wird – in Frage kommt praktisch nur das Departement des Auswärtigen, dem sie früher schon angehörte –, ergeben sich auch für andere Departemente wesentliche Verschiebungsmöglichkeiten. Für und gegen die Verschiebung sprechen je gute Gründe.

1. Sachlich, d.h. vom Aufgabenkreis her, kann das Amt für Aussenwirtschaft sowohl beim Volkswirtschaftsdepartement wie beim Departement des Auswärtigen untergebracht werden. Für den *Verbleib beim Volkswirtschaftsdepartement* spricht die Tatsache, dass seine Aufgaben zum Bereiche der Wirtschaft gehören. Es trägt die Verantwortung für eine optimale Entwicklung des Aussenhandels, der ein Eckpfeiler unserer Volkswirtschaft ist. Die Exporte und Importe bilden den Lebensnerv ganzer Industrien. Aber auch die Landwirtschaft und das Gewerbe sind daran mehr als nur indirekt interessiert. Die Zugehörigkeit des Amtes für Aussenwirtschaft zum Volkswirtschaftsdepartement, dem auch die Betreuung der meisten übrigen wirtschaftlichen Aufgaben zukommt, liegt deshalb nahe. Die Koordinationsprobleme dürften am geringsten sein. Die bisherige Eingliederung in dieses Departement hat denn auch in keiner Weise zu Schwierigkeiten oder Störungen Anlass gegeben, und die Zusammenarbeit mit dem Departement des Auswärtigen, die notwendig ist, lässt sich durch gegenseitige Konsultation ohne grosse Mühe bewerkstelligen. Zugunsten der bisherigen Zuteilung kann schliesslich angeführt werden, dass der Interessenausgleich zwischen Binnenwirtschaft und Aussenhandel im gleichen Departement gesucht werden muss. Diese teils auseinanderstrebenden Interessen sind demzufolge nicht dauernd Gegenstand von gegensätzlichen Tendenzen im Bundesrat. In diesem departementsinternen Interessenausgleich liegt freilich auch eine gewisse Gefahr: Je nachdem, ob der Chef des Volkswirtschaftsdepartements der Binnenwirtschaft oder dem Aussenhandel näher steht, ist die Möglichkeit einer gewissen Bevorzugung des einen oder andern Sektors vorhanden. Im Parlament wie in der öffentlichen Meinung dürften sich allerdings genügend Korrektivreserven finden, so dass dieser Einwand nur mit Vorbehalt in die Waagschale geworfen werden kann.
2. Wird das Amt für Aussenwirtschaft vom Volkswirtschaftsdepartement abgetrennt, steht für eine Neuzuteilung, wie bereits ausgeführt, als einziges Departement das Departement des Auswärtigen zur Verfügung. Insbesondere wäre es von der heutigen Belastung des Departements des Auswärtigen aus gesehen durchaus vertretbar, wenn es das Amt für Aussenwirtschaft zugewiesen erhielte. Sodann gibt es eine

ganze Reihe fachlicher Argumente für die Übertragung auf dieses Departement. Im Verlaufe der letzten zwei Jahrzehnte wurde das Departement des Auswärtigen in zunehmendem Masse mit den Problemen des Amtes für Aussenwirtschaft konfrontiert. Die multilaterale Komponente erhielt in den Wirtschaftsverhandlungen mit dem Ausland zunehmend Gewicht im Vergleich zur bilateralen Aufgabe. Aussenpolitik und Handelsbeziehungen sind einander näher gerückt. Enge Verbindungen bestehen zwischen der Entwicklungshilfe und der Aussenwirtschaftspolitik. Der heutige Zustand, wonach Teile der Entwicklungshilfe beim Departement des Auswärtigen, andere beim Volkswirtschaftsdepartement betreut werden, stellt interdepartementale Koordinationsprobleme, die bei Abtrennung des Amtes für Aussenwirtschaft vom Volkswirtschaftsdepartement automatisch wegfielen.

Parallel zum Einwand, der im Volkswirtschaftsdepartement bezüglich der Rivalität zwischen Binnenwirtschaft und Aussenhandel erhoben werden kann, ist auch im Departement des Auswärtigen eine gewisse Entgegensetzung zwischen den mehr politischen und den eher wirtschaftlichen Überlegungen denkbar. Dabei besteht wiederum die Möglichkeit, dass je nach der Person des Departementschefs die einen oder andern Gesichtspunkte dominieren. Immerhin ist auch zu dieser Befürchtung auf Parlament und öffentliche Meinung zu verweisen, die nötigenfalls als genügendes Korrektiv wirken könnten.

Sowohl bei der Zuteilung zum Volkswirtschaftsdepartement wie bei der Rückgliederung in das Departement des Auswärtigen können persönliche und politische Faktoren eine Rolle spielen. Diese sollten aber für keine der beiden Lösungen bestimmend sein. Die Frage muss, so weit als möglich, nach rein sachlichen Überlegungen gelöst werden.

3. Den guten Gründen für den Verbleib des Amtes für Aussenwirtschaft im Volkswirtschaftsdepartement steht als zwingendes Gebot die *Entlastung* dieses Departements gegenüber. Der Aufgabenbereich des Volkswirtschaftsdepartements ist mit der stets zunehmenden Bedeutung der volkswirtschaftlichen Probleme in der Politik des Bundes so überdehnt, dass die Anforderungen an den Departementschef schlechterdings nicht mehr verantwortet werden können. Eine Überbelastung besteht freilich schon seit Jahrzehnten. Aber sie wächst dauernd. Die seinerzeitige Umteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung ins Departement des Innern hat daran wenig geändert. Heute *muss* um jeden Preis eine Entlastung gefunden werden. Eine Neuorganisation der Bundesverwaltung ohne eine Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements wäre ein wenig befriedigendes Unterfangen. Freilich bringt die vorgeschlagene Umteilung der Wohnbauförderung (ins Departement des Innern) und der Konjunkturpolitik (ins Finanzdepartement) vor allem in der gegenwärtigen Situation auch eine Entlastung. Es sei nur an die politisch aufwendigen Diskussionen um die verfassungsmässige Verankerung einer neuzeitlichen Wohnungspolitik, aber auch an die Schaffung des konjunkturpolitischen Instrumentariums erinnert. Die daraus für den Departementschef erwachsende zusätzliche Belastung ist nicht gering zu veranschlagen, aber

doch vorübergehender Natur. Demgegenüber bedeutet der Arbeitsbereich «Aussenwirtschaft» eine belastende Beanspruchung, die – wie die Jahre seit Ausbruch des Ersten Weltkrieges zeigen – dauernder und schwergewichtiger Natur ist. Die Verschiebung des Amtes für Aussenwirtschaft bildet – stets unter der Voraussetzung, dass es bei sieben Departementen bleibt – praktisch die einzige Massnahme von Gewicht im Sinne einer wirklichen Behebung der notorischen Überbelastung des Vorstehers des Volkswirtschaftsdepartements. Das Amt für Binnenwirtschaft könnte keinem andern Departement zugeteilt werden, das Amt für Landwirtschaft auch nicht. Wohl ist bei einem Subventionsplafonds von über 800 Millionen Franken auch das Finanzdepartement an der Landwirtschaft stark beteiligt. Von der Sache her wäre es aber verfehlt, eine Lösung zu wählen, bei der das Finanzdepartement die Interessenkonflikte zwischen der immer mehr Bundesmittel erheischenden Landwirtschaftspolitik und den Erfordernissen eines gesunden Finanzhaushaltes departementsintern beheben müsste. Die Rolle des Finanzdepartementes im Gesamtgefüge der Exekutive würde damit offensichtlich verfälscht.

4. Der Zwang zu einer Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements wird noch dringender bei der notwendig werdenden Konzentrierung aller binnenwirtschaftlichen Aufgaben bei diesem Departement. Die heutige Aufteilung der vielseitigen Aufgaben, die mit der Bodenbewirtschaftung zusammenhängen, auf verschiedene Departemente, lässt sich in der Tat sachlich nicht länger halten. Die Getreideverwaltung und die Alkoholverwaltung (Finanzdepartement) sowie das Oberforstinspektorat (Departement des Innern) gehören zusammen mit der Abteilung für Landwirtschaft zu einer Gruppe für Bodenbewirtschaftung. Diese kann nur im Volkswirtschaftsdepartement angesiedelt werden.
5. Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass die Meinungen in der Diskussion um die künftige Zugehörigkeit des Amtes für Aussenwirtschaft auseinandergehen. Dabei spielen nicht nur organisatorische, sondern auch wirtschaftliche und politische Überlegungen eine Rolle. Es steht aber ausser Zweifel, dass die Umteilung des Amtes für Aussenwirtschaft als zentrale Revisionsfrage zu betrachten ist. Organisatorisch ist ohne die Umteilung des Amtes für Aussenwirtschaft keine ausgewogene und befriedigende Neugruppierung der Departemente möglich.
6. Belässt man das Amt für Aussenwirtschaft beim Volkswirtschaftsdepartement, so muss die Situation dieses Departements neu überprüft werden, was zu folgenden Überlegungen führt: Da weder die Gruppe für Bodenbewirtschaftung noch das Amt für Binnenwirtschaft bei einem andern Departement angesiedelt werden können, bleibt für eine Verschiebung – zur Entlastung des Volkswirtschaftsdepartements – einzig das neue Amt für Raumordnung, das unter Berücksichtigung des Sachzusammenhangs dem Departement des Innern oder dem Justizdepartement eingegliedert werden könnte. Da das Departement des Innern aber auch in seiner neuen Struktur keine zusätzliche Belastung mehr erträgt, bietet sich nur die Verbindung mit dem Justizdepartement an. Diese Lösung wäre nötigenfalls vertretbar, doch ruft auch sie etwelchen Vorbehalten; denn auch das Justizdepartement

ist mit dem Justizamt und dem Amt für Gesetzgebung unter Berücksichtigung der neuen Aufgaben dieser Dienste als ausgelastet zu betrachten.

541.2 Eidgenössisches Departement des Innern

541.21 Stufe der Ämter

541.211 Zuteilung der Militärversicherung
(bisher Eidgenössisches Militärdepartement)

Die Militärversicherung gehört wesensgemäss im weiten Sinne, obwohl sie selbst kein Versicherungswerk darstellt, zur Sozialversicherung. Alle übrigen Zweige der Sozialversicherung sind beim Bundesamt für Sozialversicherung¹⁾ zusammengefasst. Die wegleitende Rechtsprechung liegt in oberster Instanz sowohl für die heute vom Amt für Sozialversicherung betreuten Sozialversicherungszweige als auch für die Militärversicherung beim Eidgenössischen Versicherungsgericht (Abteilung für Sozialversicherung des Bundesgerichts). Im Hinblick auf die Vereinigung der zusammengehörenden Sachgebiete in den einzelnen Departementen drängt sich deshalb die Umteilung der Militärversicherung zum Amt für Sozialversicherung im Departement des Innern auf.

541.212 Zuteilung der Eidgenössischen Turn- und Sportschule
(bisher Eidgenössisches Militärdepartement)

Turnen und Sport und damit auch die Eidgenössische Turn- und Sportschule in Magglingen waren bisher zur Hauptsache auf die Wehrvorbereitung ausgerichtet. Die neue Bestimmung des Artikels 27^{quinquies} der Bundesverfassung ist indessen systematisch beim Erziehungswesen eingeordnet. Die Volksgesundheit und soziale Belange stehen heute im Vordergrund, deren Betreuung aber vorwiegend Sache des Departements des Innern ist. Bereits in der Botschaft zum neuen Verfassungsartikel 27^{quinquies} (BBl 1969 II 1033) wurde die Frage der Verschiebung aufgeworfen, aber noch nicht entschieden.

541.213 Zuteilung der Wohnbaufragen
(bisher Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement)

Vgl. Ziffer 533

541.22 Stufe unterhalb von Ämtern

541.221 Zuteilung der Zentralen Ausgleichskasse AHV
und der Schweizerischen Ausgleichskasse
(bisher Eidgenössisches Finanzdepartement)

Die beiden Dienststellen stehen in keinem innern Zusammenhang mit den Aufgaben des Finanzdepartements, wohl aber mit denjenigen des Amtes für Sozialversicherung im Eidgenössischen Departement des Innern. Die Weisungen empfangen sie schon

¹⁾ Neue Bezeichnung: Eidgenössisches Amt für Sozialversicherung.

heute von diesem Amte, von dem sie auch aufgabenmässig abhängig sind. Formell handelt es sich um eine neue Unterstellung. Die Anlage der Gelder der AHV (Fondsverwaltung) soll im übrigen bei der Finanzverwaltung¹⁾ bleiben.

541.3 Eidgenössisches Justizdepartement

541.31 Zuteilung des Amtes für Mass und Gewicht
(bisher Eidgenössisches Finanzdepartement)

Das Amt für Mass und Gewicht hat keine sachliche Beziehung zum Aufgabenkreis des Finanzdepartements. Die Beglaubigung von Messwerkzeugen und Messgeräten für Handel und Verkehr, Gesundheits- und Sicherheitswesen sowie die wissenschaftlich-technischen Untersuchungen und Entwicklungsarbeiten, insbesondere auf dem Gebiet der Messgerätektechnik weisen darauf hin, dass hier eher polizeiliche Kontrollfunktionen im Vordergrund stehen. Dieses Amt gehört richtigerweise zum Justizdepartement.

541.4 Eidgenössisches Finanzdepartement

541.41 Zuteilung des Amtes des Delegierten für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung
(bisher Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement)

Vgl. Ziffer 535

541.5 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

541.51 Stufe der Ämter

541.511 Zuteilung der Alkoholverwaltung
(bisher Eidgenössisches Finanzdepartement)

Die Alkoholgesetzgebung verfolgte seit jeher einen doppelten Zweck: Sie ist einerseits Fiskalgesetzgebung und soll durch die Belastung destillierbarer Getränke dem Bund Abgaben eintragen und damit Einnahmen beschaffen. Sie soll andererseits gleichzeitig dahin wirken, dass die einheimischen destillierbaren Rohstoffe (Kartoffeln und Obst) nicht zu Alkohol verwertet, sondern im Interesse der Volksgesundheit im Rohzustand konsumiert werden. Während früher die fiskalischen Gesichtspunkte den Vorrang hatten, stehen heute die Verwendung der Rohstoffe und die Regelung des Anbaus von Obst und Kartoffeln im Vordergrund. Daraus ergibt sich die enge Zusammenarbeit mit den auf dem Gebiete der Landwirtschaft tätigen Bundesstellen und Organisationen. Die Verschiebung der Alkoholverwaltung zum Volkswirtschaftsdepartement (Gruppe Bodenbewirtschaftung) erleichtert die Koordination der auf diesem Gebiet zu treffenden Massnahmen, indem alle Probleme der Bodenbewirtschaftung inskünftig bei einem einzigen Departement betreut werden, statt wie bisher bei dreien.

¹⁾ Neu: Generalsekretariat des Eidgenössischen Finanzdepartements (vgl. unten 542.41).

541.512 Zuteilung der Getreideverwaltung
(bisher Eidgenössisches Finanzdepartement)

Die Getreideverwaltung, die mit der Wahrung der Brotgetreideversorgung des Landes beauftragt ist, steht ihrerseits in engstem Zusammenhang mit den Problemen der Erhaltung und der Produktionslenkung in der Landwirtschaft. Sie betreut einen Teil der Bodenbewirtschaftung und gehört damit, in konsequenter Durchführung der von der Expertenkommission erarbeiteten Sachgruppen, in die im Volkswirtschaftsdepartement neu zu schaffende Gruppe gleichen Namens.

541.513 Zuteilung des Amtes für Forstwesen
(bisher Eidgenössisches Departement des Innern)

Die Eingliederung des Oberforstinspektorats (neu: Eidgenössisches Amt für Forstwesen) in die Gruppe Bodenbewirtschaftung im Volkswirtschaftsdepartement ist mit Rücksicht auf den engen, innern Sachzusammenhang gegeben. Die Aufgaben des Amtes für Forstwesen sind nicht allein forstpolizeilicher, sondern – je länger, desto mehr – auch forstwirtschaftlicher Natur, was dieses Amt nahe an das Amt für Landwirtschaft und zur Gruppe Bodenbewirtschaftung heranrückt.

Auszunehmen von dieser Umteilung wäre die Sektion Natur- und Heimatschutz, die auf Grund ihrer Aufgaben am ehesten dem Amt für Kulturpflege zuzuteilen ist. Denkbar wäre auch eine Angliederung an das Amt für Raumordnung oder an das Amt für Umweltschutz, doch dürfte der vorwiegend kulturelle Charakter der Aufgaben dieser Sektion, insbesondere im Bereiche des Heimatschutzes, den Ausschlag für die Verbindung mit dem Amt für Kulturpflege in der Gruppe Kultur des Eidgenössischen Departements des Innern geben.

541.52 Stufe unterhalb von Ämtern

541.521 Zuteilung des Amtes für landwirtschaftliche Entschuldung
(bisher Eidgenössisches Justizdepartement)

Die Aufgaben des Amtes für landwirtschaftliche Entschuldung werden heute vom Chef des Grundbuchamtes in Personalunion betreut. Sie beschränken sich praktisch auf die periodische Revision des Schätzungsreglements. Nach der Pensionierung des heutigen Vorstehers des Grundbuchamtes soll diese periodische Überprüfung des Schätzungsreglements vom Amt für Landwirtschaft, Dienste für Investitionshilfe und Betriebskredite, vorgenommen werden. Mit dieser Dienststelle besteht der engste sachliche Zusammenhang.

541.522 Zuteilung des Fremdenverkehrsdienstes
(bisher Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement)

Da der Fremdenverkehr kein Verkehrsträger, sondern ein wirtschaftlicher Faktor ist, gehört er nicht ins Amt für Verkehr und auch in keine andere Abteilung des Verkehrs- und Baudepartements. Auf Grund seiner innern Beziehung zur Binnenwirtschaft drängt sich die Zuteilung an das Amt für Binnenwirtschaft auf.

541.6 Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement

541.61 Stufe der Ämter

541.611 Zuteilung des Amtes für Bundesbauten
(bisher Eidgenössisches Departement des Innern)

Das Departement des Innern bedarf seinerseits der Entlastung, insbesondere angesichts der Tatsache, dass ihm zusätzlich noch die Militärversicherung und das Amt für Wohnbauförderung übertragen werden sollen. Eine der geeignetsten Möglichkeiten dafür besteht in der Übertragung des ganzen Bauwesens – Baudirektion und Amt für Strassen- und Flussbau – an das bisherige Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, das zu einem Verkehrs- und Baudepartement umgestaltet wird. Diese Übertragung lässt sich um so eher rechtfertigen, als das Bauwesen weder zum Bereiche der Kultur und der Wissenschaft noch zu jenem der sozialen Wohlfahrt gehört, also im Departement des Innern eine Sonderstellung einnimmt, während im Verkehrsdepartement ein engerer sachlicher Zusammenhang mit den Bauaufgaben besteht.

541.612 Zuteilung des Amtes für Strassen- und Flussbau
(bisher Eidgenössisches Departement des Innern)

Gleich dem Hochbau ist auch der Strassen- und Flussbau zur Entlastung des Eidgenössischen Departements des Innern dem Eidgenössischen Verkehrs- und Baudepartement zuzuweisen, das sich inskünftig mit allen Baufragen der Zentralverwaltung zu befassen hat. Dazu kommt, dass zwischen dem Strassenbau und den heute schon vom Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement betreuten Verkehrsaufgaben ein enger sachlicher Zusammenhang besteht. Gleichzeitig kann der Flussbau (Gewässerkorrekturen, Wasserbaupolizei) dem Amt für Wasserwirtschaft im neuen Eidgenössischen Verkehrs- und Baudepartement übertragen werden, was eine klare Konzentration aller Wasserwirtschaftsfragen (mit Ausnahme des Gewässerschutzes) beim Amt für Wasserwirtschaft gestattet und damit auch eine klare hydrologische Konzeption sowie eine entsprechende wirtschaftliche Planung ermöglicht. Mit dieser Übertragung wird schliesslich der gesamtheitlichen Betrachtungsweise Rechnung getragen, welche die zunehmende Bedeutung der Wasserwirtschaft erfordert.

541.613 Zuteilung der Unterabteilung Strassenverkehr
(bisher Eidgenössisches Justizdepartement)

Die Unterabteilung Strassenverkehr erfüllt heute vorwiegend polizeiliche Aufgaben. Drei Fragen greifen allerdings auch in den Bereich der Verkehrspolitik über, nämlich die Festlegung der zulässigen Höchstmasse und Höchstgewichte im Strassenverkehr, die Regelung des Transports gefährlicher Waren sowie die Arbeitszeit der Berufschaffere. Die Bedenken, dass die polizeiliche Ordnung beim Verkehrs- und Baudepartement dazu benützt werden könnte, verkehrspolitische Ziele zu erreichen, sind deshalb nicht einfach von der Hand zu weisen. Trotzdem ist am Konzept festzuhalten, endlich die Behandlung der Probleme aller Verkehrsträger in einem Departement zu vereinen.

Vgl. auch oben Ziffer 538.

541.62 Stufe unterhalb von Ämtern

541.621 Zuteilung des Vollzugs der Chauffeurverordnung
(bisher Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement)

Mit der Chauffeurverordnung werden wohl gewichtige Gebote des Arbeitnehmerschutzes erfüllt. Bei der heutigen Entwicklung des Verkehrs dürfte aber doch der *Verkehrssicherheit* ein Übergewicht zukommen, weshalb die Übertragung an das neu zu schaffende Strassenverkehrsamt im Verkehr- und Baudepartement als richtiger erscheint.

541.7 Schweizerische Bundeskanzlei

541.71 Zuordnung der Finanzkontrolle und des Amtes für Organisation
(bisher Eidgenössisches Finanzdepartement)

Die Finanzkontrolle sowie die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung¹⁾ sind typische Stabsorgane des Gesamtbundesrats, die, unter Wahrung ihrer gesetzlichen Unabhängigkeit, administrativ der Bundeskanzlei zu unterstellen sind. Wie die Generalsekretariate in den Departementen die zentralen Stabsdienste aufzunehmen haben, so gehören die Stabsorgane des Gesamtbundesrats, die nicht aus besondern Gründen an ein bestimmtes Departement gebunden sind, zur Bundeskanzlei. Diese Ordnung bietet volle Gewähr für die sachliche Unabhängigkeit der betreffenden Ämter.

Unter diesen Kriterien wäre auch richtig, das Eidgenössische Personalamt den zentralen Stellen des Bundesrats zuzurechnen und der Bundeskanzlei administrativ einzuordnen. Doch erscheint diese sachlogisch konsequente Regelung unter praktischen Gesichtspunkten nicht als empfehlenswert. Denn das Personalamt steht mitten auf dem Feld personalpolitischer Aktivitäten, die in beinahe ununterbrochener Folge entfaltet werden. Die daraus notwendig folgenden politischen Erörterungen oder Auseinandersetzungen können nur von einem Mitglied des Bundesrats geleistet werden; der Chef des Personalamts selbst oder der Bundeskanzler sind, ihrer Stellung gemäss, dazu nicht in der Lage. Zur Wahrung der Kontinuität und der Zielausrichtungen ist ein Departementschef und nicht der wechselnde Bundespräsident für diese Obliegenheiten einzusetzen. Es ist geboten, das Personalamt beim Finanzdepartement zu belassen.

542 Departementsinterne Umbenennungen und Verschiebungen

542.1 Eidgenössisches Departement des Auswärtigen

542.11 Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten wird Generalsekretariat

Im Departement des Auswärtigen werden die Stabsaufgaben, welche den Kern des Aufgabenbereichs der Generalsekretariate bilden, heute zum überwiegenden Teil von der Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten betreut. Es ist deshalb gegeben, *diese*

¹⁾ Neue Bezeichnung: Eidgenössisches Amt für Organisation.

Abteilung inskünftig als Generalsekretariat zu bezeichnen. Aus dem Aufgabenbereich des heutigen Generalsekretariats sollte dieser Abteilung dann auf jeden Fall noch die Sektion Information und Presse zugeteilt werden.

542.2 Eidgenössisches Justizdepartement

542.21 Vereinigung von Polizeiabteilung und Fremdenpolizei

Die Aufgabenbereiche beider Abteilungen, die früher zusammengehörten, stehen in einem engen Zusammenhang. Ihre Wiedervereinigung drängt sich unter dem Gesichtspunkt einer bessern Gliederung der dem Justizdepartement unterstellten Ämter auf. Es ist für die Verwaltungsstellen ausserhalb der Bundesverwaltung einfacher, wenn sie in bezug auf diesen Fragenkomplex mit einem einzigen Amt der Bundesverwaltung verkehren müssen. Die Bedenken, dass die politisch heikle Frage der Asylgewährung im Falle der Vereinigung der beiden Abteilungen allzu stark nach polizeilichen Gesichtspunkten beurteilt werden könnte, erscheinen angesichts der liberalen Praxis des Bundesrats nicht als begründet.

542.22 Eingliederung des Beschwerdedienstes des Justizdepartements zu dessen Generalsekretariat

Entsprechend der Konzeption für die Generalsekretariate gehört auch im Justizdepartement der Beschwerdedienst des Departements zum Generalsekretariat.

Zur Vermeidung von Missverständnissen ist zu betonen, dass dieser Beschwerdedienst nicht die Beschwerden betrifft, die gegen irgendein Departement an den Bundesrat gerichtet sind und vom Justizdepartement instruiert werden müssen; *diese* Aufgabe obliege bekanntlich der Justizabteilung. Im vorliegenden Zusammenhang handelt es sich vielmehr um diejenigen Beschwerden, die gegen eine Amtsstelle des Justizdepartements an dessen Vorsteher gerichtet sind und vom Departementschef entschieden werden. Dieser Beschwerdedienst, der für den Departementschef die Entscheide vorbereitet und sie – im Falle der Unterschriftsermächtigung – unter Umständen im Namen und Auftrag des Departementschefs auch förmlich ergehen lässt, gehört richtigerweise zum Aufgabenkomplex des Generalsekretariats eines Departements, nicht nur für das Justizdepartement.

Die Leiter des Beschwerdedienstes sind keine Richter, sondern Angehörige der Departementalordnung; sie sind also grundsätzlich auch weisungsabhängig: Der Departementsvorsteher kann anordnen, welche Rechtspraxis er eingeschlagen haben will. Offen bleibt, ob auch der Generalsekretär ein solches Weisungsrecht gegenüber dem Leiter des Beschwerdedienstes haben soll. Organisatorisch-funktionale Betrachtung gibt es ihm; Überlegungen zugunsten einer relativen sachlichen Unabhängigkeit, die auch im verwaltungsinternen Beschwerdeverfahren einen gewissen Raum beansprucht (sonst schüfe man nicht zentrale Beschwerdedienste bei den Departementen), tendieren auf die andere Seite. Die Frage ist nicht durch den Gesetzgeber zu beantworten, sondern durch die Spruchpraxis und bundesrätliche Organisationserlasse.

542.23 Zusammenlegung der Vermessungsdirektion mit dem Grundbuchamt

Die Vermessungsdirektion arbeitet primär mit dem Grundbuchamt und den Kantonen zusammen. Im Interesse einer systematischeren Gliederung der Spezialdienste, deren Betreuung dem Amt für Justiz obliegt, sollten diese beiden Dienststellen deshalb zusammengefasst werden. Geprüft wurde auch die Übertragung an die Landestopographie, doch wäre die Vermessungsdirektion dort ein Fremdkörper.

542.3 Eidgenössisches Militärdepartement

542.31 Direktion der Militärverwaltung wird Generalsekretariat

Die Direktion der Militärverwaltung betreut zur Hauptsache die Aufgaben, die für die Generalsekretariate in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Artikel 168 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 12. April 1907 über die Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft hält diese Tatsache auch bereits fest, indem dort ausgeführt wird:

«Der Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung ist zugleich Generalsekretär des Eidgenössischen Militärdepartements...»

Desgleichen wird in Artikel 46 Ziffer 1 der Dienstordnung EMD vom 31. Januar 1968 gesagt:

«Der Direktor der Eidgenössischen Militärverwaltung versieht die Aufgaben eines Generalsekretärs des Eidgenössischen Militärdepartements und sorgt für den geordneten Geschäftsgang auf der Stufe Departement.»

Somit steht lediglich die Umbenennung der Direktion der Militärverwaltung in Generalsekretariat des Militärdepartements zur Diskussion. Der Titel des Vorstehers bleibt derselbe (vgl. Artikel 63 E).

542.4 Eidgenössisches Finanzdepartement

542.41 Finanzverwaltung wird Generalsekretariat

Die Finanzverwaltung ist eine zentrale Stabsabteilung des Finanzdepartements und des Bundesrats zugleich. Abgesehen von den finanziellen Aufsichtskompetenzen (Budget- und Rechnungskontrolle für die gesamte Bundesverwaltung) umfasst die Finanzverwaltung zur Hauptsache jene Stabsdienste, die den Kern der Generalsekretariate bilden. Die Umbenennung der Finanzverwaltung in Generalsekretariat des Finanzdepartements lässt sich deshalb im Sinne einer konsequenten Durchführung des Prinzips verantworten. Der Titel des Vorstehers erfährt auch hier keine Änderung (Artikel 63 E).

542.42 Die Führung der Staatskasse wird der Nationalbank übertragen

Die Übertragung der Führung der Staatskasse auf die Nationalbank drängt sich mit Rücksicht auf den innern Sachzusammenhang auf. Die Nationalbank ist schon heute gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Nationalbankgesetzes befugt, die ihr vom Bund über-

tragenen Aufgaben auf dem Gebiete des Kassenverkehrs und des Münzdienstes zu besorgen. In all diesen Aufgaben besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Finanzverwaltung und der Schweizerischen Nationalbank, über die bereits ein grosser Teil des Kassendienstes abgewickelt wird. Die Übertragung der Aufgaben der Staatskasse in ihrer Gesamtheit führt zu einer Vereinfachung. Es steht ihr auch aus rechtlichen Gründen nichts entgegen.

542.5 Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

542.51 Entlastung des Generalsekretariats von Linienaufgaben

Die Generalsekretariate sollen von Linienaufgaben entlastet werden, damit sie sich ganz als allgemeine Stabsstelle der Departemente entfalten können. Deshalb, wie auch mit Rücksicht auf den engern Sachzusammenhang, der mit andern Ämtern und Dienststellen besteht, sind bisherige Aufgaben vom Generalsekretariat des Volkswirtschaftsdepartements abzutrennen. Dabei sind zu übertragen:

- die Geschäfte der Uhrenindustrie auf das Amt für Binnenwirtschaft;
- das Sekretariat der Mietzinsrekurskommission auf den Beschwerdedienst des Departements (im Generalsekretariat);
- das Sekretariat der Pachtzinskommission auf das Amt für Landwirtschaft;
- die Eidgenössische Preiskontrollstelle:
 - = auf das Amt für Wohnbauförderung im Departement des Innern, soweit es um Mietzinse geht,
 - = auf das Amt für Binnenwirtschaft, soweit Warenpreise im Sinne des Konsumentenschutzes zur Diskussion stehen.

542.6 Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement

542.61 Aufhebung des Amtes eines Delegierten für Wirtschaftsfragen

Das Amt eines Delegierten für Wirtschaftsfragen ist vor zwei Jahrzehnten zur Beratung des Departementchefs geschaffen worden. Seit Bestehen dieses Amtes ergaben sich aber mit den verschiedenen Linienorganen des Departements, insbesondere dem Amt für Verkehr, Schwierigkeiten der Aufgabenabgrenzung. Mit dem kürzlichen Ausscheiden des Amtsinhabers ist diese Stelle vakant geworden. Die Expertenkommission ist der Meinung, dass sie im neuen Organisationsgesetz nicht mehr vorzusehen ist.

Dies will aber nicht besagen, dass die heutige Aufgabenverteilung zwischen der allgemeinen Stabsstelle des Departements (Generalsekretariat) und dem Amt für Verkehr damit sanktioniert werden soll. Im Gegenteil: Durch die von der Expertenkommission beantragte Neuorganisation des Eidgenössischen Verkehrs- und Baudepartements wird erst recht unerlässlich, dass die zentralen Stabsaufgaben, z.B. Planungen, zunächst in der Gruppe wahrgenommen und je nach der Bedeutung auf die Departementsebene gehoben werden. Auf der Stufe des Departements können

sie entweder dem allgemeinen Stab, d. h. dem Generalsekretariat oder einer besonderen Stabsstelle, wie z. B. einer Kommission gemäss Artikel 52 des Gesetzentwurfs übertragen werden. So wäre z. B. die weitere Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption allein durch das Amt für Verkehr – nach dem Entwurf neu: Eidgenössisches Amt für Bahn- und Schiffsverkehr – abwegig, weil dieses Amt nun nur noch die Verkehrsträger Schiene und Schiffsverkehr umfasst. Die Verkehrskonzeption ist aber eine Aufgabe der Koordination der Interessen der nunmehr verschiedenen Ämtern zugewiesenen Verkehrsträger.

542.62 Übertragung der Aufsicht über das Starkstrominspektorat vom Generalsekretariat auf das Amt für Energiewirtschaft

Die Aufsicht über das Starkstrominspektorat ist seit der Zeit, da das Amt für Energiewirtschaft noch nicht existierte, eine Aufgabe des Generalsekretariats geblieben. Organisatorisch ist das Starkstrominspektorat sogar direkt dem Departementschef unterstellt. Der Oberinspektor hat gemäss Vertrag mit dem Schweizerischen Elektrotechnischen Verein (SEV) in Zürich die Rechte und Pflichten eines Abteilungschefs.

Diese Aufgabe gehört offensichtlich nicht in das Generalsekretariat des Verkehrs- und Baudepartements. Die Aufsichtsfunktionen des Departements werden am zweckmässigsten vom Eidgenössischen Amt für Energiewirtschaft ausgeübt, dessen Aufgaben mit jenen des Starkstrominspektorats in einem sachlichen Zusammenhang stehen.

55 Die Gruppen

Gruppen (vgl. oben 422.3) werden in fünf Departementen vorgesehen. Das Departement des Auswärtigen und das Finanzdepartement kommen ohne sie aus. Das Departement des Innern und das Militärdepartement sind durchgängig in Gruppen aufgegliedert, während das Justizdepartement, das Volkswirtschaftsdepartement sowie das Verkehrs- und Baudepartement in je eine Gruppe und im übrigen in Ämter gegliedert sind, die dem Departementsvorsteher unmittelbar unterstellt sind. Von den Gruppen weisen die drei des Departements des Innern und die drei des Militärdepartements die sachliche Zusammengehörigkeit ohne weiteres auf, und das gleiche trifft auf die Gruppe Bodenbewirtschaftung im Volkswirtschaftsdepartement zu. Die Gruppe Verkehr und Energie im Verkehrs- und Baudepartement fasst das zusammen, was das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement bis heute als Abteilungen unterstellt hat, vermehrt um neu geschaffene Ämter; die Zusammenfügung als Verwaltungseinheit wird hier ohne Schwierigkeiten möglich sein (vgl. auch oben Ziffer 538). Die Expertenkommission ist sich bewusst, dass die Energieprobleme an Bedeutung stark zunehmen werden. Es ist denkbar, dass sich einmal die Notwendigkeit einstellen könnte, die jetzt vorgeschlagene Gruppe Verkehr und Energie in eine Gruppe Verkehr und in eine Gruppe Energie aufzuteilen. Heute braucht man nicht so weit zu gehen.

Dem von der Expertenkommission durchgehend verfolgten Ziel der Verminderung der Zahl der einem Mitglied des Bundesrats direkt unterstellten Amtsvorsteher dient schliesslich auch die «Gruppe für Polizei und spezielle Verwaltungsangelegenheiten» im Justizdepartement. Der sachliche Zusammenhang zwischen den einzelnen Ämtern ist hier allerdings weniger eng als bei der homogenen Gruppe für Bodenbewirtschaftung im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement.

6 Die Organisation der Bundesverwaltung in den Einzelheiten

61 Das Problem und seine bisherige Lösung

611 Die Befugnis zum Organisieren

Der Begriff der Organisation als Tätigkeit schliesst sich in die Schaffung (Bildung) der Verwaltungseinheiten, aber auch die Zuweisung der Zuständigkeiten auf diese Verwaltungseinheiten, kraft deren sie zu Handlungen ermächtigt und befähigt sind. Erst mit dieser Kompetenzzuweisung erhalten die aus der Gliederung der Verwaltung hervorgehenden Verwaltungseinheiten ihren vollen Sinn; denn sie werden geschaffen, um handeln zu können, und handeln können sie erst, wenn ihnen dafür eine Zuständigkeit (Befugnis, Kompetenz) zukommt.

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

612 Die Regelung im geltenden Organisationsrecht

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

- a. Das Gesetz selbst zählt die Departemente und Abteilungen auf. Für die Abteilungen gibt es Aufgabenbeschreibungen (Artikel 29–35), die in der Regel aber noch nicht eigentliche Kompetenzen im Rechtssinne darzustellen vermögen, sondern im Grunde den Sinn von Übersichten über den Tätigkeitsbereich der Abteilungen

haben (vgl. dazu auch oben Ziffer 51). Das Gesetz bestimmt vielmehr, dass der Bundesrat den Verwaltungseinheiten die Kompetenzen zuweist (Artikel 23), immer unter dem Vorbehalt, dass nicht Spezialgesetze solche Zuweisungen vorgenommen haben. Der Bundesrat hat die ihm aufgetragene Kompetenzzuweisung zum grössten Teil in der sogenannten Delegationsordnung (Bundesratsbeschluss betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914 mit zahlreichen Änderungen) getroffen. Weil diese Delegationsordnung durch Gesetze und Parlamentserlasse, also durch höherstehendes Recht gelegentlich materiell ergänzt wird und ihrerseits nicht immer förmlich nachgeführt ist, ergibt sich heute das Gesamtbild, dass die Zuständigkeitsordnung der Bundesverwaltung nicht leicht erfassbar und nicht sehr übersichtlich ist; es bestehen auch Lücken, die sich angesichts des neuen Verwaltungsverfahrensgesetzes und der erweiterten Verwaltungsgerichtsbarkeit unliebsam auswirken können.

- b. Soweit das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz von 1914 Aufgaben den Departementen bzw. Abteilungen überhaupt zugewiesen hat, kann die Bundesversammlung durch einen nicht referendumpflichtigen Akt davon abweichende Bestimmungen aufstellen: Gemäss Artikel 27 Absatz 1 des geltenden Gesetzes können durch einfachen Bundesbeschluss oder durch «Beschluss der Bundesversammlung» Geschäfte von einem Departement auf ein anderes übergeben werden. Das Parlament ist also befugt, selbständig vom Gesetz abzuweichen; Parlamentsbeschlüsse ändern das Gesetz.
- c. Aber auch der Bundesrat ist ermächtigt, vom Gesetz abzusehen und es materiell zu ändern: Gemäss Artikel 27 Absatz 2 des geltenden Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes kann der Bundesrat Aufgabenverteilungen abweichend vom Gesetze vornehmen, sofern diese innerhalb des gleichen Departements bleiben. Also auch hier wird die gesetzliche Regelung zur Disposition eines tiefer stehenden Rechtssetzers gestellt.
- d. Schliesslich sieht das geltende Bundesverwaltungsorganisationsgesetz vor (Artikel 36), dass neue Aufgaben, die es seinerseits noch nicht erwähnt, vom Bundesrat direkt demjenigen Departement übertragen werden, das den günstigsten Sachbezug aufweist. Bei neuen Aufgaben ist es demnach der Bundesrat, der die Kompetenzzuweisung vornehmen kann. Er hat lediglich die Bundesversammlung von seinem Beschluss in Kenntnis zu setzen (Artikel 36 am Ende).

Diese Kompetenzregelung ist nicht nur kompliziert und schwer durchdringbar, sondern auch eigenartig aufgeweicht. Sie schuf zwar Möglichkeiten von Änderungen des Gesetzes durch das Parlament oder den Bundesrat, wodurch verfahrensmässig eine erwünschte Beweglichkeit zustande kam. Zugleich wurde aber auch dauernden und wachsenden Rechtsunsicherheiten die Tür geöffnet; die Stufenordnung der Rechtserlasse wurde teilweise beseitigt; die Zuständigkeitsregelung wurde beinahe zwangsläufig verwirrt: Drei Rechtssetzer (Gesetzgeber, Parlament, Bundesrat) waren im einen und gleichen Bereich in bezug auf die gleichen Gegenstände tätig, oder konnten jedenfalls zulässigerweise tätig sein.

Eine gewisse Schranke in der sonst beinahe gänzlich geöffneten Kompetenzordnung brachte das Bundesgesetz vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der Bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848-1947 und über die neue Reihe der Sammlung. In Artikel 7 dieses Rechtskraftgesetzes wird bestimmt, dass die Dienstabteilungen der Departemente zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften nur noch zuständig sind, wenn ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss dies ausdrücklich vorsieht. Damit ist die Übertragungsfreiheit des Bundesrats in bezug auf die rechtssetzende Tätigkeiten der Abteilungen beseitigt und der sogenannten Subdelegation der Departemente, die zuvor ihre eigenen Rechtsetzungsbefugnisse selbständig an ihre Abteilungen delegierten, ein Riegel geschoben, was auch künftig beizubehalten ist (vgl. Artikel 60 Absatz 2 E).

62 Die leitenden Ideen der künftigen Regelung

621 Die Ausgangslage

Die künftige Regelung muss von zwei grundlegenden, aufeinander bezogenen Sachverhalten ausgehen:

- a. Einmal bleibt der aus der Natur der Sache geborene Zwang, die Wahrnehmung von Aufgaben der Exekutive zu verteilen. Der Grundgedanke des Artikels 103 der Bundesverfassung, wonach «die Geschäfte des Bundesrats» (d.h. hier auch: der Exekutivgewalt) «nach Departementen... verteilt» und dass «bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen... zur Erledigung überwiesen werden», ist in der modernen Verwaltung aktueller denn je. Man kann die Leistungs- und Funktionsfähigkeit der Exekutivgewalt nur aufrechterhalten, wenn die Spitzen (Bundesrat als Kollegium, Mitglieder des Bundesrats, aber auch Chefbeamte) entlastet werden und sich auf diejenigen Obliegenheiten konzentrieren können, die gerade sie unerlässlicherweise in der Hand behalten müssen. Es braucht darnach auch künftig die «Delegation» von Zuständigkeiten. Der Begriff der Delegation ist in diesem Zusammenhang letztlich nicht zutreffend, weil er in den geläufigen Vorstellungen das Bild des Ausserordentlichen, Ungewöhnlichen und Unerwünschten weckt. Es geht nämlich nicht darum, für eine vorübergehende Situation Geschäfte auf untere Amtsstellen zu übertragen, ähnlich wie man im Notstand untere Organe zu Handlungen bevollmächtigt (Notrecht); vielmehr ist eine reguläre und bleibende Situation im Spiele, in der es gilt, den verzweigten Verwaltungsorganen die ihrer Struktur, Funktionsfähigkeit und Stufe angemessenen Obliegenheiten zuzuscheiden. Man würde deshalb besser von einer gesetzlich sanktionierten Verteilung (oder allenfalls «Dezentralisation» in einem spezifischen Sinne) der Handlungs- und Entscheidungsbefugnisse reden. Verteilt werden einerseits Kompetenzen im engen und strengen Sinne des Wortes nämlich die Befugnisse, rechtsverbindliche Entscheide zu treffen; dabei sind diese Entscheide einteilbar in individuell-konkrete und in generell-abstrakte, und die Kompetenzverteilung wird sich, wie angedeutet, darüber aussprechen, welche Art von Entscheiden dem betreffenden Organ zustehen. Andererseits werden auch blossе Bearbeitungsobliegenheiten verteilt: Hier endet die Handlung des betrau-

ten Organs nicht in einem rechtsverbindlichen Entscheid, sondern besteht in der sachlichen Bearbeitung einer Aufgabe; sind in bezug auf sie Entscheide nötig, werden sie von anderen Organen gefällt.

- b. Der andere Sachverhalt, der künftig auch respektiert werden muss, ist unter Ziffer 611 bereits gestreift worden: Der Gesetzgeber kann aus praktischen Gründen die Organisation der Bundesverwaltung, mit Einschluss der Kompetenzverteilung, nicht selbst treffen. Er wäre überfordert: Er müsste sich auf Einzelheiten einlassen, die seiner Stufe nicht angemessen, für die er seine Zeit nicht aufwenden kann und für die auch oft verwaltungstechnische Kenntnisse nötig sind, welche er nicht gegenwärtig zu haben braucht; vor allem aber müsste er ständig seine Erlasse in Revision halten, da die organisatorische Mobilität der modernen Verwaltung dringendes Gebot und unentbehrlich ist.

622 Die Zielvorstellungen

Von dieser Ausgangslage ausgehend, ergeben sich folgende Forderungen für die künftige Regelung der Verwaltungsorganisation in den Einzelheiten:

622.1 Die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung

Das Gesetz soll die wichtigsten Grundentscheidungen selber fällen. Was es ordnet, soll auch nur wieder durch Gesetz geändert werden können. Dass andere Rechtsetzer am Gesetze gleichsam eingreifend hantieren können, ist auszuschalten. Das Gesetz ist Gesetz. Dies gilt insbesondere auch für die Gliederung der Departemente in Gruppen und Ämter. Die Bundesversammlung oder der Bundesrat können daran nicht durch niedrigere Erlassformen rütteln. Für Änderungen ist der Weg der Gesetzgebung zu beschreiten.

622.2 Die Eindeutigkeit und Einfachheit der Zuständigkeit für die Detailorganisation

Der Bestimmtheit der künftigen gesetzlichen Regelung entspricht die Forderung, für die Detailorganisation eine eindeutige und einfache Regelungskompetenz aufzurichten. Die Vielheit von Rechtsetzern, die sich an dieser Aufgabe beteiligen und wegen der Pluralität Unübersichtlichkeiten hervorrufen, ist fallenzulassen zugunsten einer möglichst einheitlichen Regelungsinstanz. Dass nicht der Gesetzgeber es sein kann, ist bereits ausgeführt worden. Dies schliesst faktisch in sich, dass auch das Parlament diese Verpflichtung nicht auf sich nehmen kann. Es entspricht der Sachlogik und im Grunde auch den Vorstellungen der bisherigen Ordnung, dass der Bundesrat die Detailorganisation trifft. In Fortführung und klarerem Ausbau der Artikel 23, 27 und 36 des geltenden Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes ist der Bundesrat zu verhalten, die Organisation der Departemente, Gruppen und Ämter in den Einzelheiten zu bestimmen, die Aufgaben bzw. Kompetenzen in der Exekutivgewalt zu verteilen und, soweit neben dem Verwaltungsverfahrensgesetz noch nötig, Verfahren zu regeln (vgl. Artikel 60 E). Die bundesrätliche Ordnung muss ins einzelne gehen und darf im Prinzip nicht an untergeordnete Rechtsetzer (Departementvorsteher) weitergegeben werden, ausgenommen nebensächliche Bestimmungen (vgl. Artikel 61 in Verbindung mit Artikel 60 Absatz 4 E).

622.3 Kriterien für die Zuweisung der Zuständigkeiten

Eine Aufgabe soll von dem Organ wahrgenommen werden, das dazu nach Struktur, Arbeitsvermögen und Stellung im administrativen und gesamtstaatlichen Gefüge am geeignetsten erscheint. Dementsprechend sollen die Zuständigkeiten vergeben werden. Dies ist eine sehr allgemeine Umschreibung, die im übrigen von der Vorstellung ausgeht, die zur Handlung berufenen Organe beständen schon, während in Wirklichkeit die Einrichtung von Organen und Kompetenzzuweisung oft und richtigerweise Hand in Hand gehen: Man stattet Organe so aus und schafft ihre Struktur dergestalt, dass sie imstande sind, die zu vergebende Zuständigkeit optimal zu erfüllen. In Berücksichtigung von solchen strukturellen und funktionellen Interdependenzen sind zur Konkretisierung der eingangs erwähnten Generalklausel vor allem folgende Hilfskriterien dienlich:

- a. Es wird abgestellt auf die Wichtigkeit des betreffenden Handelns, namentlich auf die Bedeutung der aus diesem Handeln hervorgehenden Staatsakte (Rechtssetzungsakte, Verwaltungsakte, Massnahmen der Regierungsfunktion). Bedeutung und Wichtigkeit können freilich unter verschiedenen Gesichtspunkten beurteilt werden. Man kann beispielsweise auf die Zahl der betroffenen Personen abstellen oder – als Gegenstück – auf die Konsequenzen, die ein Akt für das direkt betroffene Individuum hat. Man kann aber auch den Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses als Kriterium wählen oder sich auf die finanzielle Tragweite oder die politischen Auswirkungen stützen.
- b. Materielle und formelle Zuständigkeiten sollen so weit als möglich übereinstimmen. Wer effektiv entscheidet, sollte auch nach aussen erkennbar sein und die Entscheidungsverantwortung auf sich nehmen. Dieser Leitsatz ist freilich oft nur in Annäherungen realisierbar, weil die verfassungsmässige Gesamtordnung doch immer noch möglichst viele Entscheide durch die Verwaltungsspitze treffen lassen möchte und weil die Kontrollmöglichkeiten des Parlaments darauf angelegt sind, den Bundesrat zur politischen Verantwortung zu ziehen.
- c. Die Zuweisung der Zuständigkeiten muss sodann darauf tendieren, eine übermässige Zersplitterung der Entscheidungsgewalt zu vermeiden. Darin liegen Antinomien zu den vorhin erwähnten Kriterien, die auch in sich selbst schon gegenläufige Intentionen tragen; solche Widersprüchlichkeiten gehören indessen zum normalen Bild der Gestaltungsprinzipien von staatlichen Institutionen, die in concreto auf Grund von Abwägungen geordnet werden müssen.
- d. Ins gleiche antinomische Gefüge gehört der weitere Satz, dass die Verteilung nicht so weit differenziert werden soll, dass aufsichtsrechtliche und verwaltungsgerichtliche Kontrollen vereitelt werden könnten.
- e. Eine beachtliche Sonderheit, die in der Schweiz sehr ausgeprägt vorhanden zu sein scheint, macht die stillschweigende Forderung des Bürgers aus, dass die ihn angehenden Staatsakte nicht von ganz untergeordneten Verwaltungsstellen erlassen werden. Der Tendenz nach möchte er insbesondere belastende Verwaltungsakte nur aus der Hand solcher Organe entgegennehmen, die ihm direkt (dank der Volkswahl) oder indirekt (durch Repräsentanten) verantwortlich sind.

622.4 Die Offenlegung der detaillierten Zuständigkeitsordnung

Die Organisationserlasse für die Einzelheiten müssen nicht nur immer auf dem Stand der effektiven Kompetenzordnung sein – was heute in recht vielen Fällen mangelhaft ist –, sondern sie sollen auch leicht zugänglich sein. Wie die Unübersichtlichkeit zu bekämpfen ist, so ist auch dem Missstand zu wehren, dass die betreffenden Erlasse nicht publiziert werden. Das Bedürfnis nach Veröffentlichung ist stark gewachsen mit der neuen Gesetzgebung über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsgerichtsbarkeit von 1968. Der Gesetzentwurf trägt ihm Rechnung (Artikel 60 Absatz 1 und 61 Absatz 1 E).

623 Die Ergänzung durch verbesserte Kontrollen

Der Gesetzentwurf bemüht sich um eine Regelung, die rechtsstaatlichen Forderungen besser nachzukommen vermag als die bisherige, und er sucht die organisatorische Mobilität so gut wie andere Prinzipien moderner Verwaltungsorganisation damit zu verbinden. Die weitreichende «Delegation» oder die dezentralisierte Kompetenzverteilung, vorwiegend dem Bundesrat in die Hand gelegt, ruft einer Vertiefung und Verbreiterung der Kontrollen über die Verwaltung. Dadurch wird in erster Linie die relative Einheit der Bundesverwaltung sichergestellt, indem die ausgefächerten Kompetenzträger auf gemeinsame Ziele, auf die gleichmässige Rechtsanwendung, auf die homogene Finanzgebahrung gesammelt werden. In zweiter Linie werden die begleitenden Organisations- und Verhaltensgrundsätze (Rechtmässigkeit, Leistungsfähigkeit, Rationalität) vornehmlich zugunsten des Bürgers und der andern Gewalten durchgesetzt. In allen diesen Abläufen – und dies ist das dritte Moment – verwirklicht sich die Verantwortlichkeitsordnung, die dem Rechtsstaat eigen ist.

623.1 Kontrollorgane

Über die Verwaltung spannt sich ein dichtes Netz von institutionellen Kontrollen. Daneben üben die öffentliche Meinung, ferner Presse und Massenmedien auf verschiedene Weisen Kontrollen aus. Was die institutionellen betrifft, so steht voran die Oberaufsicht des Parlaments über den Bundesrat (namentlich Artikel 85 Ziffer 11 der Bundesverfassung). Vom individuellen Rechtsschutz her ist die Kontrolle durch das Bundesgericht aufgezo-gen, vornehmlich über die jetzt erweiterte Verwaltungsgerichtsbarkeit, vereinzelt auch über die Bundesverordnungen überprüfende Verfassungsgerichtsbarkeit. Ganz entscheidend sind die verwaltungsinternen Kontrollen, womit die Verwaltung sich selbst überwacht und im Zügel hält: Die Kontrolle durch die Entscheidung über Verwaltungsbeschwerden wird ergänzt durch Finanz-, Geschäftsführungs- und Personalkontrollen.

623.2 Vom Stand der Kontrollen und vom Ausbaubedürfnis

Wie aus den vorstehenden Darlegungen hervorgeht, bestehen heute bereits ausgedehnte Kontrollmöglichkeiten in der Bundesverwaltung. Die Institute der Aufsichtsbeschwerde, der Verwaltungsbeschwerde, der verwaltungsgerichtlichen Be-

schwerde, der Finanzkontrolle und der erweiterten Verwaltungskontrolle durch das Parlament unterstellen die Beamten einer permanenten intensiven Aufsicht, die heute – so jedenfalls für die Chefbeamten – einen beachtlichen Teil ihrer Arbeitszeit für die Berichterstattung und die Rechenschaftsablage beansprucht. Die Aufsicht über die nach aussen wirksamen Akte (sogenannte *actes externes*) darf deshalb auf Grund der Interventionsmöglichkeiten des Bürgers, des Parlaments und der hierarchisch vorgesetzten Instanzen derzeit als genügend betrachtet werden. Anders liegen die Dinge bei den sogenannten verwaltungsinternen Akten (*actes internes*), insbesondere den internen Anweisungen und Aufträgen, die in Form von Rundschreiben durch den Bundesrat oder andere vorgesetzte Instanzen an die Verwaltung ergehen. Der Einhaltung solcher Weisungen und Aufträge wird heute zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Häufig wird davon ausgegangen, dass die Abteilungen und Dienststellen, die sich nicht an die Weisungen halten, die Konsequenzen selbst zu tragen hätten in der Form von Mehrarbeit oder Zeitverlust, wenn später – oft aber mehr zufällig – ihr Verzug in Erscheinung tritt (zum Beispiel Nichteinhaltung der Vorschriften über die Antragstellung an den Bundesrat und das Mitberichtsverfahren, Nichtbeachtung der Vorschriften über die Gestaltung der Botschaften an das Parlament usw.).

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

Eingehend zu prüfen wird bei der Gestaltung der Ausführungsbestimmungen auch die Frage sein, wie und in welchem Masse die Zentralstelle für Organisationsfragen (neu: Amt für Organisation) für diese Kontrollaufgaben herangezogen werden kann. Ihr Aufgabenkreis liegt zwar primär in der Beeinflussung der Organisation der Bundesverwaltung im Sinne einer rationellen Gestaltung des Arbeitsablaufs. Über ihr besonderes Aufgabengebiet der Datenverarbeitung, für deren Einsatz sie im gesamten Bereiche der Bundesverwaltung verantwortlich zeichnet, ist aber ein Einbau in den Kontrollapparat denkbar, der für beide Teile – die Aufsichtsorgane wie die der Aufsicht unterstellten Mitarbeiter – fruchtbar gestaltet werden kann.

Auch die Bundeskanzlei wirkt in dieser Kontrolle der *actes internes* mit. Ihre Tätigkeit sollte sich aber zur Hauptsache auf die summarische Nachkontrolle oder auf Stichproben beschränken können, weil sonst ihr Apparat allzu stark ausgebaut werden müsste. Und vor allem wäre es nicht rationell, diese Kontrolle der *actes internes* erst auf dieser Ebene auszuüben, wenn die Geschäfte in bereinigter Form zur

Beschlussfassung dem Bundesrat unterbreitet werden. Dies schliesst wiederum nicht aus, dass die Aufsichtsorgane der Bundeskanzlei mit jenen der Departemente eng zusammenarbeiten, insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die anzuwendenden Weisungen im Auftrage des Bundesrats von der Bundeskanzlei erlassen worden sind. Die neue Organisationsordnung wird diesen internen Kontrollen volle Aufmerksamkeit schenken müssen.

623.3 Aufsichtskoordination zwischen Parlament und Verwaltung

Überall dort, wo mehrere Kontrollorgane bestehen und unter Umständen die gleichen Verwaltungsakte kontrollieren, ist eine Koordination notwendig, damit es zu nicht zu häufigen Überschneidungen oder Lücken kommt. Dieses Problem stellt sich in der Bundesverwaltung insbesondere dort, wo verwaltungsinterne und parlamentarische Kontrollen nebeneinander bestehen.

Eine Abgrenzung der Kontrollbereiche in dem Sinne, dass das Parlament bestimmte Gebiete der Verwaltung kontrolliert und der Bundesrat seine Kontrolle auf die übrigen Materien beschränkt, mag theoretisch richtig sein, dürfte sich aber in der Praxis nicht bewähren. Da der Bundesrat für die gesamte Verwaltung verantwortlich ist, muss er sich jederzeit Kontrollen in jedem Bereiche vorbehalten. Es ist deshalb besser, dafür zu sorgen, dass überall dort, wo Kontrollberichte zuhanden des Bundesrats vorliegen, diese auch dem Parlament zur Verfügung gestellt werden, wenn es Kontrollen im gleichen Bereiche beschliesst – und umgekehrt. Dieses Problem ist im Bereiche der Finanzen so gelöst, dass die Finanzkontrolle für beide Aufsichtsorgane zugleich arbeitet. Weniger einfach ist die Funktion der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung zu erfassen, wenn diese in vermehrtem Masse für die Beschaffung von Unterlagen zuhanden der Geschäftsprüfungskommission eingesetzt werden sollte. Auch hier erscheint es aber als angezeigt, dass der Bundesrat diese Materien zur Kenntnisnahme erhält, sonst werden unter Umständen ins Gewicht fallende Kontrollarbeiten doppelt gemacht, oder es werden belangvolle Feststellungen nicht an die Instanz geleitet, die sie auch kennen sollte. Gleichermassen drängt sich eine möglichst vollständige, gegenseitige Information in allen Untersuchungsbereichen der Verwaltungskontrolle gemäss den neuen Bestimmungen des Geschäftsverkehrsgesetzes (Artikel 47 d) auf.

Von besonderer Bedeutung in der Abgrenzung der gegenseitigen Kontrollmassnahmen sind Fälle, in denen der Bundesrat oder das Parlament *periodische* Kontrollberichte anfordern. Bei den Richtlinien für die Regierungspolitik zum Beispiel verlangt der Bundesrat von den Departementen jährliche Überblicke über den Stand des Vollzugs; dem Parlament ist lediglich alle vier Jahre darüber Bericht zu erstatten. Andere Beispiele sind die periodischen Berichte, die der Bundesrat dem Parlament auf Grund besonderer verfassungsmässiger oder gesetzlicher Bestimmungen erstattet, so die jährlichen Geschäftsberichte oder die halbjährlichen Überblicke über die wirtschaftlichen Massnahmen gegenüber dem Ausland. Als Beispiel wiederkehrender Sonderberichte in einem Einzelfall wären die Mirage-Berichte zu erwähnen. Aufträge für periodische Berichte lassen sich aber nur für ganz bestimmte Materien erteilen,

die nie die ganze Dynamik zu erfassen vermöchten, die heute auch die Verwaltung kennzeichnet. Für die Vielfalt der übrigen Aufgaben werden sich auch künftighin pragmatische Lösungen aufdrängen, die Bundesrat und Parlament in enger Fühlungnahme gemeinsam erarbeiten müssen.

Das neue Gesetz kann für die vielfachen Kontrollabläufe Aufträge geben (vgl. Artikel 3, 4, 22, 36, 38, 49 E), während die Einzelheiten wiederum durch den Bundesrat zu ordnen sein werden. Die Expertenkommission betont indessen ein weiteres Mal, dass sie der Verbesserung namentlich der verwaltungsinternen Kontrollen grösste Bedeutung zumisst und in ihnen die komplementäre Institution zur notwendig verzweigten Kompetenzverteilung erblickt.

63 Die Organisationserlasse unterhalb der Gesetzesstufe

Die unter Ziffer 62 erwähnten Leitideen sind im Gesetze angelegt, müssen aber vor allem in ausführendem Recht zum Tragen kommen.

631 Verordnungen des Bundesrats (Artikel 60 E)

Der Bundesrat trifft die strukturelle Detailorganisation bis zu den Ämtern und ordnet, soweit nötig und tunlich, die Verfahren (Artikel 60 Absatz 1 E). Ferner verteilt er die Zuständigkeiten innerhalb der Exekutive in Fortführung und Verbesserung der entsprechenden Kompetenz im geltenden Recht (Artikel 23) und unter dem Vorbehalt, dass nicht Verfassung oder Gesetze solche Verteilungen selbst vornehmen: Artikel 60 Absatz 2 E. Immerhin soll der Vorbehalt *gesetzlicher* Aufgabenverteilung nur so weit reichen, dass sie nicht in die Interna der Ämter eingreifen; die Zuständigkeitsverteilung durch das Gesetz in der Verwaltung soll Ausnahme bleiben; denn sie hindert die notwendige Freiheit des für die Detailorganisation verantwortlichen Bundesrats, und ohne diese Freiheit wird die geforderte mobile und zeitgemässe Verwaltungsorganisation nicht zustande kommen.

Artikel 66 Buchstabe m E schafft denn vorerst sozusagen reinen Tisch: Was die Spezialgesetze bisher selbst verteilt haben, soll aufgehoben und der Gesamtneuordnung zugänglich gemacht werden. Der Bundesrat wird tunlichst bisherige Kompetenzregelungen der Spezialgesetze übernehmen, aber er soll gleichwohl die Möglichkeit haben, davon abzuweichen. Die Zuständigkeitsordnung innerhalb der Verwaltung muss ein Ganzes bilden und aus einheitlicher Sicht gestaltet werden. Die Expertenkommission verkennt die Rechtslage nicht: Artikel 60 und 66 Buchstabe m E bilden keine unübersteigbare Barriere für den künftigen Gesetzgeber. Wenn er doch wieder Einzelheiten der Departemente und Ämter regeln will, so hat er dazu Macht und Kompetenz; die angestrebte klare und einfache Ordnung kann er also wieder auflösen. Doch besteht auch Hoffnung, dass er dem hier aufgezogenen Konzept Treue hält und die Regelung der Detailorganisation dem Bundesrat überlässt, also nicht durch spätere Gesetze die jetzt ermöglichte Klarheit und Einfachheit wieder preisgibt.

Mit Artikel 60 Absatz 2 Satz 2 E wird eine wesentliche, heute in Artikel 7 des Rechtskraftgesetzes verankerte Schranke in den Entwurf übernommen: Ämter sollen zum

Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften nur zuständig sein, wenn ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss dies vorsieht. Die Expertenkommission misst dieser Bestimmung im Interesse der Rechtssicherheit, der Rechtsqualität, der Unterbindung der Subdelegation und der Sicherstellung, dass die Rechtssetzung nicht in der Tiefe der Verwaltung gleichsam versickert und damit ihre Legitimierungsbasis verengt, grosse Bedeutung bei.

Der Bundesrat muss zur Durchsetzung des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren ferner zwingend die Stellen bezeichnen, die sogenannte Verfügungen erlassen, und festlegen, wer als Beschwerdeinstanz zu amten hat: Artikel 60 Absatz 3 E in Verbindung mit Artikel 5, 47, 72, 78 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.

Schliesslich wird ein Delegationsverbot aufgerichtet:

Gemäss Artikel 60 Absatz 4 E darf der Bundesrat die Befugnis zur Zuständigkeitsverteilung und zur Bezeichnung verfügender oder von Beschwerdeinstanzen nicht auf andere Organe übertragen.

632 Organisationserlasse der Departementsvorsteher (Artikel 61 E)

Die strukturelle Organisation der Departemente im Sinne des Artikels 60 Absatz 1 E könnte der Bundesrat bis in die letzte Einzelheit selbst regeln; er kann sich diesbezüglich aber auch mit weniger begnügen und es den Departementsvorstehern überlassen, die Organisation zu vollenden: Artikel 61 Absatz 1 E. Wegen des Delegationsverbots in Artikel 60 Absatz 4 E ist es ausgeschlossen, dergestalt Zuständigkeit zu verteilen, *diese* Regelung muss der Bundesrat abschliessend treffen.

633 Leitlinien (Artikel 62 E)

Soweit der Bundesrat oder die Departementsvorsteher Organisationsregelungen treffen, sind sie auf die Grundsätze des Artikels 46 E verpflichtet. Artikel 62 E fügt noch weitere Richtpunkte hinzu. Diese entsprechen den begleitenden Gedanken, die unter der Ziffer 622.3 dieses Berichts erörtert wurden und auf die hier verwiesen werden kann.

64 Besondere Bestimmungen im Gesetz

Der Gesetzentwurf nimmt etliche Bestimmungen aus dem geltenden Recht auf, die Einzelheiten oder – für die heutige Zeit – untergeordnete Fragen regeln, die jedoch der Gesetzesform bedürfen.

641 Sitzregelungen (Artikel 30 und 31 E)

Artikel 30 und 31 E ordnen Sitzfragen für die Exekutive und für den Wohnort der Amtswalter. Es wird das Hergebrachte wieder aufgenommen, mit der Neuerung, dass den Bundesräten, dem Bundeskanzler, den Vizekanzlern, den Gruppen- und Amtsvorstehern sowie den Generalsekretären freigestellt wird, wo sie wohnen. Sie müssen lediglich den Amtssitz rasch erreichen können.

642 Wahl- und Amtsvoraussetzungen (Artikel 32 und 33 E)

In bezug auf die Unvereinbarkeitsbestimmungen werden gegenüber der heutigen Ordnung (Artikel 2 und 3) Anpassungen vorgenommen, und zwar unter Anlehnung an das Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege. Der strenge Ausschluss der Mitgliedschaft in Organisationen, die einen Erwerb bezwecken, kann im Einzelfall für Gruppen- und Amtsvorsteher sowie Generalsekretäre aufgehoben werden (Artikel 32 Absatz 2 Satz 2 E).

643 Titel der Chefbeamten (Artikel 63 E)

Gemäss Artikel 63 E führen die Vorsteher von Gruppen, Ämtern und Generalsekretariaten unterschiedslos den Titel Direktor. Dadurch wird der Titelinflation oder umgekehrt der Diskriminierung von Positionen zu steuern versucht; gleichzeitig aber wird auch der Aufwertung des Amtes eines Generalsekretärs Rechnung getragen.

Ferner wird als neuer Titel – aber ausschliesslich für zwei sehr wichtige Ämter, deren Inhaber in zentraler Position sich überwiegend mit der Vertretung unserer Landesinteressen gegenüber dem Ausland zu befassen haben – der Titel eines Staatssekretärs eingeführt; es sind dies der Direktor des Amtes für Aussenpolitik (bisher: Abteilung für politische Angelegenheiten) und der Direktor des Amtes für Aussenwirtschaft.

7 Weitere Festlegungen

71 Der Bundesrat in der Bundesversammlung

711 Entlastungsversuche

711.1 Das Begehren

Für die notwendige Entlastung der Mitglieder des Bundesrats wird von vielen Seiten her vorgeschlagen, ihre Verpflichtungen gegenüber der Bundesversammlung, insbesondere gegenüber den parlamentarischen Kommissionen, abzubauen. In der Tat liegen hier Möglichkeiten, aber doch nur von begrenztem Umfang. Zu erinnern ist an die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats und die verfassungsrechtlich verankerten Beziehungen zwischen den beiden Gewalten, die in ihren Handhabungen aufeinander bezogen und angewiesen sind. Es gehört auch im schweizerischen Regierungssystem – nicht nur in einem parlamentarischen – zu den ersten Obliegenheiten des Bundesrats, die Verbindung zum Parlament aufrechtzuerhalten, diesem die notwendigen Vorschläge zu unterbreiten, Initiative zu entfalten, Rede und Antwort zu stehen. Darin ist unter anderem eine reale Präsenz im Plenum und in parlamentarischen Kommissionen vorausgesetzt. Die steigende Fülle von Aufgaben, sowohl der Exekutive als auch der Legislative, zwingt freilich zur allseitigen Konzentration. So wird man darauf bedacht sein müssen, die Anwesenheit der Bundesräte in parlamentarischen Organen auf das Notwendige zu beschränken und ihnen überdies die Möglichkeit zu geben, sich dabei vermehrt noch unterstützen zu lassen.

711.2 Die Ablehnung eines eigentlichen Vertreters des Departementvorstehers

711.21 Der Staatssekretär

Wenn das Stichwort vom Staatssekretär fällt, glaubt man oft, er werde gefordert und sei ausschliesslich zu dem Zwecke ausersehen, den Departementvorsteher gegenüber dem Parlament zu vertreten. Solche Vertretung ist nur *eine* Möglichkeit der Institution des Staatssekretärs.

Man wird Staatssekretäre weit eher für Leitungsaufgaben in den Departementen fordern als für das Auftreten im Parlament, und die Vertretung der Bundesräte im Parlament ist durch andere Personen als durch Staatssekretäre auch denkbar. Man soll und darf also die Fragen der Stellvertretung im Parlament und der Einführung der Institutionen der Staatssekretäre auseinanderhalten.

711.22 Die Bedenken gegen die eigentliche Vertretung

Die Begegnung von Regierung und Legislative soll dauernd und unmittelbar sein. Beide Gewalten profitieren davon; durch das Zusammenwirken und sichtbare Miteinander wird erfolgreich integriert. Dies gilt vor allem für die Plenarverhandlungen, in denen wesentliche Akte der bundesrätlichen Aufgaben (vgl. Artikel 3 und 5 E) konzentriert ablaufen und die, ungeachtet des Gegenstands, staatsführend-politischer Natur sind. Hier sollte der Bundesrat, in der Regel repräsentiert durch den Vorsteher des mit dem Verhandlungsobjekt betrauten Departements, persönlich anwesend sein. Sonst bleibt jede Begegnung zu lose, und Schaden tragen Parlament, Kollegialidee und Integrationszweck. Immerhin wird es möglich sein, in Kommissionsberatungen die Präsenzpflicht zu verringern, ohne die Kooperation der beiden Gewalten zu gefährden.

712 Die Neuregelung (Artikel 64 E)

712.1 Der Ort der Neuregelung

Die neue Regelung wird am sinnvollsten dem Geschäftsverkehrsgesetz eingefügt. Denkbar wäre die Aufnahme in den Geschäftsreglementen der beiden Räte, was aber ein schwierigeres Revisionsverfahren bedingt als die Ergänzung jenes Gesetzes.

712.2 Regelung für das Plenum

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

Der begleitende Mitarbeiter soll aber auch das Wort ergreifen dürfen, wenn der Departementvorsteher es begehrt und soweit es sich um spezielle fachtechnische

Fragen handelt. Derart verringert man die Vorbereitungen des Departementsvorstehers und befreit ihn von der Vermittlung blosser Spezialauskünfte, die er sich selbst auch von Dritten hat beschaffen müssen: Artikel 65b Absatz 2 Satz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung des vorliegenden Entwurfes.

712.3 Regelung für parlamentarische Kommissionen

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

712.4 Geschäfte der Bundeskanzlei

Eine weitere, wenn auch nicht einschneidende Entlastung der Mitglieder des Bundesrats bietet sich darin dar, dass der Bundeskanzler selbst und direkt die die Bundeskanzlei betreffenden Geschäfte vor dem Parlament vertritt: Artikel 65 c des Geschäftsverkehrsgesetzes in der Fassung des vorliegenden Entwurfes.

72 Die das neue Gesetz ausführenden Erlasse

721 Die Vollendung und Fortbildung der Organisation

Der Gesetzentwurf spricht sich sowohl zu relativ zeitlosen als auch zu aktuellen Problemen der Organisation aus, und er lässt es sich angelegen sein, wesentliche Grundentscheidungen selbst zu treffen. Zugleich muss er Auftrag geben, dass vor allem der Bundesrat durch Verordnungen, Weisungen oder andere Formen die Organisation vollendet und später im Rahmen des Gesetzes fortbildet. Die dem Gesetze nachfolgenden Erlasse sind abhängig vom Konzept des Gesetzes, und bevor dieses angenommen ist, können die Detaillierungen nicht abgeschlossen werden. Möglich sind vorbereitende Arbeiten dazu, die die Expertenkommission teilweise an die Hand genommen hat.

722 Überblick über die ausführenden Erlasse

Zu den wichtigsten Erlassen, die im Nachgang zum Gesetze zu ergehen haben, gehören folgende:

- a. die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (Artikel 46 Absatz 2 E);
- b. die Geschäftsordnung für das Kollegium (Artikel 17 E);
- c. die Organisationsverordnungen des Bundesrats für die Festlegung der Strukturen, der Zuständigkeiten und nötigenfalls der Verfahren in den Einzelheiten (Artikel 60 und 37 E), gefolgt von ergänzenden Organisationserlassen der Departementsvorsteher (Artikel 61 E);

- d. Vorschriften des Bundesrats über:
 - aa. das Vorverfahren der Gesetzgebung (Artikel 6 Absatz 2 E)
 - bb. Ausschüsse des Kollegiums (Artikel 16 Absatz 1 E)
 - cc. Stabsstellen (Artikel 42 E)
 - dd. Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung (Artikel 58 E)
 - ee. Sonderstellung der persönlichen Berater des Departementsvorstehers (Artikel 51 E).

Es wird sich erst im Laufe der Bearbeitung ergeben, ob die genannten Gegenstände in gesonderten Erlassen zu ordnen oder teilweise zusammengezogen werden können. Offen ist insbesondere, ob für jedes Departement eine Organisationsverordnung aufgestellt werden soll oder ob man mit weniger Erlassen auskommt, z.B. einen für strukturelle und organisatorische Belange aller Departemente und eine Zuständigkeitsverordnung analog der bisherigen Delegationsverordnung.

73 Das Problem des Inkrafttretens der neuen Ordnung

Man könnte es dem Bundesrat überlassen, zu bestimmen, auf welchen Zeitpunkt die Neuordnung in Kraft treten soll. Dieser oft begangene Weg wäre vor allem deswegen nicht unpraktisch, weil der Bundesrat eine Reihe von Erlassen ergehen lassen muss (vgl. Ziffer 722 hiervor), ohne die die gesetzlichen Festlegungen nicht verwirklicht werden können. Indessen dürfte es doch ratsam sein, die Bundesverwaltung unter einen gewissen zeitlichen Druck zu setzen, damit sie die Ausarbeitung der ausführenden Rechtssetzung beschleunigt. In Beachtung eines naheliegenden Arbeitsprogrammes scheint es der Expertenkommission möglich zu sein, die Neuordnung von Gesetzes wegen auf den 1. Januar 1974 in Kraft zu setzen, immer unter der Bedingung, dass die parlamentarische Beratung keine Verzögerung erfährt und eine allfällige Referendumsabstimmung innert üblichen Fristen durchgeführt würde. Immerhin muss eine Übergangsphase eingerechnet werden, während der bisherige Regelungen vorübergehend noch aufrechterhalten werden könnten. Doch ist auch dieser Zeitraum zu begrenzen; eine zweijährige Frist dürfte angemessen sein: Artikel 67 E.

74 Überleitung

Der damit schliessende Erste Teil des Berichts kommt dem einen Element des Expertenauftrags nach: Er legt den Entwurf und die Erläuterungen vor für ein total revidiertes Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung, dessen Titel übrigens auch modifiziert werden soll. Dabei fusst er auftragsgemäss auf der Annahme, dass der Bundesrat weiterhin 7 Mitglieder zählt.

Nur partiell ausgearbeitet ist das ausführende Recht; insbesondere liegen noch nicht vor: die Organisationsverordnung(en), die die aufzuhebenden Organisationsgesetze und namentlich die sogenannte Delegationsverordnung ablösen werden; denn diese in die Einzelheiten gehenden Erlasse benötigen viel Zeit, beanspruchen die Mitarbeit

aller Departemente, beschlagen nicht die Kernstücke der Neuordnung und sind abhängig davon, ob dem Konzept des Expertenentwurfs grundsätzlich zugestimmt wird. Sinnvollerweise werden die ausführenden Erlasse vorbereitet, während der Expertenentwurf im Bundesrat und der bundesrätliche Entwurf im Parlament beraten wird. Diese Interpretation des Expertenauftrags (Ziffer 01 hiervor) dürfte den Intentionen des Auftraggebers am besten nachkommen.

Im nun anschliessenden Zweiten Teil des Berichts ist auf die separat gestellte Grundsatzfrage einzugehen, welche Aspekte eine allfällige Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 darbieten würde.

8 Erwägungen zur Frage der Zahl der Bundesräte

81 Die Fragestellung

811 Allgemeines

Es ist eine wiederholt aufgeworfene Frage der schweizerischen Verfassungsordnung, welche Grösse das Regierungskollegium aufweisen solle. Trotzdem ist die Antwort erstaunlich konstant geblieben. Ja, es gelangte bisher noch keine Revisionsvorlage zur Volksabstimmung, welche die Zahl der Bundesräte hätte ändern wollen. Dieser Umstand ist nicht politischer Trägheit zuzuschreiben, sondern doch wohl der rationalen wie gefühlsmässigen Einsicht, dass die Zahl von sieben Mitgliedern dem schweizerischen Regierungssystem auf besondere Weise zu entsprechen scheint. Dazu kommt offensichtlich eine Scheu, von einer Regelung abzugehen, die bisher vielfach Bewährungen ausgewiesen hat. Die entsprechende Zurückhaltung in den Kantonen weist ebenfalls in dieser Richtung: Es sind in den letzten 120 Jahren wenig Änderungen in den Zahlen der Regierungsräte vorgenommen worden, und wo sie getroffen wurden, waren sie meist im Wechsel von Nebenamt auf das Vollamt begründet; Vergrösserungen zufolge wachsender Geschäftslast sind entweder nicht versucht oder vom Volke verworfen worden.

Indessen haben die letzten 60 Jahre, ungewöhnlich beschleunigt und gesteigert die letzten 15 Jahre, die qualitativen und die quantitativen Ansprüche an die Mitglieder des Bundesrats vermehrt. Das Regieren sowie die weiteren Funktionen des Bundesrats und seiner Mitglieder werden komplizierter, zeitraubender, beschwerlicher. Zugleich wachsen die organisatorisch-funktionellen Schwierigkeiten der Exekutivgewalt. Der nächstliegende Ausweg, um derartigen subjektiven und objektiven Erschwernissen Herr zu werden, wird häufig darin erblickt, die Zahl der Regierungsmitglieder zu erhöhen. Angesichts der beschleunigten Entwicklung ist die Diskussion über die Grösse des Bundesrats aktueller geworden. Der «Bericht Hongler» hatte sich der Frage auch zugewendet, kam aber – alles in allem – dazu, der Beibehaltung der Siebenerlösung vorderhand den Vorzug zu geben. Immerhin blieb die Frage, die im damaligen Expertenauftrag nicht enthalten war, offen. Die neue Kommission wurde zusätzlich beauftragt (vgl. oben Ziffer 01), sich mit ihr abzugeben.

812 Ansatzpunkte

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

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

Nun hat die Frage der Zahl der Regierungsmitglieder auch einen parteipolitischen Aspekt. Dazu treten noch weitere gruppenpolitische Faktoren (zum Beispiel konfessionelle, sprachliche, verbandspolitische) und spezielle Blickpunkte für eine umfassende Schau. Die letzteren gehen etwa darauf, ob das Kollegium eine Kombination von «reinen» Politikern und besonders «fachkundigen» Personen, z. B. der Wirtschaft, aufweisen soll oder ob sich das Parlament vorsehen müsse, dass mit Sicherheit Leute aus seiner Mitte zur Verfügung ständen. Es wäre verfehlt, solchen Gesichtspunkten, namentlich den partei- und den andern gruppenpolitischen, Bedeutung und Beachtlichkeit abzusprechen. Andererseits sind sie mit wissenschaftlich-objektiven Methoden nicht besser fassbar als mit dem jedermann vertrauten «politischen Kalkül». Sie unterliegen teilweise auch augenblicklichen Konstellationen der Partei- und Gruppenstärken, so dass einigermaßen dauerhafte Aussagen nicht möglich sind. Die Expertenkommission nimmt deshalb Abstand davon, auf derartige partei- und gruppenpolitische oder auf solche Gesichtspunkte abzustellen, die in der weiteren Zukunft liegen. Sie schliesst zwar radikale Änderungen im heutigen schweizerischen Regierungssystem nicht grundsätzlich aus, indessen hält sie dafür, dass sich der Versuch einer Sanierung des Kollegialprinzips im Sinne ihres Berichtes vor allem aus staatspolitischen Gründen aufdrängt, bevor solche auf längere Sicht angelegte Fragestellungen zum Gegenstand konkreter Untersuchungen und Anträge gemacht werden.

82 Merkmale des Regierungsorgans

Für die aufgeworfene Frage ist es von massgebender Bedeutung, welche Obliegenheiten der Regierung übertragen sind. Darüber sprechen sich der Gesetzentwurf und der Erste Teil dieses Berichtes an vielen Stellen aus. Was die Regierung, die diesen Obliegenheiten zulänglich nachkommen will, vor allem haben muss, sind Handlungs- und Verantwortungseinheit (Ziffer 821). Es ist sodann eine für die Staatsgestaltung entscheidende Frage, wie diese Einheiten zustandezubringen versucht werden (Ziffer 822).

821 Die Regierung als Handlungs- und Verantwortungseinheit

Wenn sich die staatliche Organisation und in ihr im besonderen die Exekutivgewalt wegen der Vielzahl von Aufgaben stark aufgliedern muss, wenn sie verschiedenartigste Tätigkeiten wahrzunehmen hat und wenn sie in einem pluralistischen Sozialgefüge zu gestaltenden Entscheidungen gelangen soll, so ist es unerlässlich, dass irgendwo eine handlungsfähige Einheit konstituiert ist, die die zentrifugalen Tendenzen koordinierend, leitend und integrierend wieder sammelt und zu einer relativ einheitlichen Aktionsgemeinschaft zusammenfügt. Abgesehen von den Aufgaben des Parlaments und der Justiz, die jetzt zur Vereinfachung der Erwägungen ausgeklammert bleiben dürfen, ist diese handlungsfähige Einheit eben das, was man Regierung nennt. Dabei steht man vor einer echten Alternative: Entweder gelingt es, diese Einheit zu bilden – dann hat der Staat eine Regierung –, oder es gelingt nicht – und dann fehlt faktisch die Regierung. Sie wird nur als Handlungseinheit Wirklichkeit. Und nur als Handlungseinheit erfüllt sich die Idee der Regierung.

Praktisch heisst das auch immer wieder, dass ein zentrales Organ die Gesichtskreise der einzelnen Ressorts überwinden, dass es in der Sach- und Sozialwertung das Ganze in Betracht ziehen, dass es mit gesammelter politischer Energie Entscheidungen fällen und durchsetzen muss. Handlungseinheit bedeutet Kraft zur klaren Entscheidung.

Damit ist nicht einfach eine Machtkonzentration angesprochen, vielmehr ein Verantwortungsproblem. Regierung als Handlungseinheit bedeutet auch Verantwortungseinheit. Die Begriffe der Verantwortung und der Verantwortlichkeit sind vielschichtig, und ihre Umsetzung in die Staatspraxis hat ihre besonderen Schwierigkeiten. Doch bleibt der Tatbestand unanfechtbar: Das Organ, das Namen und Aufgabe der Regierung verwirklicht, ist in eine gesamtheitliche Verantwortung gestellt. Hier wird Verantwortung für das Staatsganze übernommen und durchgehalten. Wenn die Beteiligten auch nicht für alles und jedes, was geschieht, historische, rechtliche oder moralische Verantwortung zu tragen haben, so haben sie doch für das Gesamte oder Ganze einzustehen. Das ändert sich auch in einer ausgeprägten Demokratie nicht. Im Gegenteil: Sie ist funktionsfähig und echt gerade insoweit, als sie solche Verantwortlichkeiten fordert und auf die Dauer durchsetzt.

822 Die Herstellung der Handlungs- und Verantwortungseinheit der Regierung

Es gibt mannigfache Möglichkeiten, die Handlungs- und Verantwortungseinheit der Regierung herzustellen. Sie reichen von der monokratischen Spitze (etwa der absoluten Monarchen oder der modernen Diktatoren) über das faktisch gemässigte Einmann-Präsidialsystem (etwa nach dem Typus der USA) und das System des institutionell abgehobenen Premierministers (etwa nach der britischen oder, wieder anders, nach der westdeutschen Ausformung) bis zu den Varianten des Kollegialprinzips. Die Einheit wird durch bestimmte Prozesse hergestellt, wenn möglich institutionell gesichert. Für die Schweiz ist das kollegiale Regierungssystem kennzeichnend. Wenn es hier auch als kombiniertes System auftritt, indem es mit dem Departemental- und dem Ressortprinzip verbunden ist, so ist für die spezifische Regierungstätigkeit und für die institutionelle Sicherstellung der erwähnten Einheit das Kollegialprinzip allein massgebend. Es grundsätzlich preiszugeben, gar jetzt bei Anlass der Reform bloss der einen Gewalt, fällt ausser Betracht. So ist für die folgenden Überlegungen davon auszugehen, dass die geforderte Handlungs- und Verantwortungseinheit durch das Kollegialprinzip erreicht werden soll: Im Kollegium einer Vielzahl von Personen werden die aufgetragenen Funktionen erfüllt, wird namentlich der Regierungsentscheid hervorgebracht.

83 Zwei Haupttypen des Kollegialprinzips

Das Kollegialprinzip kennt nicht nur eine einzige Gestalt. Es stehen für die hier interessierende Problematik zwei Haupttypen im Vordergrund, auf die näher einzugehen ist.

831 Das sich selbst bewegende Kollegium (automatisches oder selbsttätiges Kollegium)

Das Kollegium wird aus völlig gleichwertigen Positionen zusammengesetzt. Die Mitglieder begegnen einander in einer streng horizontalen Ordnung, in der es grundsätzlich keine Rangstufen gibt. Man vertraut auf die Handlungsbereitschaft der einzelnen Mitglieder, die sich zusammenfinden und das Gebotene aus gemeinschaftlicher Einsicht und mit gemeinschaftlichem Aktivitätswillen tun. Es gibt einen Vorsitzenden; aber er ist nicht mehr als ein *primus inter pares*. Dem Grundsatz nach kann er, wie erwähnt, keine Sonder- und keine Vorrechte haben. Er ist auf die gleiche Kompetenz- und Verantwortungsebene wie die andern Mitglieder gestellt. Worin er sich unterscheidet, sind lediglich einige zusätzliche funktionale Verpflichtungen, durch die er für den geordneten Geschäftsgang und die zweckmässige Abwicklung der Verfahren eingesetzt ist. Sobald Verfahrensfragen materielle Auswirkungen haben oder politische Implikationen auslösen, werden sie durch das Kollegium selbst entschieden. Der Vorsitzende ist nicht Herr des Verfahrens. Dass er darüber hinaus noch nebensächliche repräsentative und beaufsichtigende Tätigkeiten ausübt, gehört nicht mehr zu diesem typischen Bild, kann aber dazutreten, ohne deswegen schon einen neuen Typus zu schaffen.

Das schwerwiegendste – und wie die Erfahrungen zeigen – nicht nur theoretische Risiko des selbsttätigen Kollegiums ist die Stagnation. Um sie zu überwinden, reichen die Kompetenzen des Vorsitzenden voraussetzungsgemäss nicht aus. In der vereinbarten oder durch die Interessenlagen hervorgerufenen Passivität kann das Handeln zum Erliegen kommen. Es können Problem- und Konfliktsituationen stattfinden; man einigt sich, wo dies überhaupt nötig ist, durch gegenseitiges Geltenlassen und registriert die Übereinstimmung. Das Kollegium sinkt ab zur Formalkonferenz; mitunter spielt es die Rolle einer Kollisionskonferenz, die akute Konflikte – und gerade nur diese – schlichtet.

Das Bild des selbsttätigen Kollegiums entspricht am ehesten den leitenden Vorstellungen des Bundesverfassungsrechts. Soweit das geltende Bundesverwaltungsorganisationsgesetz (Artikel 14–16) andere Ansätze zu erkennen gibt, sind sie toter Buchstabe geblieben.

832 Das geführte Kollegium

Von einem geführten Kollegium mag man da reden, wo die gleichwertige Horizontalordnung unter den Mitgliedern zwar besteht, ein Präsident aber in die Lage versetzt ist, es durch ein rechtliches Instrumentarium in Bewegung zu halten und in der materiellen Geschäftserledigung in einem nicht vollständigen, jedoch erheblichen Umfang zu steuern. Es ist offensichtlich: Es sind keine scharfen begrifflichen Trennungslinien zum selbsttätigen Kollegium auf der einen Seite oder zum Premier- oder Kanzlerprinzip, bzw. zu einem Präsidialprinzip nach amerikanischem oder französischem Vorbild, auf der anderen Seite zu ziehen. Aber der Typus leuchtet gerade in dieser Zwischenstellung ein: Das Kollegium wird nicht einfach sich selbst überlassen. Damit es den erwähnten Gefahren des Stillstandes entgehe, wird der Präsident über

die Stellung eines blossen primus inter pares um einiges hinausgehoben, in eine dirigierende Führungsposition versetzt, jedoch durch komplizierte Rückkoppelungen daran gehindert, sich unbedingt durchzusetzen.

Der Typus des geführten Kollegiums findet sich – in verschiedenerelei Spielarten – gelegentlich in Landsgemeindekantonen mit einem hervorgehobenen Landammann und in grossen Gemeinden mit einem hauptamtlichen oder sonstwie gestärkten Stadtpräsidenten. Der Typus kann sich auch – der Bundesrat selbst ist ein Beispiel für solche Möglichkeiten – bloss informell einstellen, das heisst, dass ein Mitglied ohne entsprechende institutionelle Ausstattung die führende Funktion zu übernehmen in der Lage ist. *Dieser* Vorgang ist von zufälligen personellen Situationen abhängig und ist für die vorliegende Betrachtung nicht zu berücksichtigen.

Das auf Grund institutioneller Festlegungen geführte Kollegium trägt seinerseits bezeichnende Gefährdungen in sich. Das Präsidium kann so schwach bleiben, dass der Typus in der Wirklichkeit nicht über das selbsttätige Kollegium hinauskommt. Oder es kann so erstarken, dass sich ein eigentliches Präsidialsystem anbahnt.

Man kann beim Typus des geführten Kollegiums in demjenigen Staat, der kein sogenanntes parlamentarisches System (wie z. B. Grossbritannien oder Italien) mit der Möglichkeit des Regierungssturzes zufolge eines Misstrauensvotums des Parlaments kennt, mit gutem Grund auch von einem gemässigten oder *moderierten* Präsidialsystem reden. «Moderiertes Präsidialsystem» und «geführtes Kollegium» sind bei dieser Betrachtung also dasselbe: Sie legen das Schwergewicht der Initiative und der Entscheidung durchaus noch in das Kollegium, lassen aber Steuerungsvorgänge durch das Präsidium zu, wodurch dieses in eine relative Eigenständigkeit gehoben wird. Der Typus hält sich in einer Balance. Diese ist nicht leicht zu erzielen und bleibt, einmal erreicht, immer gefährdet. Aber solche Eigenschaften sind den meisten Typen eigen; man kann nur bei grössten Vereinfachungen – z.B. in der monokratischen Diktatur – zu festgefühten Ausformungen gelangen.

84 Vom Wesen des Kollegialprinzips nach schweizerischer Auffassung

Ob als selbsttätiges oder als geführtes Kollegium eingerichtet, dem Kollegialprinzip wohnen nach schweizerischer Auffassung verschiedene Wesensmerkmale inne, auf deren Verwirklichung die Organisation, die sich in die gewachsene Ordnung einfügt und die die legitimierende Anerkennung zu finden trachtet, angelegt sein soll. Einzelne dieser Merkmale stehen unter sich in einem gewissen Spannungsverhältnis und wirken streckenweit gegenläufig. Aber auch dies ist wieder eine übliche Erscheinung im Staats- und Behördenaufbau, und ihr wird Rechnung getragen, indem je ein dem Ganzen zuträgliches Mass Beachtung findet.

841 Die machthemmende Funktion

Das Kollegium, das, wie gesehen, primär die gouvernementale Handlungs- und Verantwortungseinheit herstellen soll, hat auch einen machthemmenden oder nötigenfalls machtbrechenden Sinn. Jeglicher Gestalt von Einherrschaft, der die *schweizerische*

Auffassung abgeneigt ist, wird vorgebaut. Wie das Kollegium die zersplitterten und zersplitternden Kräfte zusammenführt, so soll es auch Machtkonzentrationen, die etwa in der Institution des stark abgehobenen Präsidenten entstehen könnten, verhindern. Die Mitglieder des Kollegiums sollen sich nach dieser Vorstellung gegenseitig in Schach halten, Überbordungen auf das Mass zurückführen.

842 Die Berücksichtigung des Pluralismus

Die starke pluralistische Aufgliederung von Gesellschaft und politischen Kräften ruft in der Schweiz einer verhältnismässigen, mitunter einer egalitär-gleichmässigen Berücksichtigung der betreffenden Faktoren. Die Proporzidee für die Bestellung der Behörden und der staatsintegrierende Sachkompromiss suchen auch in der Regierung Geltung. Das Kollegialprinzip gibt ihnen Raum. Wie weit allerdings die Proportionalität im Regierungsorgan zu treiben sei, ist damit nicht entschieden; wesentlich ist, dass die Institution auf die Proportionalität hin geöffnet bleibt. Damit ist auch der nahe gelegenen Möglichkeit der Koalitionsregierung, die Angehörige verschiedener Parteien in sich aufnimmt, der Weg bereitet. Im übrigen aber ist die Berücksichtigung des Pluralismus nicht allein auf die parteimässige Herkunft ausgerichtet: Das Kollegialprinzip sichert auch sprachlichen, konfessionellen, interessemässigen und weiteren Differenzierungen die unmittelbare Beachtung durch die Zusammensetzung des Regierungsorgans.

843 Die Herstellung der prinzipiellen Einstimmigkeit

Komplementär zum pluralistischen und zum machthemmenden Faktor tritt, als Ausdruck der gouvernementalen Handlungs- und Verantwortungseinheit, das weitere Ziel, das Kollegium so anzulegen und zusammensetzen, dass es sich auch als Einheit darbietet: Es soll nach aussen geschlossen auftreten, was es um so überzeugender und verlässlicher tun kann, wenn es schon intern die Einheit zu schaffen vermag. Das Kollegialprinzip sucht wesensgemäss Einstimmigkeit. Dass in der Realität immer wieder in einzelnen Entscheidungen ausgemehrt werden muss, tut der Grundforderung nicht Abbruch – wobei allerdings Praktiken verfehlt wären, die auf eine Verständigung gleichsam im Sinne des kleinsten gemeinsamen Nenners hinausliefen. Nach dieser Grundforderung sollen sich die Mitglieder durch den Prozess des Überzeugens gegenseitig zu bestmöglichen Lösungen bringen. Der damit angesprochene Kompromiss des Überzeugens ist nicht verwerflich, weil er nicht das Produkt eines rechnerischen Handelsverfahrens und von gruppenegoistischen Vorteilsermittlungen sein kann, sondern das Ergebnis gemeinsamen und letztlich gleichgerichteten Bemühens. Dieses wird ausgerichtet an den gesamtheitlichen Zielen, welche die Regierungstätigkeit bestimmen müssen. Das Grundpostulat gilt auch und gerade in der pluralistischen Ordnung und für Koalitionsregierungen in beliebigen Schattierungen. Die Vielheit, der das Kollegium Raum gewährt, wird der Idee nach fortwährend überwunden. Durch die angestrebte (und in Annäherungen auch faktisch erreichbare) prinzipielle Einstimmigkeit wird die Handlungs- und Verantwortungseinheit laufend hergestellt, der tiefere Sinn des Regierungsorgans also zustandegebracht.

Struktur und Arbeitsweise des Kollegiums – das ist die Folgerung für die Organisation – sind auf diese Sinngebung hin zu gestalten.

844 Die Konzentration von Wissen, Können und Erfahrung

Das Kollegialprinzip ermöglicht, Wissen, Können und Erfahrung im massgebenden Organ buchstäblich zu versammeln, aus einer Fülle qualifizierter Voraussetzungen heraus zu entscheiden. Zwar bleibt auch das Kollegium auf die Vorbereitungen seiner Entscheidungen durch Departemente und Stabsstellen in grossem Umfang angewiesen; es kann im allgemeinen nicht spontan befinden. Doch ungeachtet tatsächlicher Abläufe ist die Idee massgeblich, dass der Regierungsentscheid dank der genannten Konzentration durch eine auszeichnende Sachkunde, durch ausreichende Überlegung und durch eine politische Klugheit oder gar Weisheit charakterisiert werden kann. Die Organisation aber ist damit aufgerufen, darauf bedacht zu sein, dass solche Konzentration zustandekommen kann.

845 Die letztinstanzliche Koordination

Die Komplexität der Aufgaben, ihre wachsende Interdependenz und die entsprechende Kompliziertheit der staatlichen Organisation rufen vielfältigen Koordinationen auf vielen Ebenen, für die der Gesetzentwurf die institutionellen Hilfen zu verbessern sucht. Im kollegial organisierten Regierungsorgan findet der weitreichende Koordinationsauftrag eine umfassende Überdachung. Ohne verfahrensmässige Umwege, ohne schwerfällige Einleitungen und ohne stark formalisierte Einrichtungen können die informativen und bewertenden Elemente letztinstanzlich zusammengetragen und der synthetische Entscheid getroffen werden. Die heterogenen Faktoren finden sich in einem Harmonisierungsvorgang ohne Umschweife, sofern nur Organ und Arbeitsweise auf diese Aufgabe hin geformt sind. Wenn die mehrdimensionale Organisation allmählich ihren Platz findet, womit in integrierten Verfahren horizontale und vertikale, multilaterale und hierarchische, zentralisierte und dezentralisierte Kategorien sinnvoll verbunden werden, so ist das Kollegialprinzip im überdachenden Leitungsorgan geradezu zwingend: Es erlaubt die ordnende Zusammenführung zum Entscheidungsvermögen, das nicht einfach willentlich dezidiert (voluntaristischer Dezisionismus), sondern mit argumentierenden, möglichst rationalen Verfahren den sachrichtigen Regierungsentscheid angeht.

846 Stabilität und Kontinuität

Der moderne Staat ringt um die Herstellung von Dauerhaftigkeit und organische Fortführung, beide möglichst losgelöst von der Bindung an bestimmte einzelne Personen. Gerade weil sich Neuerungen überstürzend einstellen und die Dynamik der gesellschaftlichen und politischen Bewegung unbeherrscht zu werden scheint, hat der rechtsstaatliche Verfassungsstaat zügelnde Einrichtungen zu schaffen, die relative Stabilität und Kontinuität sicherzustellen vermögen. Der schweizerische Bundesstaat hat im stabilisierten Bundesrat immer eine solche Einrichtung gesehen und gehabt. Das Bedürfnis nach ihr war aber wohl noch nie so ausgeprägt wie heute:

Das Kollegium mit seinen jeweils bloss partiellen Erneuerungen und mit der festen Amtsdauer wird tragende Brücke. Der weltweite Versuch, die ungestüme Entwicklung mit längerfristigen Planungen einigermaßen in den Griff zu bekommen, ist durch die kausale Verkettung mit der organisatorischen Problematik nur erfolgversprechend, wenn die Leitung und Verantwortung auf längere Zeit hinhalten, in ihnen also Stabilität und Kontinuität so gut als möglich verwirklicht werden.

85 Die allgemeine Problematik der Grösse des Kollegiums

Aus der bisherigen Ausführung geht hervor, dass das Kollegium die spezifische Regierungseinheit in bezug auf Handlung und Verantwortung verwirklichen soll. Dabei sind die hauptsächlichsten Wesensmerkmale, von denen sechs erörtert wurden (Ziffer 84), zu beachten. Für die Grösse des Kollegiums ergeben sich daraus primäre Begrenzungen (Ziffer 851), innerhalb deren auf Grund weiterer Erfahrungen (Ziffer 852) und schweizerischer Gegebenheiten drei Varianten praktischer Lösungen folgen (Ziffern 853 und 86 ff.).

851 Primäre Begrenzungen

Ernsthaft wird heute niemand ein Dreierkollegium diskutieren wollen, obwohl in ihm etliche Wesensmomente zum Tragen kommen könnten. Selbst ein Fünferkollegium dürfte aus dem Rahmen praktischer Erörterungen fallen, obwohl gerade diese Zahl ein erfolgreiches Regierungsorgan abzugeben verspräche. Beispiele von ausländischen Regierungen und von industriellen Unternehmen zeigen nämlich, dass mit fünf Mitgliedern dem Sachkundeerfordernis, den Postulaten der Koordination und der die Handlungsfähigkeit schaffenden Einhelligkeit ganz besonders der Boden bereitet werden könnte; den pluralistischen Faktoren vermag recht oft noch Genüge getan zu werden. Das selbsttätige Kollegium dürfte bei dieser Zahl eine günstige Prognose erwarten. Allein, beim heutigen Aufgabenstand der Bundesexekutive würden die Departemente oder besser: die einem Bundesrat zufallenden Departementsobliegenheiten so geweitet, dass nur mit der Institution der Staatssekretäre (vgl. dazu unten Ziffer 89) der Geschäftsablauf sichergestellt werden könnte. Das wäre eine organisatorisch vertretbare Regelung. Aber ihre Realisationschance ist aus gruppenpolitischen Gründen gering. Sie würde die pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten verengen und liefe dem gegenwärtigen Zug zur Erweiterung stracks zuwider. Deshalb kann hier auf die Weiterverfolgung verzichtet werden. Praktisch unterste Begrenzung der Mitgliederzahl liegt bei sieben Bundesräten.

Was die obere Begrenzung betrifft, so könnte man leicht auf den Gedanken verfallen, jeden der unterschiedenen 18 Teilaufgabenbereiche (vgl. oben Ziffer 522) als Departement zu erklären, als Verwaltungseinheit einzurichten und einem Mitglied des Bundesrats anzuvertrauen, so dass man insgesamt auf 18 Bundesräte käme. Obwohl man so den Zahlen näherrückte, die die Mehrheit der ausländischen Exekutiven mit ihren rund 20 und mehr Ministerien kennen, so wäre eine solche Erhöhung schwer zu rechtfertigen. Für die *Verwaltungsführung* kommt man mit weniger Basiseinheit

ten aus. Vor allem aber wäre die Zahl für das schweizerische Kollegialprinzip unerträglich hoch: Selbst das «geführte Kollegium», wie es hier umschrieben wurde (vgl. oben Ziffer 832), müsste einem eigentlichen Präsidialprinzip weichen, oder man müsste – bei einem parlamentarischen Regierungssystem – zur Institution des Premierministers übergehen. Es braucht keine weiteren Erläuterungen, dass eine Erhöhung der Mitgliederzahl in die Grössenordnung von etwa 18 eine impraktikable Variante darstellt und hier auf sich beruhen bleiben kann. Damit ist aber auch die oberste Begrenzung festgehalten: Auch wenn die Zahl der Bundesräte verändert wird, kann sie nicht auf die genannte Höhe steigen.

852 Erfahrungswerte im Mittelfeld

Man soll mit der Grösse des Kollegiums keine Zahlenmystik treiben, und es gibt keine absoluten Werte, die für die zulängliche Mitgliederzahl unumstösslich feststünden. Man kann aber immerhin einige Erfahrungen nutzbar machen, die die weitere Eingabelung der praktikablen Zahlen gestatten.

- a. Am auffälligsten ist, dass Staaten mit rund 18/20 und mehr Ministern, die im Regierungskollegium versammelt werden, für die Sicherstellung der gouvernementalen Handlungsfähigkeit nicht nur den Präsidenten institutionell in eine eigenständige Führungsposition versetzen, sondern oft auch einen allgemeinen Leitungsausschuss bilden, für den das britische Kabinett, insbesondere sein drei- bis fünfgliedriges Kriegskabinett, das repräsentativste Beispiel abgibt. Der Kernbereich der Regierungsaufgabe wandert dann regelmässig in den Leitungsausschuss ab; der Ministerrat (kollegiales Regierungsorgan) wird im entsprechenden Umfang entmachtet. Eine Spielart, die beispielsweise in den USA zeitweilig praktiziert wird, besteht darin, dass der Präsident (oft auch: der Premierminister) erstens die Liste der Kollegiumsgeschäfte stark kürzt und zweitens die verbliebenen Geschäfte mit seinen Stabsstellen oder mit betroffenen Ressorts vollends vorbereitet und das Kollegium für den Regelfall zur prüfenden Genehmigungspassage transformiert.
- b. Bemerkenswert sind persönliche Auskünfte ausländischer Regierungsmitglieder. Sie bekunden durchwegs die Meinung, das Kollegium sei so klein wie irgendwie möglich zu halten. Wären sie im Entscheide frei und nicht durch Rücksichten der pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten beengt, so dürften sie Zahlen von 5–9 den Vorzug geben. Solche Eindrücke sind begleitet von einer unverkennbaren Tendenz in bezug auf ausländische Regierungen: Nach einer Phase der Ausweitung, mit der man der anstürmenden Aufgabenflut zunächst begegnen wollte, ist heute die umgekehrte Richtung eingeschlagen worden: Die Regierungsorgane werden verkleinert; die zu den Sitzungen zugezogene Teilnehmerzahl (z. B. Unterstaatssekretäre) wird abgebaut; die Zahl der effektiv mitregierenden Personen verringert sich.
- c. In der Leitung grosser Unternehmungen der Privatwirtschaft bestätigen sich solche Eindrücke. So sehr kollegiale Leitungsstrukturen anerkannt und eingliedrige Gebilde beseitigt werden, so sehr wird auch betont, dass nur kleine Gremien

imstände sind, die substantielle Geschäftsführung zustandezubringen. Die betreffenden Zahlen dürften sich zwischen 2 bis etwa 9 Personen bewegen.

- d. Nicht zu übersehen sind die vielfach geäusserten Auffassungen von ehemaligen Mitgliedern des Bundesrats und kantonaler Regierungen in den letzten Jahren. Von zwei Ausnahmen abgesehen, wo ehemalige Bundesräte ein Kollegium von 9 oder 11 Mitgliedern präzis empfohlen haben, besteht Einhelligkeit darin, dass die Grösse von 7 Personen ideal, die von 9 vertretbar wäre, um das Kollegialprinzip aufrechterhalten zu können.

853 **Folgerungen**

Die Expertenkommission hält dafür, es sei ein Regierungsorgan zu bilden, das bisherigen schweizerischen Auffassungen und Gepflogenheiten, soweit sie sich bewährt haben, nicht absagt. So soll kein Organ gebildet werden, das wegen seiner Grösse einen grundsätzlichen Wechsel des Regierungssystems normativ in sich schliesse. Es soll wenn möglich ein selbsttätiges, nötigenfalls ein geführtes Kollegium im hier definierten Sinne tätig werden können. Das Kollegialprinzip soll sich insoweit halten können. Das Kollegium ist so gross zu halten, dass die pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten angemessen zum Zuge kommen. Es soll die Sammlung des Sach- und Verfahrenswissens sowie die Koordination ermöglichen, die Machthemmung zustande bringen. Während diese Faktoren auf ein relativ geweitetes Organ hinweisen, ist die Herstellung der Einheit und wahrscheinlich auch das Postulat der Stabilität auf ein möglichst kleines Gremium angewiesen.

Für ein möglichst kleines Kollegium sprechen sodann noch einige spezielle Motivationen, die sich dahin zusammenfassen lassen, dass die Handlungs- und Verantwortungseinheit in erster Linie durch Gruppenbildung innerhalb des Kollegiums gefährdet ist, denen vielgliedrige Organe mit Mitgliedern heterogener Zugehörigkeiten stark ausgesetzt sind. In zweiter Linie soll die im Kollegium präsente politische Energie auf die Lösung der Sachaufgaben verwendet werden; sie ist verschleudert, wenn sie für die Schlichtung von Konfliktslagen im Innern des Kollegiums eingesetzt werden muss, was aber bei grösserer Zahl und sehr different zusammengesetzten Organen unvermeidlich ist. In dritter Linie ist der verfahrensmässigen Erschwerungen zu gedenken, die aus der grossen Zahl erwachsen: Sie spannen sich von den Schwierigkeiten, sich in persönlich-menschlicher Beziehung zu finden, bis zum Zwang zu strikten und förmlichen Verfahren, die einesteils der notwendigen Arbeitsdisziplin im Kollegium dienen, andernteils den in der freien Begegnung zu findenden Einigungen hinderlich sein können. Eingedenk der konstitutiven Wesensmerkmale und der diskutierten Eingrenzungen ergibt sich für die praktische Organisation der Gegenwart, dass der Bundesrat nicht weniger als 7, aber auch nicht mehr als 11 Mitglieder umfassen soll. Innerhalb dieses Spielraums wird die tragfähige Lösung zu suchen sein. Insofern haben die Untersuchungen der Expertenkommission die geläufigen Auffassungen bestätigt gefunden.

Im folgenden sind die organisatorischen Situationen näher zu betrachten, die sich bei 7, 9 und 11 Bundesräten herausstellen dürften, wobei zu Beginn die der heutigen

Ordnung am meisten entgegengesetzte Regelung, diejenige beim Elfergremium, betrachtet werden soll. Für die Entscheidung gibt die Funktionsfähigkeit des Kollegiums den Hauptausschlag. Das heisst: die Vorteile für das Regierungsorgan bei den verschiedenen Grössen bilden das primäre Kriterium. Erst sekundär kann auch die Auswirkung auf die Gliederung und Strukturierung der Verwaltung als Kriterium zugezogen werden. An die sekundäre Stelle ist dieser Faktor deshalb zu setzen, weil für die grosse wie für die Detailorganisation der Verwaltung nicht die Zahl der Departementsvorsteher das sachlich gewichtigste Problem darstellt, sondern die Fragen der Bildung homogener Aufgaben- und Kompetenzblöcke zweiter und folgender Stufen, die Sicherstellung der multilateralen Bezüge und Koordinationen in der Verwaltung schlechthin, die zureichende Funktionsfähigkeit im Gesamtaufriß der Verwaltung.

86 Die organisatorische Situation bei 11 Bundesräten

861 Die Sprengung der Selbsttätigkeit des Kollegiums

Endgültige Beweise würde erst die Erfahrung liefern. Die Rückschlüsse aus dem inländischen, ausländischen und industriellen Erfahrungsgut zwingen aber doch zur Annahme, dass das Regierungskollegium von 11 Mitgliedern die Selbsttätigkeit verlöre. Die Prozesse der Selbstregulierung, vor allem aber die des selbsttätigen Antriebs und der Einheitsfindung würden wegen der Vielzahl der Mitglieder, wegen der unvermeidlich gewachsenen Heterogenität (pluralistische Potenzierung), wegen der verfahrensmässigen Komplikationen voraussichtlich nicht mehr ablaufen. Zumindest wäre in einem ganz erheblichen Ausmass die Erwartung, dass solche Prozesse zum Spielen kommen, geschwunden. Wenn sich bei günstigen personellen und sachlichen Konstellationen der Automatismus der totalen Gleichordnung auch in Bewegung zu setzen vermöchte, so wäre die Unsicherheit, ob dies einträte, doch so angestiegen, dass das Organisationsrecht es nicht darauf ankommen lassen dürfte. Staat und Recht dürften das Risiko nicht eingehen, dass die Regierungstätigkeit erlahmte, die Handlungs- und Verantwortungseinheit des leitenden Organs versickerte. Das Organisationsrecht wäre vielmehr gezwungen, institutionell Vorsorge zu treffen, dass die Kollegiumstätigkeit voraussetzungsgemäss wahrgenommen würde. Das heisst praktisch: Man müsste vom selbsttätigen zum geführten Kollegium übergehen (vgl. zu diesen Begriffen oben Ziffer 83).

862 Die Lösungsmöglichkeiten für das Leitungsorgan

862.1 Plural- oder Einmannorgan

Modellhaft bieten sich zwei Lösungen für den Typus des geführten Kollegiums an. Man könnte aus dem grossen Organ einen Leitungsausschuss aussondern. Er wäre ein Kollegialpräsidium, bestehend wohl aus drei Mitgliedern. Man könnte das Gebilde auch mit einem Führungskabinett vergleichen. Ob seine Angehörigen noch Departementen vorstehen oder nur gerade für die Obliegenheiten des Regierungsorgans eingesetzt werden sollen, kann offen bleiben: Es sind damit zwei Submodelle

des kollegialen Präsidiums angedeutet, wobei jedes den weiteren Mitgliedern des Bundesrats verschiedenartige Bedeutung verschaffen würde. Der Vorteil des kollegialen Präsidiums läge vorab in einer Machthemmung, in der möglichen Betonung der Kontinuität, in einer aufgabenmässigen und politischen Arbeitsteilung, in der Mehrung der Erfahrung im Präsidium. Die Nachteile sind unverkennbar: Das Präsidialkollegium ist im Verfahren notwendigerweise schwerfälliger als ein Einzelpräsident; es ist zeitraubend; es unterliegt den Gefahren der Übernutzung zulasten des Gesamtkollegiums, das an Bedeutung erheblich einbüßen könnte, aber auch der Nichtnutzung, wodurch die Führungsaufgabe einschleife.

Das andere Modell ist die Stärkung des Bundespräsidenten über das hinaus, was ihm in der geltenden Ordnung, aber auch im Gesetzentwurf zgedacht wird. Es wären ihm mehr leitende Aufgaben zugeschrieben. Er hätte im Bereiche der Planung, Initiative, Aufsicht und Repräsentation grössere Selbständigkeit. Hiefür wäre ihm ein ausgebautes Hilfsinstrument in die Hand zu geben: das Präsidialdepartement, das die zentralen Stabsstellen als Sammelorganisation in sich vereinigen würde.

Dieser anderen Lösung, die schweizerischer Auffassung mit ihrer Bevorzugung kollegialer Formen entfernter zu liegen scheint als das kollegiale Präsidium ist im Kernstück mit dem bestehenden Bundespräsidenten jedoch schon vorgegeben. Die Bundeskanzlei aber würde die gewichtigste Ausstattung des Präsidialdepartements ausmachen. Wegen dieser Anknüpfungen ist es gegeben, in der weiteren Erörterung im Einmann-Organ des in seiner Stellung gestärkten Bundespräsidenten die das Kollegium führende Institution zu sehen.

862.2 Die Zusammensetzung und allgemeiner Aufgabenbeschrieb des Präsidialdepartements

Das Präsidialdepartement nähme, wie erwähnt, die Bundeskanzlei der bisherigen Ordnung in sich auf. Dazu stiessen Planungs-, Koordinations- und Kontrollstellen für bestimmte Teilbereiche sowie allfällige weitere Einrichtungen, die für gesamtgesellschaftliche Belange ausersuchen sind. So wären ihm zuzuführen: die Finanzkontrolle, das Amt für Organisation, das Amt für Gesamtverteidigung, das Amt für Raumplanung, ein Koordinationsorgan für Konjunktur- und Wachstumspolitik, das Bundesarchiv usw. Offen ist, ob erstens das Personalamt dem Präsidialdepartement zuzuweisen oder beim Finanzdepartement zu belassen wäre und ob zweitens das Amt für Gesetzgebung hier oder beim Justizdepartement besser untergebracht würde. Das Präsidialdepartement müsste durch eine bleibende administrative Gesamtleitung zusammengehalten werden, jedenfalls dann, wenn der Bundespräsident jährlich oder im Zweijahresrhythmus wechselte.

Dem Präsidialdepartement als Sammelorganisation müssten die Aufgaben etwa wie folgt generell umschrieben werden:

- a. Es wäre allgemeine Stabsstelle für den Bundespräsidenten und für das Kollegium. Alle auf das Staatsganze sowie auf das Ganze der Exekutivgewalt gehenden Fragen gehen es an.

- b. Soweit nicht Fachdepartemente auf Grund spezieller Aufträge damit befasst sind, hat das Präsidialdepartement zuhanden des Bundespräsidenten und des Kollegiums
- Grundlagen für die Lagebeurteilungen zu beschaffen,
 - mittel- und langfristige Planungen zu bearbeiten,
 - die Koordinationen der Regierungsebene sicherzustellen,
 - Aufsichten zu führen (verwaltungsinterne und gliedstaatliche Aufsicht),
 - die Verfahrenskonkordanz zwischen Parlament und Exekutive aufrechtzuerhalten,
 - den umfassenden Informationsdienst zu betreuen.

863 Eigenheiten des elfgliedrigen Bundesrats

863.1 Allgemeines

Die bedrängende Problematik des elfgliedrigen Bundesrats liegt in den oben (Ziffer 832) aufgezeigten Risiken des «geführten Kollegiums», das ja auch als ein moderiertes Präsidialsystem behandelt werden mag und das ohne allzuviel Bremsen in ein eigentliches Präsidialsystem abwandern könnte, vor allem etwa dann, wenn die eine Vormacht verschaffende Volkswahl eingeführt würde. Und würde der Bundespräsident die führende Rolle nicht erlangen, so würden die dargelegten (vgl. insbesondere Ziffer 853), auflösenden und stagnierenden Wirkungen zu gewärtigen sein, mit denen die Regierungsobliegenheiten brach lägen, der Staat führungsbedürftig dahintriebe. Das vergrösserte Kollegium würde rascher und einschneidender die Mängel hervorbringen als ein kleines, von dem man den Automatismus erwartete, das diesen aber nicht herzustellen imstande wäre; denn potentiell bleibt das kleine Kollegium selbsttätig und damit integrationsfähig, während dem grossen auch schlummernde Voraussetzungen von vorneherein abgingen.

863.2 Von Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung des gestärkten Bundespräsidenten

Man kann ohne Zögern festhalten: keine Elferlösung ohne wesentlich gestärkten Bundespräsidenten, ausgestattet mit einem leistungsfähigen Präsidialdepartement als spezifischem Stabsdepartement. Die eine Schwierigkeit liegt in der Ermittlung des die Balance haltenden Bündels von Befugnissen und Verfahrenshilfen, die dem Präsidenten zukommen müssen und mit denen er führt, ohne zugleich in ein eigentliches Präsidialsystem zu verfallen. Die Schwierigkeit ist selbstverständlich nicht unlösbar; man müsste durch sorgfältige und umsichtige Einrichtungen auf das zuträgliche Mass zu gelangen trachten.

Eine andere Schwierigkeit erhebt sich aus der Frage nach der Amtsdauer des Bundespräsidenten. Bleibt es beim Einjahresturnus mit dem Verbot der unmittelbaren Wiederwahl, kann die Wirksamkeit des Amtes scheitern oder ein zu grosser Wirkungs- und Machtanteil an das Präsidialdepartement und dessen *ständige* Spitzenorgane fallen. Ein Zweijahresturnus würde beide Risiken dämpfen, ohne dass man freilich mit Gewissheit zu einer erheblichen *inneren* Stärkung des Bundespräsidenten zu gelangen vermöchte. Am nächsten läge eine vierjährige Amtsdauer ohne Wieder-

wahl. Doch wären die Eingriffe in das – mehr politische als rechtliche – Spiel einschneidend. Es könnten nicht mehr alle Bundesräte zum Präsidium gelangen, wodurch das Kollegium ohnehin unliebsam aufgespaltet würde in «präsidiable und nichtpräsidiable» Mitglieder. Die für die staatliche Integration belangvollen Wechsel nach Sprachen und Parteien, allenfalls noch nach weiteren Kriterien, hätten Mühe, sich in ausgleichenden Ablösungen einzuspielen. Das vierjährige Bundespräsidium ist demzufolge eine schillernde Neuerung, umgeben von risikoreichen Auflagen des für die schweizerische Integration belangvollen politischen Begleitspiels.

Eine vierte Eigenart, die mehr praktische als grundsätzliche Schwierigkeiten auslöste, wäre ein nicht unerheblich grösserer Personal- und Sachaufwand. Vier neue Departemente erfordern entsprechende Investitionen, bleibende Stellen in relativ hohen Besoldungsklassen und Betriebsausgaben. Man darf diesen Faktor nicht übertreiben, um so weniger als die Beibehaltung der Siebenerlösung ebenfalls einen solchen Mehraufwand, wenn auch in geringerem Ausmass, erheischt (Generalsekretariate; Gruppenbildung). Bei einer Gesamtbetrachtung ist dieser Faktor immerhin nicht einfach ausser acht zu lassen.

863.3 Von den entlastenden und anderen Wirkungen

11 Mitglieder, wovon 10 einem Fachdepartement vorstehen könnten, würden die allgemein erwünschte organisatorische Mobilität erhöhen. Für etliche Departementvorsteher könnte die heute geradezu erdrückende Last von Gross-Departementen gemildert werden, ohne dass man dabei, mindestens vorläufig, auf die administrative Gruppenbildung zurückgreifen müsste. Der hervorstechende positive Effekt käme insoweit dem Kollegium zustatten, als die entlasteten Departementvorsteher sich mehr der Kollegiumsgeschäfte annehmen könnten. Inwieweit dieser Vorteil wieder aufgehoben würde durch die grössere Schwerfälligkeit des erweiterten Kollegiums und seiner Verfahren, könnte wohl erst die praktische Erfahrung zeigen.

Die Vergrösserung der Zahl würde erlauben, mehr Sozialgruppen oder die schon berücksichtigten sozialen Gruppierungen differenzierter zur Geltung zu bringen. Die pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten würden erweitert, ein Umstand, der in der Gegenwart von vorneherein die Gunst vieler politischer Kräfte fände und insofern die Neuerung praktisch-politisch begünstigte.

Die wachsenden internationalen Verpflichtungen und die sich ausweitende «Reisediplomatie» nehmen die Mitglieder der Landesregierung stark in Beschlag, vermindern ihre Anwesenheit im Kollegium, reduzieren damit dessen Handlungsfähigkeit, verlangsamen innerstaatliche Verfahren. Mehr Mitglieder des Bundesrats würden in diesem Bereich Erleichterungen bringen; freilich auch wieder um den Preis der erschwerten Integration des Kollegiums.

864 Die Gliederung der Bundesverwaltung bei 11 Bundesräten

Im Anhang dieses Berichtes findet sich die Darstellung, wie die Bundesverwaltung bei 11 Departementvorstehern gegliedert werden könnte (Ziffer 985). Ferner sind synoptische Tabellen vorhanden (Ziffern 986-989), die den Vergleich der Gliederung

bei verschiedenen Mitgliederzahlen ermöglichen und wodurch die Elferlösung ihre Eigenheiten anschaulich hervorhebt. Die Lösung mit elf Bundesräten zeichnet sich vor allem durch folgende Merkmale aus:

- a. Es brauchte einen Bundespräsidenten (eventuell ein kleines Präsidialkollegium), der gegenüber den bisherigen Vorstellungen eine verstärkte Stellung zur Führung des Kollegiums nötig hätte. Ihm unterstände das Präsidialdepartement; einem Fachdepartement hätte er sich nicht zu widmen.
- b. Das Departement des Innern könnte zweigeteilt werden. Aus der Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen entstünde das Gesundheits- und Sozialdepartement. Daneben würde ein Wissenschafts- und Kulturdepartement geschaffen.
- c. Das Justizdepartement könnte vom Zivilschutz entlastet werden. Dieser würde mit dem Amt für Bundesbauten und dem Amt für Strassenbau – beide bei der Siebenerlösung beim Verkehrs- und Baudepartement – das neue Departement des Innern bilden.
- d. Praktisch unverändert bliebe das Militärdepartement. Immerhin käme das Amt für Gesamtverteidigung zum Präsidialdepartement.
- e. Das Finanzdepartement übernehme vom Justizdepartement das Amt für Versicherungswesen. Hingegen würde das Amt für Konjunkturfragen dem neuen Wirtschaftsdepartement zugewiesen. Im übrigen bliebe das Finanzdepartement unverändert.
- f. Das Wirtschaftsdepartement würde eine Ideallösung darstellen. In ihm liessen sich nämlich wiederum die Aussenwirtschaft, die Binnenwirtschaft (ohne Bodenbewirtschaftung) und die wirtschaftliche Kriegsvorsorge zusammenfassen.
- g. Neu könnte, wie schon oft diskutiert, ein Landwirtschaftsdepartement gebildet werden, das die Gruppe Bodenbewirtschaftung der Siebenerlösung (Variante 1) umfassen würde.
- h. Das Verkehrs- und Baudepartement würde Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement bleiben, ohne Amt für Bundesbauten und Amt für Strassenbau.

87 Die organisatorische Situation bei 9 Bundesräten

871 Ungewissheiten

Während bei 11 Bundesräten der Typus des «geführten Kollegiums» praktisch unausweichlich wäre und die Reform die entsprechenden Institutionen zu bringen hätte, kommt man bei 9 Mitgliedern organisatorisch in einen eigenartigen Schwebezustand. Die Ungewissheit ist gross, welche Gestalt die Kollegiumsfunktionen annähmen, und demzufolge ist auch nicht so eindeutig wie bei der Elferlösung anzugeben, welche institutionellen Vorkehren zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit zu treffen wären. Das Kollegium hat hier noch Aussicht, durch einen Automatismus die Einheit des Regierungsorgans zustandezubringen, obgleich weit mühsamer und

gebrechlicher als bei der Siebenerlösung. Will man das drohende Risiko der Stagnation so gut als möglich vermeiden, so wird man auch bei 9 Bundesräten den Bundespräsidenten stärken und mit dem Präsidialdepartement ausstatten.

Es sind also auf alle Fälle zwei Hauptvarianten der Neunerlösung in Erwägung zu ziehen: mit und ohne Präsidialdepartement.

Was die Auswirkungen auf die Gliederung der Bundesverwaltung angeht, so wächst selbstverständlich, schon abstrakt betrachtet, die organisatorische Beweglichkeit bei 9 gegenüber 7 Departementsvorstehern. Indessen sind die Gewinne nicht bedeutend. Diesbezüglich würde die Elferlösung einen ganzen und beachtlichen Schritt tun; die Neunerlösung macht einen zögernden Eindruck: Sie «tut etwas», verschafft nämlich Bewegungsraum, aber nicht so viel, dass einschneidende und durchgreifende Entlastungen von Departementschefs möglich erschienen, jedenfalls nicht von einiger Dauer. Man bleibt auch bei diesem Ausschnitt in einer relativen Ungewissheit.

Es wachsen die interdepartementalen Koordinationsbedürfnisse gegenüber der Siebenerlösung nicht bis zu dem Mass wie bei 11 Departementen, aber doch auch wieder so beachtlich, dass den Koordinationsanliegen noch mehr Beachtung geschenkt werden müsste als beim siebengliedrigen Bundesrat.

Dass die Zahl von 9 Bundesräten die seit 1959 bestehende parteipolitische Zusammensetzung des Kollegiums ausschliesse, die Zahl von 11 Bundesräten sie wieder zuliesse, ist unter den Gesichtswinkeln und Kriterien, die für die Expertenkommission beachtlich waren, kein Argument für oder gegen die eine oder die andere Lösung. Richtigerweise kann aber auch der Verfassungsgeber – und die Veränderung der Zahl der Bundesräte erfordert bekanntlich eine Verfassungs- und nicht nur die Gesetzesrevision (Artikel 95 der Bundesverfassung) – nicht auf solche Überlegungen abstellen, selbst wenn er die Absicht hätte, die pluralistischen Vertretungsmöglichkeiten zu erweitern (vgl. oben Ziffern 812 und 842). Das letztere müsste auch er nach allgemeineren und bleibenderen Werten anberaumen, als die Eigenheiten gegenwärtiger Partei- und Fraktionsstärken sie nahelegen könnten.

872 Die Gliederung der Bundesverwaltung bei 9 Bundesräten

Die anschliessenden Tabellen weisen Möglichkeiten der Verwaltungsgliederung auch bei 9 Departementsvorstehern auf, wobei der erwähnte Schwebezustand drei Varianten als diskussionsbedürftig in den Vordergrund rückt: Zwei (Ziffern 982, 983) sind ohne, eine mit einem gestärkten Bundespräsidenten, inbegriffen ein Präsidialdepartement (Ziffer 984), angelegt. Wo bei 9 Bundesräten das Präsidialdepartement vorgesehen ist, müssen sich die Änderungen gegenüber der Siebenerlösung auf die Verschiebungen von Ämtern (Abteilungen) beschränken, wodurch nochmals erhellt, dass die Neunerlösung keine entscheidende Verbesserung mit sich bringt. Die Lösungen kreisen in allen diesen Fällen um drei Pole: um das Volkswirtschafts-, das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement sowie um das Departement des Innern.

a. Eines ist allen drei Neunervarianten gemeinsam: Sie sehen ein Landwirtschaftsdepartement vor und entlasten demnach das bisherige Volkswirtschaftsdeparte-

ment; sie geben diesem jedoch ungleichen Umfang, insbesondere durch Belassung oder Wegnahme des Amtes für Aussenwirtschaft (Handelsabteilung).

- b. Wird kein Präsidialdepartement gebildet (Ziffern 982, 983), kann das Departement des Innern in ein Wissenschafts- und Kulturdepartement auf der einen Seite und in ein Gesundheits- und Sozialdepartement auf der andern Seite aufgespalten werden.
- c. Aus vergleichbaren Ansätzen ist die andere Variante entwickelt: Kultur und soziale Wohlfahrt (mit dem Gesundheitswesen) werden beieinander gelassen als Wissenschafts- und Sozialdepartement. Dagegen würde das im Gesetzentwurf vorgeschlagene Verkehrs- und Baudepartement zweigeteilt, indem ein Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement neben ein stark verändertes Departement des Innern (mit Strassenbau, Raumordnung und Zivilschutz) träte.

88 Die organisatorische Situation bei 7 Bundesräten

881 Der grundlegende Sachverhalt

Die Lösung, bei 7 Mitgliedern des Bundesrats (Ziffern 980, 981) zu bleiben, hat gegen den Schein zu fechten, dass damit keine einschneidenden Änderungen gegenüber dem heutigen Zustand herbeigeführt würden. Und doch setzt man die ganzen Reformbemühungen auf das Ziel hin in Bewegung, die Regierungstätigkeit und die Verwaltungsführung, die heute in Bedrängnis geraten, neusten Einsichten gemäss gestalten zu können. Es bedeutet indessen eine Verengung der Sicht, wenn man allein die Frage der Zahl der Regierungsmitglieder in das Zentrum der Reformthematik stellt. Es *ist* zwar eine wichtige Frage, aber sie ist nicht diejenige, aus der alles andere in Abhängigkeit zu folgern wäre. Entscheidend ist für sie, ob ein Siebenerkollegium im Rahmen voraussehbarer Wahrscheinlichkeit besser als eine Neuner- oder Elferlösung erlaubt, die erwarteten Tätigkeiten zu erfüllen.

Um das Resultat der Abwägung, die unter Ziffer 9 noch darzulegen sein wird, vorauszunehmen, ist festzuhalten, dass nach Auffassung der Expertenkommission diese Lösung in der Tat mehr Vorteile zu bieten verspricht als die andern beiden. Der Gesetzentwurf ist auf dieser Variante aufgebaut.

882 Reformmöglichkeiten

Gerade wenn man die Zahl von 7 Bundesräten aufrechterhält, sind bedeutende strukturelle und funktionelle Neuerungen in der Exekutivgewalt notwendig. Der Gesetzentwurf weist solche auf. Ein Präsidialdepartement lässt sich bei 7 Bundesräten nicht schaffen. Diese Einrichtung ist nur sinnvoll, wenn der Bundespräsident ihm allein vorstehen kann und daneben nicht noch ein Fachdepartement zu besorgen hat. Man muss sich bei 7 Bundesräten mit dem bestmöglichen Ausbau der Bundeskanzlei begnügen. Der Gesetzentwurf versucht im übrigen, die Hauptgliederung der Verwaltung so zustandezubringen, dass jedes Mitglied des Bundesrats eine effektive Departementsleitung in der Hand behält, mithin neben den – freilich präpon-

derierenden – Verpflichtungen für das Kollegium mit der Führung einer grossen Verwaltungseinheit betraut bleibt. Auf das Ganze betrachtet, heisst es: Der Dualismus von Kollegiumsmitgliedschaft und Departementsleitung bleibt gemäss diesem Vorschlag bestehen.

Nun ist aber auch die weitere Möglichkeit einlässlich erwogen worden, die Beanspruchung der Bundesräte in bezug auf die Departementsaufgaben ganz erheblich zu verringern, und zwar dadurch, dass die Institution der Staatssekretäre eingeführt würde.

Diese im Ausland verbreitete Institution ist selbstverständlich auch bei 9 oder 11 Bundesräten denkbar, ist in diesen Fällen aber von geringerer Dringlichkeit. Bei 7 Bundesräten bietet sie sich als eine nächste Organisationsstufe an, die zu erwägen wäre, wenn die Neuerungen gemäss Gesetzentwurf entweder von vorneherein oder nach der weiteren Entwicklung der Staatspraxis nicht für ausreichend gehalten würden.

Die Institution der Staatssekretäre ist von viel Unklarheiten umgeben. Es ist deshalb geboten, sich zu ihr einlässlicher auszusprechen.

89 Die Institution der Staatssekretäre

891 Die Haupttypen

891.1 Die Vielzahl und die verwirrliche Entwicklung

In einigen Staaten gibt es die traditionelle Amtsbezeichnung des Staatssekretärs für den Minister. Der Staatssekretär für Auswärtige Angelegenheiten ist der britische Aussenminister. Es kommen Staatssekretäre vor, die zwar ein Ministerium selbstständig leiten, jedoch mit ihrem Ressort einem «eigentlichen» Minister beigegeben und ihm nominell untergeordnet sind. Man kennt den Staatssekretär als leitende Administrationsstelle unter dem Minister, der ihm vollumfänglich vorgesetzt ist. Dazu treten Formen von Unterstaatssekretären, die entweder die dem Staatssekretär unmittelbar folgenden Verwaltungseinheiten leiten oder anstelle der Staatssekretäre bestehen oder neben diesen mit Sonderaufgaben beauftragt sind. Die letzten Jahre haben im Ausland eine geradezu verwirrliche Entwicklung vorangetrieben, die um so undurchsichtiger wird, als auch die Minister je länger je mehr nach staatsrechtlicher und politischer Stellung differenziert werden (z.B. in Grossbritannien: Kabinettsminister, Ressortminister ausserhalb des Kabinetts, Staatsminister und Juniorminister). Die Bundesrepublik Deutschland hatte anfänglich eine einfache Ordnung mit den dem Minister unterstellten Staatssekretären, die dem Ressort als Beamte vorstanden. Als die sogenannten parlamentarischen Staatssekretäre geschaffen wurden und kürzlich Ausschnitte aus der Leitung des Ministeriums übertragen erhielten, wurde die Typisierung jedoch erschwert; sie steckt zurzeit in einer ungeklärten Lage. In Frankreich, wo heute fast jedes Ressort zwei Staatssekretäre mit teilweise unterschiedenen Funktionen und unterschiedlich delegierten Kompetenzen aufweist, ist die politische Bedeutung – vor allem wegen des Ausschlusses aus den Sitzungen des Ministerrats – offenbar in einer Wandlung begriffen.

Die verästelten Untersuchungen der Expertenkommission haben ergeben, dass das Ausland keine einheitliche Institution Staatssekretär kennt, dass die vorhandenen Formen sich der typisierenden Erfassung zurzeit weitgehend entziehen, dass die Lösung keines Staates präzise und auf die Schweiz unverändert übertragbar ist, dass sich für die weitere Deutung eine vorgängige idealtypische Charakterisierung aufdrängt, die als Haupterscheinungen den beamteten und den parlamentarischen Staatssekretär ins Auge fasst. Den zwei Haupttypen können sodann zwei Spielformen folgen, die nicht substantiell, sondern nur nominell von der Bezeichnung Staatssekretär Gebrauch machen. Bei der Darlegung der Typen kann man eine relative Transformation auf die schweizerischen Verhältnisse und Begriffe vornehmen.

891.2 Der beamtete Staatssekretär

Der « beamtete Staatssekretär » – eine aus dem deutschen Recht übernommene Wortbildung – ist der Chef des Ressorts (Departement). Nach unten ist er der direkte Vorgesetzte aller Verwaltungseinheiten der zweiten Stufe (der Ämter; der Gruppen, soweit vorhanden; der selbständigen Sektionen), so dass ihm vor allem die Direktoren der Bundesämter und der allfälligen Gruppen unmittelbar unterstehen. Nach oben ist er seinerseits dem Mitglied des Bundesrats, das als Vorsteher des Departements eingesetzt ist, unterstellt. Er ist also eingeschoben zwischen der Spitze des Departements (Mitglied des Bundesrats) und dem ganzen Verwaltungskörper des Departements, und zwar nicht etwa als Stabsstelle, sondern als Linienvorgesetzter. Der beamtete Staatssekretär ist monokratische Spitze der administrativen Linienorganisation. Über ihm steht nur der Departementsvorsteher, der ja zugleich Mitglied des Bundesrats ist. Dieser hat damit einen einzigen Unterstellten, eben den Staatssekretär, es sei denn, man würde die Leitung von Anstalten, Regiebetrieben, eventuell auch die Generalsekretariate dem Departementsvorsteher direkt unterstellen, was hier eine drittrangige Frage bildet.

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

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

Ob der beamtete Staatssekretär das Mitglied des Bundesrats, das dem Departement vorsteht, im Parlament vertritt, ist eine unentschiedene Frage: Man kann die Institution mit oder ohne diesem Vertretungsrecht versehen. Ähnliches gilt für das Bundesratskollegium: Auch hier wäre denkbar, dass der Staatssekretär den Departementsvorsteher vertreten könnte, dass er ihn begleitete oder dass er von den Kollegiumsberatungen im Prinzip ausgeschlossen wäre (ausgenommen Artikel 10 Absatz 3 E).

Was die Wahl angeht, so ist es konsequent, wenn der Bundesrat den Staatssekretär bestellt. Die Wahl durch die Bundesversammlung, die ihm voraussichtlich von vornherein eine parteipolitische Position verleihen würde, gäbe der Institution eine zu

starke Legitimationsbasis und zöge ihn auf das Feld gruppenpolitischer Berechnungen. Dies wäre deshalb unerwünscht, weil man wahrscheinlich die Auslese einengte und weil die Stellung des Departementvorstehers, der Mitglied des Bundesrats ist, bedrängt würde.

Damit ist auf die für die Schweiz schwierigste Seite der Institution hingewiesen: Der beamtete Staatssekretär als Chef des Ressorts könnte dem Departementvorsteher von der Sache und von der Fachkunde her den Rang ablaufen. Die Möglichkeit liegt immer nahe, dass der beamtete Staatssekretär, der die Verwaltung unmittelbar zur Verfügung hat, die Sachgeschäfte beherrscht, während das Bundesratsmitglied, eingegrenzt vornehmlich auf politische Aspekte, auf weniger tragfähigem Boden mit «rein» politischen Wertungen aufzutreten hätte. Im technokratischen Staat mit seinen (freilich oft nur vermeintlichen) vielen Sachzwängen könnten sich die Rollen zwischen Bundesratsmitglied und beamtetem Staatssekretär unter Umständen umkehren: Dieser könnte jenem überlegen werden, ein Ergebnis, das das politische Volksempfinden schwerlich akzeptieren möchte.

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

891.3 Der parlamentarische Staatssekretär

Der parlamentarische Staatssekretär ist von vornherein eine politische Figur, dabei nicht nur im Sinne der Staatspolitik, sondern auch der Parteipolitik. Er ist politischer Gehilfe des Departementvorstehers, den er im Parlament, in der Fraktion, in der Partei, gegenüber Interessenorganisationen, Massenmedien und einer breiten Öffentlichkeit vertritt. Im allgemeinen bindet er das Departement und den Vorsteher, und zwar auch in gruppenpolitischen Belangen. Deswegen ist seine Parteizugehörigkeit bedeutsamer als beim beamteten Staatssekretär; es kann diejenige des Departementvorstehers, es kann ausgerechnet eine andere sein.

Im Ausland, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland und in Grossbritannien, war der parlamentarische Staatssekretär ausserhalb die administrative Hierarchie gesetzt. Er war eine Art Stabsorgan des Ministers und hatte kein ursprüngliches und generelles Weisungsrecht im Ressort. Ihm ging eine politische Verantwortlichkeit ab. Die allerneueste Entwicklung rückt offensichtlich von dieser Stellung schrittweise ab und fügt den parlamentarischen Staatssekretär zunehmend im Ministerium ein. Er wird dem beamteten Staatssekretär angenähert, wodurch sich nicht nur die Unterschiede verwischen, sondern anscheinend auch Konfliktslagen vermehren.

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

891.4 Spielformen der Institution des Staatssekretärs

Es gibt Spielformen der Institution des Staatssekretärs, die im Grunde nur vom Namen Gebrauch machen. Erstens ist es denkbar, die Generalsekretäre, wie der Gesetzesentwurf sie vorsieht (vgl. Artikel 48 und 49 E), Staatssekretäre zu nennen. Sie würden Stabsorgane des Departementschefs bleiben und würden – anders als der beamtete Staatssekretär im umschriebenen Sinne – nicht Vorgesetzte in der Linienorganisation. Ein Vorteil ist aus dieser Umbenennung kaum zu erwarten, zumal da die Bezeichnung Generalsekretär die Funktion im allgemeinen treffend und ansehnlich kennzeichnet.

Möglich ist zweitens der Nominal- oder Titular-Staatssekretär für Beamte mit besonderen Aufgaben, insbesondere solchen, die sie mit gleichgenannten Stellen des Auslands häufig in Kontakt bringen. Diesfalls ist nicht nur die für die Schweiz vorteilhafte Repräsentation gewährleistet, sondern zugleich auch eine Entlastungsmöglichkeit für Mitglieder des Bundesrats eröffnet: Dem allfälligen Übermass internationaler Verpflichtungen der Bundesräte könnte durch die Entsendung von Staatssekretären, die mit der Bezeichnung der gehörigen Rangstufe im Ausland auftreten könnten, begegnet werden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass zwei Titular-Staatssekretäre geschaffen werden können (Artikel 63 Absatz 2 E).

892 Vor- und Nachteile des beamteten Staatssekretärs

Abgesehen von den Titular-Staatssekretären, kommt für die Schweiz, wenn schon, so offensichtlich nur die Institution des beamteten Staatssekretärs in Frage. Ihre Vorteile liegen auf der Hand: Der Departementsvorsteher hätte nur noch einen einzigen Unterstellten unter sich, allenfalls vermehrt um die Leiter einiger weiterer, aber nicht für zentrale Aufgaben eingesetzter Verwaltungseinheiten. Die bei sieben Bundesräten nötige Departementsunterteilung in Gruppen könnte unterbleiben oder doch für einige Zeit noch aufgeschoben werden. Das Departement hätte einen Ressortchef, der sich ausschliesslich und damit konzentriert dieser Leitungsaufgabe widmen könnte und nicht noch – und zwar mit Priorität – die Pflichten des Bundesratskollegiums mitzutragen hätte. Die Koordinationsprobleme hoher, aber nicht höchster Ebene hätten in den Konferenzen der Staatssekretäre die organische Stätte ihrer einfachen und verbindlichen Behandlung.

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

Als weitere Nachteile sind zu nennen: Es gibt Verlängerungen der Dienstwege, ein gewisser, wiewohl nicht enormer Mehraufwand beim Personal. Dazu treten «Unkosten der Politik», nämlich mit den Fragen des Wahlorgans, der Ordnung des Kompetenzbereichs in den Einzelheiten, der rechtlichen Stellung im Innern der Verwaltung und nach aussen.

893 Die Beurteilung

Die Expertenkommission hat die Vor- und Nachteile der Institution des beamteten Staatssekretärs gründlich gegeneinander abgewogen. Es sind vor allem die Gefahren der in den Ziffern 891.2 und 892 erwähnten Konkurrenzsituation, die sie veranlassen, andern Entlastungsmöglichkeiten der Departementsvorsteher den Vorzug zu geben. Es wäre wenig glücklich, wenn die Sanierung des Kollegialprinzips – Hauptbemühung der vorliegenden Reorganisationsvorschläge – von dieser neuen Institution her wieder in Frage gestellt würde. Werden die Mittel, die der Gesetzentwurf vorsieht, voll und sinntensprechend genutzt, so sollte es einem Bundesratsmitglied immer noch gelingen, Kollegiums- und Departementsaufgaben miteinander zu verbinden. Die Verbreiterung der Institution der administrativen Gruppe und des Gruppenchefs nehmen wesentliche Belange des Staatssekretariats, ohne die obenerwähnten schwerwiegenden Nachteile, vorweg, so dass der Funktion nach die erwarteten Hilfen bereits Platz greifen können. Ergänzt werden diese durch die Generalsekretariate. Treten dazu die vermehrte Verteilung von Aufgaben auf die tieferen Verwaltungseinheiten, die Nutzung der koordinativen Einrichtungen, die konsequente Verwendung der Stabsstellen und die Beachtung aller erleichternden Verfahren, so ist das Nötige zur Erreichung der allgemeinen Zielsetzung (siehe Ziffer 11) getan.

Sollte eines Tages doch zur Institution der Staatssekretäre gegriffen werden, so müsste das neue Organisationsgesetz nicht preisgegeben, sondern lediglich weiterentwickelt werden, und zwar mit relativ geringem Aufwand an organisatorischen Bemühungen. Dies vor allem deswegen, weil, wie angedeutet, die vorgeschlagene Gruppe eine Prästruktur dafür enthält.

9 Übersicht und Schlussfolgerungen für die Frage der Grösse des Bundesrats

91 Die Rangfolge der massgebenden Werte

911 Die Funktionsfähigkeit des Regierungsorgans

Die ganze Arbeit der Expertenkommission, die zu einem Teil im Gesetzentwurf und im vorliegenden Bericht Ausdruck findet, war durchdrungen von der Sorge, das Regierungsorgan strukturell und funktionell instand zu setzen, den mannigfachen Obliegenheiten, die ihm wesensgemäss in unserer Verfassungsordnung zufallen, auch in der überblickbaren Zukunft Herr zu werden. Die Frage der Grösse des Regierungsorgans bildete nur einen Ausschnitt aus der weitgespannten Problematik. Die

Frage war nicht in die Dimensionen umwälzender Neuordnung gestellt, weil kein grundsätzlicher Wechsel des Regierungssystems in Frage zu ziehen war. Das Regierungsorgan soll ein Kollegium bleiben. Damit waren die zu redigierenden Varianten praktisch auf die drei Grössen von 7, 9 oder 11 Mitgliedern des Kollegiums begrenzt, und die für ihre Auslese wegleitenden Kriterien waren nur einer Feineinstellung und den Erwägungen in einem relativ stark differenzierten Raster der Organisationsgestaltung zugänglich. Die grundlegende Frage liess sich darauf zurückführen, ob man das Kollegium als selbsttätiges oder als durch eine leitende Institution geführtes Organ ausformen wolle.

912 Die Führungsmöglichkeit der leistungsfähigen Verwaltung

Das Regierungsorgan wirkt nicht losgelöst von der Verwaltung, und auf die Verwaltung bleibt es eng bezogen. Es muss auch die Verwaltung führen. Ein Direktorialsystem, wonach das Regierungsorgan von der Verwaltung getrennt und diese allein von Verwaltungsdirektoren und allenfalls von einem Verwaltungskabinett geleitet würde, entfiel für eine praktische Abklärung, wie sie der Expertenkommission aufgetragen war. So waren Struktur und Funktion des Regierungsorgans auch auf die Verwaltung und die Verwaltungsführung hin auszurichten.

913 Der Vorrang der Kollegiumsaufgabe

Bei der Gestaltung stand voran, eine Ordnung vorzuschlagen, die primär der Wahrnehmung der Kollegiumsaufgabe dient. In erster Linie ist das bestmögliche Kollegium, die für die Kollegiumsobligationen günstigste Organisation und Verfahrensweise anzustreben. Im zweiten Treffen war der Wert der Verwaltung zu berücksichtigen. Die Ordnung der Departemente und ihrer Führung trat also zurück vor der Bemühung um das bestmögliche Kollegium. Freilich sind darin nicht schroff abgegrenzte Stufen im Spiele; denn es bestehen gegenseitige Abhängigkeiten.

92 Gegenüberstellungen der drei Varianten

Im Lichte der genannten Rangfolge ist festzuhalten, dass ein elfgliedriges Gremium die Idee des Kollegiums gesamthaft weniger zuverlässig verwirklicht als kleinere Organe. Es muss zu einem geführten Kollegium übergehen. Es braucht einen gestärkten Präsidenten mit einem Präsidialdepartement. Damit gerät es in eine sonderbare Gefahrenzone: Das Leitungsorgan kann entweder zu schwach bleiben, wodurch die postulierte Führung entfällt und das Regierungsorgan versagt; oder es kann zu stark werden und damit das Regierungssystem umwandeln, indem das Kollegialprinzip einem Präsidialprinzip Platz macht. Das gesuchte Mittelmass zu finden und einzuhalten, ist nicht leicht und institutionell nur annäherungsweise sicherzustellen.

Umgekehrt kann man mit einem Bundesrat von 11 Mitgliedern (für 10 Fachdepartemente und 1 Präsidialdepartement) in grösserer Freiheit die Leitung der einzelnen Departemente zustande bringen. Wer allein darauf achtet, die departementale Ordnung möglichst rationell aufzuziehen, wird in der Verkleinerung der heutigen Einheiten einen Vorteil erblicken.

Ein Bundesrat von 9 Mitgliedern erschwert die Einheitsbildung im Kollegium und erlangt keine Eindeutigkeit, ob er der Führung durch ein verstärktes Präsidium wie ein Organ mit 11 Angehörigen bedarf oder ob man auf den Automatismus des selbstregulierenden Kollegiums wie bei 7 Mitgliedern bauen darf. Die Departementsordnung wird lockerer als bei 7 Departementsvorstehern; die organisatorischen Freiheiten für die Departementalordnung wachsen. Jedoch ist es fraglich, ob auch die Wirksamkeit der Departementsleitung wächst.

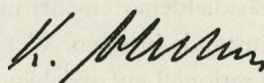
Der siebengliedrige Bundesrat muss, ob man will oder nicht, als selbsttätiges Kollegium amten; für ein herausgehobenes Präsidium mit Präsidialdepartement fehlen einfachste praktische Voraussetzungen. Die Möglichkeit, dass sich das «Wunder echter Kollegialregierung» auch künftig immer wieder einstellt, ist nicht unbegründet und bildet die tragende Hoffnung der Siebenerlösung. Erfahrung und verbreitete Auffassung bezeugen dieser Lösung, dass sie in mancher Hinsicht ideal sei. Für die Departementsordnung erwachsen bei bloss 7 Vorstehern Beengungen in der Leitung und Gliederung, denen durch die zeitgemässe Detailorganisation und verbesserten Funktionsabläufe jedoch gesteuert werden kann. Die Siebenerlösung stellt höchste Anforderungen an die Mitglieder des Bundesrats, die in einer ständigen Doppelstellung eine spannungsreiche Tätigkeit aufrechtzuerhalten haben.

Die Expertenkommission hält es für eine Aufgabe erster Ordnung, dass Reformen möglichst bald verwirklicht werden. Im Sinne des «Berichts Hongler» ist die dort umschriebene erste Reformstufe weitgehend abgeschlossen und dürfte gute Früchte tragen. Die zweite Reformstufe ist in wesentlichen Belangen – mit dem Entwurf für ein neues Bundesverwaltungsorganisationsgesetz – im Gange, sollte nun aber keinen Unterbruch erfahren. Seit 1948 ist die Schaffung eines neuen Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes auf der Tagesordnung. Das Geschäft blieb aber deshalb immer wieder liegen, weil die Diskussion um die Zahl der Bundesräte die weiteren Arbeiten blockierte. Ein längeres Zuwarten liesse sich heute nicht mehr verantworten. Gewisse Entscheide sind überfällig geworden, wobei insbesondere das Problem der Zahl der Regierungsmitglieder in richtigen Proportionen gesehen werden muss (siehe unsere grundsätzlichen Bemerkungen unter Ziffer 881). Gelänge es – in Verbindung mit den in diesem Bericht beantragten Reformen – nicht, die Chancen der siebengliedrigen Exekutivspitze wahrzunehmen, müssten andere Lösungen eingeleitet werden, wohl in erster Linie der Übergang zu einem System mit einem Präsidialdepartement, wie es für das Elferkollegium dargelegt wurde (siehe Ziffer 86). Diese könnten aber relativ rasch bis zu Modifikationen des Regierungssystems und zu Verwaltungsstrukturen führen, die bisherigen schweizerischen Auffassungen fremd wären.

Bern, den 6. September 1971

Im Namen der Expertenkommission

Der Präsident:



Dr. K. Huber, Bundeskanzler

TABELLENTEIL

97 **Übersicht der bisherigen und neuen Bezeichnungen
von Departementen und Verwaltungseinheiten¹⁾**

Bisherige Bezeichnung	Neue Bezeichnung
Eidg. Politisches Departement	Eidg. Departement des Auswärtigen
Abteilung für politische Angelegenheiten	Eidg. Amt für Aussenpolitik
Rechtsabteilung	Eidg. Amt für Völkerrecht
Abteilung für internationale Organisationen	Eidg. Amt für internationale Organisationen
Delegierter für technische Zusammenarbeit	Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit
Eidg. Departement des Innern	
Departementssekretariat	Generalsekretariat
Abteilung für kulturelle Angelegenheiten	Eidg. Amt für Kulturpflege
Bundesarchiv	Schweizerisches Bundesarchiv
Schweizerische Meteorologische Zentralanstalt	Schweizerische Meteorologische Anstalt
Direktion der eidg. Bauten	Amt für Bundesbauten
Eidg. Oberforstinspektorat	Eidg. Amt für Forstwesen
Eidg. Gesundheitsamt	Eidg. Amt für Gesundheitswesen
Eidg. Statistisches Amt	Eidg. Amt für Statistik
Bundesamt für Sozialversicherung	Eidg. Amt für Sozialversicherung
Eidg. Amt für Gewässerschutz	Eidg. Amt für Umweltschutz
Abteilung für Wissenschaft und Forschung	Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement	Eidg. Justizdepartement
Departementssekretariat	Generalsekretariat
Eidg. Justizabteilung	Eidg. Amt für Justiz
	Eidg. Amt für Gesetzgebung
Eidg. Polizeiabteilung	Eidg. Amt für Polizeiwesen
Eidg. Versicherungsamt	Eidg. Amt für Versicherungswesen
Bundesamt für Zivilschutz	Eidg. Amt für Zivilschutz

¹⁾ Bei allen in dieser Übersicht nicht aufgeführten Verwaltungseinheiten bleibt die Bezeichnung unverändert.

Bisherige Bezeichnung	Neue Bezeichnung
Eidg. Militärdepartement	
Militärversicherung	Eidg. Amt für Militärversicherung
Zentralstelle für Gesamtverteidigung	Eidg. Amt für Gesamtverteidigung
Eidg. Finanz- und Zolldepartement	
Eidg. Finanzverwaltung	Eidg. Finanzdepartement
Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung	Generalsekretariat
	Eidg. Amt für Organisation
Eidg. Volkswirtschaftsdepartement	
Handelsabteilung	Eidg. Amt für Aussenwirtschaft
Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	Eidg. Amt für Binnenwirtschaft
Abteilung für Landwirtschaft	Eidg. Amt für Landwirtschaft
Eidg. Veterinäramt	Eidg. Amt für Veterinärwesen
Eidg. Büro für Wohnungsbau	Eidg. Amt für Wohnbauförderung
Delegierter für wirtschaftliche Kriegsvorsorge	Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
Delegierter für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung	Eidg. Amt für Konjunkturfragen
Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement	
Eidg. Amt für Verkehr	Eidg. Verkehrs- und Baudepartement
	Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr
	Eidg. Amt für Strassenverkehr
	Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung
Eidg. Luftamt	Eidg. Amt für Luftverkehr

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	- <u>Bundeskanzlei</u>	<u>Allgemeine Dienste</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale <u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen 14 Aussenhandel	1 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	2 <u>Eidg. Departement des Innern</u>	<u>Generalsekretariat</u> <u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen
7 Kultur, Erholung und Sport		<u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- u. Sportschule

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
13 Soziale Wohlfahrt 12 Gesundheitswesen	(Eidg. Departement des Innern)	<u>Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz
3 Recht, Sicherheit und Ordnung 5 Zivilschutz	3 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft Eidg. Amt für Zivilschutz <u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
4 Militärische Landesverteidigung	4 <u>Eidg. Militärdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat</p> <p><u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	5 <u>Eidg. Finanzdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Konjunkturfragen</p>
15 Industrie, Gewerbe und Arbeit Binnenhandel 18 Raumordnung	6 <u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Raumordnung</p> <p><u>Gruppe Bodenbewirtschaftung</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p>
16 Landwirtschaft		
17 Bauwesen des Bundes	7 <u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau</p>
9 Verkehrswirtschaft		<p><u>Gruppe Verkehr und Energie</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p>
11 Uebermittlung		
10 Energiewirtschaft		<p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	- <u>Bundeskanzlei</u>	<u>Allgemeine Dienste</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale <u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen	1 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	2 <u>Eidg. Departement des Innern</u>	<u>Generalsekretariat</u> <u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen
7 Kultur, Erholung und Sport		<u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- u. Sportschule

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
13 Soziale Wohlfahrt	(Eidg. Departement des Innern)	<u>Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Umweltschutz
12 Gesundheitswesen		
3 Recht, Sicherheit und Ordnung	3 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft Eidg. Amt für Zivilschutz Eidg. Amt für Raumordnung <u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen
5 Zivilschutz		
18 Raumordnung		

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
4 Militärische Landesverteidigung	4 <u>Eidg. Militärdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat</p> <p><u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	5 <u>Eidg. Finanzdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Konjunkturfragen</p>
15 Industrie, Gewerbe und Arbeit Binnenhandel 14 Aussenhandel 16 Landwirtschaft	6 <u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge</p> <p><u>Gruppe Bodenbewirtschaftung</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung</p> <p><u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p>
17 Bauwesen des Bundes 9 Verkehrswirtschaft 11 Uebermittlung 10 Energiewirtschaft	7 <u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau</p> <p><u>Gruppe Verkehr und Energie</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p> <p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	- <u>Bundeskanzlei</u>	<u>Allgemeine Dienste</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale <u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen	1 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
14 Aussenhandel		
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	2 <u>Eidg. Wissenschafts- und Kulturdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> <u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen <u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- und Sportschule
7 Kultur, Erholung und Sport		

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
13 Soziale Wohlfahrt	3 <u>Eidg. Gesundheits- und Sozialdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz
12 Gesundheitswesen		
3 Recht, Sicherheit und Ordnung	4 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft Eidg. Amt für Zivilschutz <u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen
5 Zivilschutz		

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
4 Militärische Landesverteidigung	5 <u>Eidg. Militärdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat</p> <p><u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	6 <u>Eidg. Finanzdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Konjunkturfragen</p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p> <p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau</p> <p><u>Gruppe Verkehr</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr</p> <p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>
15 Industrie, Gewerbe und Arbeit Binnenhandel 18 Raumordnung 10 Energiewirtschaft	7 <u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u>	
16 Landwirtschaft	8 <u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u>	
17 Bauwesen des Bundes 9 Verkehrswirtschaft 11 Uebermittlung	9 <u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u>	

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	- <u>Bundeskanzlei</u>	<u>Allgemeine Dienste</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale <u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen	1 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	2 <u>Eidg. Wissenschafts- und Sozialdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> <u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen
7 Kultur, Erholung und Sport		<u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- u. Sportschule
13 Soziale Wohlfahrt		<u>Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</u>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
12 Gesundheitswesen	(Eidg. Wissenschafts- und Sozialdepartement)	Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz
3 Recht, Sicherheit und Ordnung	3 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft <u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen
4 Militärische Landesverteidigung	4 <u>Eidg. Militärdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat <u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
	(Eidg. Militärdepartement)	<p>Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung</p>
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	5 <u>Eidg. Finanzdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Konjunkturfragen</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
15 Industrie, Gewerbe und Arbeit Binnenhandel 14 Aussenhandel	6 <u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge</p>
16 Landwirtschaft	7 <u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p>
9 Verkehrswirtschaft	8 <u>Eidg. Verkehrs- und Energie-wirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p> <p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>
11 Uebermittlung		
10 Energiewirtschaft		
17 Bauwesen des Bundes	9 <u>Eidg. Departement des Innern</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Zivilschutz</p>
18 Raumordnung 5 Zivilschutz		

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	1 <u>Präsidialdepartement</u>	<u>Bundeskanzlei</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale
18 Raumordnung		Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation Eidg. Amt für Gesamtverteidigung Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Konjunkturfragen
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen	2 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	3 <u>Eidg. Wissenschafts- und Sozialdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> <u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen
7 Kultur, Erholung und Sport		<u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- u. Sportschule

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
13 Soziale Wohlfahrt	(Eidg. Wissenschafts- und Sozialdepartement)	<u>Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz
12 Gesundheitswesen		
3 Recht, Sicherheit und Ordnung	4 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft Eidg. Amt für Zivilschutz
5 Zivilschutz		<u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
4 Militärische Landesverteidigung	5 Eidg. Militärdepartement	<p><u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat</p> <p><u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	6 Eidg. Finanzdepartement	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung</p>
14 Aussenhandel 15 Industrie, Gewerbe und Arbeit 10 Energiewirtschaft	7 Eidg. Volkswirtschaftsdepartement	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p>
16 Landwirtschaft	8 Eidg. Landwirtschaftsdepartement	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p>
17 Bauwesen des Bundes 9 Verkehrswirtschaft	9 Eidg. Verkehrs- und Baudepartement	<p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau</p> <p><u>Gruppe Verkehr</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr</p>
11 Uebermittlung		<p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
1 Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)	1 <u>Präsidialdepartement</u>	<u>Bundeskanzlei</u> Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- u. Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- u. Materialzentrale
18 Raumordnung		Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation Eidg. Amt für Gesamtverteidigung Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Konjunkturfragen
2 Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen	2 <u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen
6 Wissenschaft (Unterricht und Forschung)	3 <u>Eidg. Wissenschafts- und Kulturdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen
7 Kultur, Erholung und Sport		<u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- und Sportschule

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
13 Soziale Wohlfahrt	4 <u>Eidg. Gesundheits- und Sozialdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz
12 Gesundheitswesen		
3 Recht, Sicherheit und Ordnung	5 <u>Eidg. Justizdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft
		<u>Gruppe für Polizei u. spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht
4 Militärische Landesverteidigung	6 <u>Eidg. Militärdepartement</u>	<u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat
		<u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
	(Eidg. Militärdepartement)	<p>Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heeres-einheiten und Brigaden</p>
8 Finanzwesen und Finanzhaushalt	7 <u>Eidg. Finanzdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Versicherungswesen</p>

Gliederung der Verwaltungsaufgabe in 18 Teilaufgabenbereiche	Hauptaufgabenträger	Zuordnung von Aufgabenträgern (Departementsstruktur)
14 Aussenhandel 15 Industrie, Gewerbe und Arbeit Binnenhandel	8 <u>Eidg. Wirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge</p>
16 Landwirtschaft	9 <u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung</p>
9 Verkehrswirtschaft	10 <u>Eidg. Verkehrs- und Energie-wirtschaftsdepartement</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffsverkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenübermittlung Eidg. Amt für Luftverkehr Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p> <p><u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe Schweiz. Bundesbahnen</p>
11 Uebermittlung		
10 Energiewirtschaft		
17 Bauwesen des Bundes	11 <u>Eidg. Departement des Innern</u>	<p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau Eidg. Amt für Zivilschutz</p>
5 Zivilschutz		

7 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	7 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">1</p> <p><u>Bundeskanzlei</u></p> <p><u>Allgemeine Dienste</u></p> <p>Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- und Zentralbibliothek Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u></p> <p>Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p><u>Bundeskanzlei</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>
<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u></p> <p>Eidg. Amt für Aussenpolitik Eidg. Amt für Völkerrecht Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für technische Zusammenarbeit Eidg. Amt für internationale Organisationen</p>	<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft</p>

9 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	9 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">3</p> <p><u>Bundeskanzlei</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p><u>Bundeskanzlei</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>
<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>	<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft</p>

<p>9 Departemente <u>Variante 3</u> mit Präsidialdepartement</p>	<p>11 Departemente</p>
<p style="text-align: center;">5</p> <p><u>Präsidialdepartement</u></p> <p><u>Bundeskanzlei</u></p> <p>Dienste für den Bundesrat Dienste für die Bundesversammlung Eidg. Parlaments- und Zentral- bibliothek Eidg. Drucksachen- und Material- zentrale</p> <p>Eidg. Finanzkontrolle Eidg. Amt für Organisation Eidg. Amt für Gesamtverteidigung Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Konjunkturfragen</p>	<p style="text-align: center;">6</p> <p><u>Präsidialdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 5</p>
<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft</p>	<p><u>Eidg. Departement des Auswärtigen</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft</p>

7 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	7 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">1</p> <p><u>Eidg. Departement des Innern</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u></p> <p><u>Gruppe Wissenschaft</u> Eidg. Amt für Bildung und Wissenschaft Eidg. Technische Hochschulen</p> <p><u>Gruppe Kultur</u> Eidg. Amt für Kulturpflege Schweiz. Landesbibliothek Schweiz. Bundesarchiv Schweiz. Meteorologische Anstalt Schweiz. Landesmuseum Eidg. Amt für Statistik Eidg. Turn- und Sportschule</p> <p><u>Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</u> Eidg. Amt für Sozialversicherung Eidg. Amt für Militärversicherung Eidg. Amt für Gesundheitswesen Eidg. Amt für Wohnbauförderung Eidg. Amt für Umweltschutz</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p><u>Eidg. Departement des Innern</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>
<p><u>Eidg. Justizdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Justiz Eidg. Amt für Gesetzgebung Bundesanwaltschaft Eidg. Amt für Zivilschutz</p> <p><u>Gruppe für Polizei und spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes</u> Eidg. Amt für Polizeiwesen Eidg. Amt für geistiges Eigentum Eidg. Amt für Mass und Gewicht Eidg. Amt für Versicherungswesen</p>	<p><u>Eidg. Justizdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ergänzt</u> durch Eidg. Amt für Raumordnung</p>

9 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	9 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">3</p> <p><u>Eidg. Wissenschafts- und Kulturdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 (EDI) jedoch <u>ohne</u> Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p><u>Eidg. Wissenschafts- und Sozialdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 (EDI)</p>
<p><u>Eidg. Gesundheits- und Sozialdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u></p> <p>Gliederung der Aemter wie bei Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen in Kolonne 1</p>	
<p><u>Eidg. Justizdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>	<p><u>Eidg. Justizdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Zivilschutz</p>

9 Departemente <u>Variante 3</u> mit Präsidialdepartement	11 Departemente
5 <u>Eidg. Wissenschafts- und Sozial-</u> <u>departement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 (EDI)	6 <u>Eidg. Wissenschafts- und Kultur-</u> <u>departement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 (EDI) jedoch <u>ohne</u> Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen <u>Eidg. Gesundheits- und Sozial-</u> <u>departement</u> <u>Generalsekretariat</u> Gliederung der Aemter wie bei Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen in Kolonne 1
<u>Eidg. Justizdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1	<u>Eidg. Justizdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Zivilschutz Eidg. Amt für Versicherungswesen

7 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	7 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">1</p> <p><u>Eidg. Militärdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Leitungsstab Kommission für militärische Landesverteidigung Oberauditorat</p> <p><u>Gruppe für Generalstabsdienste</u> Stab der Gruppe für Generalstabsdienste Eidg. Amt für Genie und Festungen Eidg. Amt für Uebermittlungstruppen Eidg. Amt für Sanität Eidg. Amt für militärisches Veterinärwesen Oberkriegskommissariat Eidg. Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen Eidg. Amt für Luftschutztruppen Kriegsmaterialverwaltung Eidg. Landestopographie</p> <p><u>Gruppe für Ausbildung</u> Stab der Gruppe für Ausbildung Eidg. Amt für Infanterie Eidg. Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen Eidg. Amt für Artillerie Adjutantur</p> <p><u>Gruppe für Rüstungsdienste</u> Stab der Gruppe für Rüstungsdienste Technische Direktion Kaufmännische Direktion Direktion der Militärwerkstätten</p> <p><u>Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen</u> Eidg. Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr Direktion der Militärflugplätze</p> <p><u>Kommandos der Armeekorps</u> mit unterstellten Heereseinheiten und Brigaden</p> <p><u>Administrativ unterstellt:</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung</p>	<p style="text-align: center;">2</p> <p><u>Eidg. Militärdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>

9 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	9 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
<p style="text-align: center;">3</p> <p><u>Eidg. Militärdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>	<p style="text-align: center;">4</p> <p><u>Eidg. Militärdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1</p>

9 Departemente <u>Variante 3</u> mit Präsidialdepartement	11 Departemente
5 <u>Eidg. Militärdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung	6 <u>Eidg. Militärdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Gesamtverteidigung

7 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	7 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
1	2
<u>Eidg. Finanzdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Konjunkturfragen	<u>Eidg. Finanzdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1
<u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Raumordnung <u>Gruppe Bodenbewirtschaftung</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung	<u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge <u>Gruppe Bodenbewirtschaftung</u> Gliederung wie in Kolonne 1
<u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau <u>Gruppe Verkehr und Energie</u> Eidg. Amt für Bahn- und Schiffs- verkehr Eidg. Amt für Strassenverkehr Eidg. Amt für Nachrichtenüber- mittlung Eidg. Amt für Luftverkehr Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft <u>Regiebetriebe</u> Post-, Telephon und Telegraphen- betriebe Schweiz. Bundesbahnen	<u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1

9 Departemente <u>Variante 1</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EDA	9 Departemente <u>Variante 2</u> Amt für Aussenwirtschaft bei EVD
3	4
<u>Eidg. Finanzdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1	<u>Eidg. Finanzdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1
<u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft	<u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
<u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Landwirtschaft Eidg. Amt für Veterinärwesen Eidg. Amt für Forstwesen Eidg. Getreideverwaltung <u>Regiebetrieb</u> Eidg. Alkoholverwaltung	<u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 3
<u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u> Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch ohne Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft (Gruppenbezeichnung hier: "Gruppe Verkehr")	<u>Eidg. Verkehrs- und Energie- wirtschaftsdepartement</u> <u>Generalsekretariat</u> und Aemter der Gruppe Verkehr und Energie in Kolonne 1 (EVBD) (Gruppenbezeichnung entfällt hier) ohne Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau
	<u>Eidg. Departement des Innern</u> <u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau Eidg. Amt für Raumordnung Eidg. Amt für Zivilschutz

<p>9 Departemente <u>Variante 3</u> mit Präsidialdepartement</p>	<p>11 Departemente</p>
<p style="text-align: center;">5</p> <p><u>Eidg. Finanzdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung</p>	<p style="text-align: center;">6</p> <p><u>Eidg. Finanzdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Personalamt Eidg. Steuerverwaltung Eidg. Zollverwaltung Eidg. Amt für Versicherungswesen</p>
<p><u>Eidg. Volkswirtschaftsdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p>	<p><u>Eidg. Wirtschaftsdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Eidg. Amt für Aussenwirtschaft Eidg. Amt für Binnenwirtschaft Eidg. Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge</p>
<p><u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 3</p>	<p><u>Eidg. Landwirtschaftsdepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 3</p>
<p><u>Eidg. Verkehrs- und Baudepartement</u></p> <p>Gliederung wie in Kolonne 1 jedoch <u>ohne</u> Eidg. Amt für Wasserwirtschaft Eidg. Amt für Energiewirtschaft</p> <p>(Gruppenbezeichnung hier: "Gruppe Verkehr")</p>	<p><u>Eidg. Verkehrs- und Energie- wirtschaftsdepartement</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> und Aemter der Gruppe Verkehr und Energie in Kolonne 1 (EVBD) (Gruppenbezeichnung entfällt hier) <u>ohne</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau</p> <hr/> <p><u>Eidg. Departement des Innern</u></p> <p><u>Generalsekretariat</u> Amt für Bundesbauten Eidg. Amt für Strassenbau Eidg. Amt für Zivilschutz</p>

Entwurf

Bundesgesetz
über die Organisation und die Geschäftsführung
des Bundesrats und der Bundesverwaltung

(Vom)

Übersicht

Erster Titel Der Bundesrat

Erster Abschnitt: Allgemeines Seite

I.	Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats	Art. 1	1
II.	Funktionen des Bundesrats		
	1. Allgemeines	Art. 2	1
	2. Regierungstätigkeit	Art. 3	1
	3. Leitung der Bundesverwaltung	Art. 4	2
	4. Vollziehung und Rechtspflege	Art. 5	2
	5. Mitwirkung bei der Rechtssetzung	Art. 6	2
III.	Information der Öffentlichkeit	Art. 7	2

Zweiter Abschnitt: Der Bundesrat als Kollegium

I.	Verhandlungen		
	1. Einberufung von Sitzungen	Art. 8	3
	2. Vorsitz	Art. 9	3
	3. Weitere Teilnehmer	Art. 10	3
	4. Ausstand	Art. 11	3
	5. Öffentlichkeit	Art. 12	3
II.	Entscheidungen im Kollegium		
	1. Stimmabgabe	Art. 13	4
	2. Mehrheit	Art. 14	4
III.	Ausserordentliche Verfahren	Art. 15	4
IV.	Ausschüsse des Bundesrats	Art. 16	4
V.	Geschäftsordnung des Bundesrats	Art. 17	4

Dritter Abschnitt: Der Bundespräsident

I.	Funktionen des Bundespräsidenten		
	1. Repräsentation	Art. 18	5
	2. Verbindung mit den Kantonen	Art. 19	5
	3. Vorbereitungen für das Kollegium	Art. 20	5
	4. Leitung der Kollegiumsarbeit	Art. 21	5
	5. Aufsicht	Art. 22	5
II.	Präsidialverfügungen		
	1. Dringliche Fälle	Art. 23	5
	2. Untergeordnete Geschäfte	Art. 24	6
III.	Unterstützungen des Bundespräsidenten		
	1. Der Vizepräsident	Art. 25	6
	2. Der Bundeskanzler	Art. 26	6

Vierter Abschnitt:	Mitglieder des Bundesrats		Seite
I.	Kollegiumsobligationen	Art. 27	6
II.	Departementsvorsteher	Art. 28	6
III.	Rangfolge	Art. 29	6

Fünfter Abschnitt: Verschiedene Bestimmungen

I.	Amtssitz	Art. 30	7
II.	Wohnort	Art. 31	7
III.	Unvereinbarkeit	Art. 32	7
IV.	Verwandtenausschluss	Art. 33	7

Zweiter Titel Die Bundeskanzlei und die Stabsstellen des Bundesrats

Erster Abschnitt: Der Bundeskanzler

I.	Vorsteher der Bundeskanzlei	Art. 34	8
II.	Vizekanzler	Art. 35	8
III.	Zuständigkeit	Art. 36	8

Zweiter Abschnitt: Die Bundeskanzlei

Organisation	Art. 37	9
------------------------	---------	---

Dritter Abschnitt: Stabsstellen des Bundesrats

I.	Aufgaben	Art. 38	9
II.	Eingegliederte Stabsstellen		
	1. Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle	Art. 39	9
	2. Spezielle Stabsstellen	Art. 40	9
III.	Aussenstehende Berater	Art. 41	9
IV.	Regelungen	Art. 42	10

Dritter Titel Die Departemente

Erster Abschnitt: Verteilung der Aufgaben

I.	Allgemeines	Art. 43	10
II.	Kompetenzentscheide	Art. 44	10

II

Zweiter Abschnitt: Grundsätze der Organisation und Tätigkeit Seite

I.	Gliederungsprinzip	Art. 45	10
II.	Ziele der Organisation und Leitung	Art. 46	11
III.	Vorsteher	Art. 47	11

Dritter Abschnitt: Stabsstellen der Departemente

I.	Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle	Art. 48	11
II.	Stabsaufgaben des Generalsekretariats	Art. 49	11
III.	Spezielle Stabsstellen	Art. 50	12
IV.	Persönliche Berater des Departementvorstehers	Art. 51	12
V.	Kommissionen	Art. 52	12

Vierter Abschnitt: Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung

I.	Information und Koordination	Art. 53	13
II.	Mitberichtsverfahren	Art. 54	13
III.	Interdepartementale Koordinationsstellen	Art. 55	13
IV.	Generalsekretärenkonferenz	Art. 56	13
V.	Konferenz der Informationschefs	Art. 57	13
VI.	Weisungen über die Zusammenarbeit	Art. 58	14

Vierter Titel Die Gliederung der Bundesverwaltung

Einteilung	Art. 59	14
A. Bundeskanzlei		14
B. Departemente		14
1. Eidg. Departement des Auswärtigen		14
2. Eidg. Departement des Innern		15
3. Eidg. Justizdepartement		15
4. Eidg. Militärdepartement		15
5. Eidg. Finanzdepartement		16
6. Eidg. Volkswirtschaftsdepartement		17
7. Eidg. Verkehrs- und Baudepartement		17

Fünfter Titel Die Organisation in den Einzelheiten (Detailorganisation)

I.	Organisationsverordnungen des Bundesrats	Art. 60	17
II.	Organisationserlasse der Departementvorsteher	Art. 61	18
III.	Leitlinien	Art. 62	18
IV.	Titel	Art. 63	18

Sechster Titel Schlussbestimmungen

	Seite
I. Änderungen geltenden Rechts	
1. Geschäftsverkehrsgesetz	Art. 64 19
2. Weitere Erlasse	Art. 65 19
II. Aufhebung bisherigen Rechts	Art. 66 20
III. Inkrafttreten	Art. 67 20

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft

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

beschliesst:

ERSTER TITEL

Der Bundesrat

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeines

Art. 1

- ¹ Der Bundesrat ist die oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft.
² Er besteht aus 7 Mitgliedern.

I. Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrats

Art. 2

- Der Bundesrat erfüllt die ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben, indem er:
- Regierungsobliegenheiten besorgt,
 - die Bundesverwaltung leitet,
 - wichtige Vollziehungsobliegenheiten selbst wahrnimmt und in der Verwaltungsrechtspflege tätig wird,
 - bei der Rechtssetzung des Bundes mitwirkt.

II. Funktionen des Bundesrats
1. Allgemeines

Art. 3

- ¹ Der Bundesrat besorgt seine Regierungsobliegenheiten vor allem wie folgt:
- Er legt, im Rahmen von Verfassung und Gesetz und unter Vorbehalt der Befugnisse des Volks sowie der Kantone und der Bundesversammlung, die grundlegenden Ziele und Mittel des staatlichen Handelns fest.
 - Er verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland und beurteilt laufend die Lage.
 - Er plant in zweckmässigem Umfang die staatlichen Aktivitäten.

2. Regierungstätigkeit

- d. Er stellt periodisch Richtlinien der Regierungspolitik auf und sorgt nach Massgabe seiner Zuständigkeit für ihre Verwirklichung.
 - e. Er entfaltet Initiativen gegenüber der Bundesversammlung und andern Trägern staatlicher Zuständigkeiten.
 - f. Er stellt die Koordination auf der Regierungsebene sicher.
 - g. Er vertritt den Bund nach innen und nach aussen.
 - h. Er sorgt für die dauernde Verbindung der Behörden mit der Öffentlichkeit.
- ² Die Regierungstätigkeit hat den Vorrang vor allen andern Funktionen des Bundesrats.

Art. 4

3. Leitung der Bundesverwaltung

- ¹ Der Bundesrat stellt die rechtmässige, leistungsfähige und rationelle Tätigkeit der gesamten Bundesverwaltung sicher.
- ² Er sorgt für die Koordination auf allen Ebenen der Bundesverwaltung sowie zwischen dieser und andern Trägern von Verwaltungsaufgaben.
- ³ Er handhabt die regelmässige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung.

Art. 5

4. Vollziehung und Rechtspflege

- ¹ Der Bundesrat nimmt selbst Verwaltungshandlungen vor, soweit Rechtsätze oder pflichtgemässes Ermessen es ihm auferlegen.
- ² Er übt Verwaltungsrechtspflege gemäss der Gesetzgebung über das Verwaltungsverfahren und über die Verwaltungsgerichtsbarkeit aus.

Art. 6

5. Mitwirkung bei der Rechtssetzung

- ¹ Der Bundesrat beteiligt sich an der Rechtssetzung.
- ² Er leitet das Vorverfahren der Gesetzgebung, wofür er Verordnungen oder Weisungen erlässt.
- ³ Er schlägt der Bundesversammlung Bundesgesetze und Beschlüsse vor, unter Vorbehalt der Initiativrechte der Abgeordneten, des Volks und der Kantone.
- ⁴ Er erlässt Verordnungen nach Massgabe des Verfassungsrechts oder gestützt auf gesetzliche Ermächtigungen.

Art. 7

III. Information der Öffentlichkeit

Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert wird, soweit

ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.

ZWEITER ABSCHNITT

Der Bundesrat als Kollegium

Art. 8

- | | |
|---|--|
| <p>¹ Der Bundesrat versammelt sich so oft, als die Geschäfte es erfordern.</p> | I. Verhandlungen
1. Einberufung von Sitzungen |
| <p>² Ein Mitglied des Bundesrats kann jederzeit den Zusammentritt verlangen.</p> | |
| <p>³ Der Bundesrat wird im Auftrag des Bundespräsidenten vom Bundeskanzler einberufen.</p> | |

Art. 9

Die Verhandlungen des Bundesrates werden vom Bundespräsidenten geleitet. Ist dieser verhindert, so tritt der Vizepräsident, und wenn auch dieser verhindert ist, das amtsälteste Mitglied des Bundesrats an seine Stelle.	2. Vorsitz
---	------------

Art. 10

- | | |
|--|-----------------------|
| <p>¹ Der Bundeskanzler nimmt an den Verhandlungen des Bundesrats mit beratender Stimme teil. Er hat gemäss Artikel 34 dieses Gesetzes Antragsrecht.</p> | 3. Weitere Teilnehmer |
| <p>² Die Vizekanzler wohnen den Sitzungen bei, soweit der Bundesrat nichts anderes bestimmt.</p> | |
| <p>³ Der Bundesrat zieht Beamte und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige zu seinen Beratungen bei, wenn es zu seiner Information als angezeigt erscheint.</p> | |

Art. 11

- | | |
|--|-------------|
| <p>¹ Mitglieder des Bundesrats oder die in Artikel 10 dieses Gesetzes genannten Personen treten in den Ausstand, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbar persönliches Interesse haben.</p> | 4. Ausstand |
| <p>² Sind Verfügungen zu treffen oder Beschwerden zu entscheiden, gelten die Ausstandsbestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren.</p> | |

Art. 12

Die Verhandlungen des Bundesrats sind nicht öffentlich.	5. Öffentlichkeit
---	-------------------

Art. 13

II. Entscheidungen im Kollegium
1. Stimmabgabe

- ¹ Der Bundesrat fasst seine Beschlüsse in offener Abstimmung, es sei denn, er lege in seiner Geschäftsordnung oder durch Mehrheitsbeschluss für bestimmte Geschäfte die schriftliche Stimmabgabe fest.
- ² Abwesende Mitglieder können nicht stimmen.

Art. 14

2. Mehrheit

- ¹ Der Bundesrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Doch muss ein Beschluss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.
- ² Soll ein Beschluss, dem keine Rechtskraft entgegensteht, zurückgenommen werden, sind die Stimmen von wenigstens vier Mitgliedern erforderlich.
- ³ Bei Wahlen entscheidet die absolute Mehrheit der Anwesenden.
- ⁴ Der Vorsitzende stimmt mit. Bei gleichgeteilten Stimmen zählt seine Stimme doppelt.

Art. 15

III. Ausserordentliche Verfahren

- ¹ In dringlichen Fällen kann der Vorsitzende ausserordentliche Verfahren der Kollegialverhandlung anordnen.
- ² Jedes Mitglied des Bundesrats kann verlangen, dass ein ausserordentliches Verfahren abgebrochen und eine Sitzung einberufen wird.
- ³ Beschlüsse, die in ausserordentlichen Verfahren gefasst werden, sind denjenigen des ordentlichen Verfahrens gleichgestellt.

Art. 16

IV. Ausschüsse des Bundesrats

- ¹ Der Bundesrat bestellt für wiederkehrende oder für vorübergehende Geschäfte Ausschüsse aus seiner Mitte, bestimmt ihre Aufträge und regelt die Verfahren.
- ² Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrats vor.
- ³ Für wiederkehrende Geschäfte, für die das Kollegium allgemeine Richtlinien festgelegt hat, kann der Bundesrat den Ausschüssen Entscheidungsbefugnisse übertragen. Jedes Ausschussmitglied kann verlangen, dass ein Geschäft dem Kollegium vorgelegt und von diesem entschieden wird.
- ⁴ Über die Beratungen und Entscheidungen der Ausschüsse werden die übrigen Mitglieder des Bundesrats durch Protokolle informiert.

Art. 17

V. Geschäftsordnung des Bundesrats

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

DRITTER ABSCHNITT

Der Bundespräsident

Art. 18

- ¹ Der Bundespräsident nimmt die Repräsentation der Eidgenossenschaft im Innern und nach aussen wahr, soweit sie nicht kraft Völkerrechts, staatlichen Rechts oder Überlieferung dem Kollegium zufällt.
- ² Der Bundespräsident kann seine repräsentativen Pflichten im Einzelfall auf andere Mitglieder des Bundesrats, auf den Bundeskanzler oder, soweit der Bundesrat zustimmt, auf weitere Personen übertragen.

I. Funktionen
des Bundes-
präsidenten
1. Repräsen-
tation

Art. 19

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

2. Verbindung
mit den
Kantonen

Art. 20

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

3. Vorbereitun-
gen für das
Kollegium

Art. 21

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

4. Leitung der
Kollegiums-
arbeit

Art. 22

- ¹ Der Bundespräsident wacht darüber, dass die Aufsicht des Bundesrats über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.
- ² Er kann jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anberaumen.
- ³ Er schlägt dem Bundesrat die Massnahmen vor, die zu ergreifen er für tunlich hält.

5. Aufsicht

Art. 23

- ¹ In dringlichen Fällen ordnet der Bundespräsident vorsorgliche Massnahmen an.
- ² Ist die Einberufung einer Sitzung oder die Durchführung eines ausserordentlichen Verfahrens nicht möglich, entscheidet der Bundespräsident anstelle des Bundesrats.
- ³ Seine Entscheide sind dem Bundesrat zur nachträglichen Genehmigung zu unterbreiten.

II. Präsidial-
verfügungen
1. Dringliche
Fälle

Art. 24

2. Untergeordnete Geschäfte

- ¹ Der Bundesrat ermächtigt den Bundespräsidenten, Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur oder von untergeordneter Bedeutung durch Präsidialverfügungen zu erledigen.
- ² Die gleiche Regelung kann für finanzielle Leistungen des Bundes auf Grund von Rahmen- und Budgetkrediten getroffen werden.

Art. 25

III. Unterstützungen des Bundespräsidenten
1. Der Vizepräsident

- ¹ Der Stellvertreter des Bundespräsidenten ist der Vizepräsident. Er übernimmt alle Obliegenheiten des Bundespräsidenten, wenn dieser an der Amtsführung verhindert ist.
- ² Der Bundesrat kann bestimmte Befugnisse des Bundespräsidenten dem Vizepräsidenten übertragen.

Art. 26

2. Der Bundeskanzler

Dem Bundespräsidenten steht der Bundeskanzler mit der Bundeskanzlei zur Verfügung.

VIERTER ABSCHNITT

Mitglieder des Bundesrats

Art. 27

I. Kollegiumsobligationen

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

Art. 28

II. Departementsvorsteher

- ¹ Jedes Mitglied des Bundesrats, einschliesslich der Bundespräsident, leitet ein Departement.
- ² Der Bundesrat verteilt zu Beginn der Amtsperiode und nach Ersatzwahlen die Departemente auf seine Mitglieder. Diese sind verpflichtet, das ihnen durch Mehrheitsbeschluss übertragene Departement zu übernehmen.
- ³ Der Bundesrat bezeichnet für jeden Departementsvorsteher ein anderes Mitglied als Stellvertreter.

Art. 29

III. Rangfolge

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

FÜNFTER ABSCHNITT

Verschiedene Bestimmungen

Art. 30

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

Art. 31

- II. Wohnort
- ¹ Den Mitgliedern des Bundesrats, dem Bundeskanzler, den Vizekanzlern und den in diesem Gesetz genannten Chefbeamten ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie innert kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.
 - ² Der Bundesrat erlässt in bezug auf den Wohnort der übrigen Bundesbeamten die den Bedürfnissen der Verwaltung entsprechenden Bestimmungen.
 - ³ Die Vorschriften des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft betreffend das Domizil der Magistratspersonen bleiben vorbehalten.

Art. 32

- III. Unvereinbarkeit
- ¹ Die Mitglieder des Bundesrats, der Bundeskanzler, die Vizekanzler und die in diesem Gesetz genannten Chefbeamten dürfen keine andere Beamtung, sei es im Dienste der Eidgenossenschaft, sei es in einem Kanton, bekleiden, noch irgendeinen andern Beruf oder ein Gewerbe betreiben.
 - ² Sie dürfen auch nicht bei Vereinigungen oder Anstalten, die einen Erwerb bezwecken, die Stellung von Direktoren oder Geschäftsführern oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen. Der Bundesrat kann für Chefbeamte im Einzelfall Ausnahmen bewilligen.

Art. 33

- IV. Verwandtenausschluss
- ¹ Blutsverwandte und Verschwägere, in gerader Linie und bis und mit dem vierten Grade in der Seitenlinie, Ehemänner von Schwestern und Ehefrauen von Brüdern sowie durch Kindesannahme verbundene Personen können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrats sein.
 - ² Die gleichen Beziehungen dürfen auch nicht bestehen zwischen einem Mitglied des Bundesrats und dem Bundeskanzler oder den Vizekanzlern, sowie zwischen einem Mitglied des Bundesrats und den in diesem Gesetz genannten Chefbeamten.
 - ³ Wer durch die Eingehung einer Ehe in ein solches Verhältnis tritt, verzichtet damit auf sein Amt.

ZWEITER TITEL

Die Bundeskanzlei und die Stabsstellen des Bundesrats

ERSTER ABSCHNITT

Der Bundeskanzler

Art. 34

I. Vorsteher der Bundes- kanzlei

- ¹ Der Bundeskanzler ist der Vorsteher der Bundeskanzlei. Er hat in bezug auf diese die gleiche Stellung wie der Vorsteher eines Departements.
- ² Er kann den Bundesrat mit Geschäften der Bundeskanzlei unmittelbar befassen.
- ³ Vorbehalten bleiben seine Aufgaben und Zuständigkeiten in bezug auf die Bundesversammlung.

Art. 35

II. Vizekanzler

- ¹ Die Vizekanzler sind die Stellvertreter des Bundeskanzlers und leiten die ihnen unterstellten Dienststellen.
- ² Der Bundeskanzler kann ihnen weitere Obliegenheiten übertragen.

Art. 36

III. Zuständig- keit

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

- a. Er berät den Bundesrat bei den Planungen auf der Regierungsebene und kann von diesem mit Planungsarbeiten betraut werden.
- b. Er bereitet zuhanden des Bundesrats die Richtlinien der Regierungspolitik sowie den Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über den Vollzug der Richtlinien der Regierungspolitik einer Legislaturperiode (Rechenschaftsbericht) vor. Er überwacht die Einhaltung der Richtlinien.
- c. Er entwirft und überwacht zuhanden des Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne des Bundesrats und bereitet den jährlichen Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung über seine Geschäftsführung (Geschäftsbericht) vor.
- d. Er erlässt Weisungen über die Vorbereitung der dem Bundesrat zu unterbreitenden Geschäfte, koordiniert diese und leitet das Mitberichtsverfahren.
- e. Er besorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit und leitet den Informationsdienst im Sinne des Artikels 7 dieses Gesetzes.

- f. Er betreut die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen und erlässt die notwendigen Weisungen.
- g. Er wirkt bei der Aufsicht des Bundesrats im Sinne der Artikel 4 und 22 dieses Gesetzes mit.

ZWEITER ABSCHNITT

Die Bundeskanzlei

Art. 37

Der Bundesrat bestimmt im Rahmen des Geschäftsverkehrsgesetzes und dieses Gesetzes die Organisation der Bundeskanzlei. Organisation

DRITTER ABSCHNITT

Stabsstellen des Bundesrats

Art. 38

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

Art. 39

Die Bundeskanzlei ist die allgemeine Stabsstelle des Bundesrats. II. Eingegliederte Stabsstellen
1. Die Bundeskanzlei als allgemeine Stabsstelle

Art. 40

Der Bundesrat kann für sich weitere Stabsstellen bilden. Er unterstellt diese administrativ entweder der Bundeskanzlei oder demjenigen Departement, das den engsten Sachbezug aufweist. 2. Spezielle Stabsstellen

Art. 41

- ¹ Der Bundesrat kann für sich ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige beiziehen. III. Aussenstehende Berater
- ² Vereinigt er solche Sachkundige in Kommissionen, so ordnet er diese der Bundeskanzlei zu.

Art. 42

- IV. Regelungen
- ¹ Der Bundesrat erlässt für Stabsstellen, ungeachtet ihrer Art und Zugehörigkeit, allgemeine oder besondere Anordnungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufträge, Verfahren und Geschäftsverkehr.
 - ² Er gewährleistet darin, dass seine Stabsstellen zu allen einschlägigen Geschäften vom Kollegium in schriftlichen oder mündlichen Stellungnahmen angehört werden.

DRITTER TITEL

Die Departemente

ERSTER ABSCHNITT

Verteilung der Aufgaben

Art. 43

- I. Allgemeines
- ¹ Soweit die Obliegenheiten der Bundesverwaltung nicht durch den Bundesrat oder die Bundeskanzlei wahrgenommen werden, sind sie auf Departemente zu verteilen.
 - ² Vorbehalten bleibt die gesetzliche Betrauung von gemischtwirtschaftlichen und privatrechtlichen Organisationen mit Verwaltungsaufgaben.

Art. 44

- II. Kompetenzentscheide
- Kompetenzfragen zwischen den Departementen entscheidet der Bundesrat.

ZWEITER ABSCHNITT

Grundsätze der Organisation und Tätigkeit

Art. 45

- I. Gliederungsprinzip
- ¹ Die sieben Departemente werden in Eidgenössische Ämter gegliedert.
 - ² Wo die Zahl der Ämter eines Departements oder die Art der Aufgaben es erfordert, werden Ämter zu Gruppen zusammengefasst.
 - ³ Die Ämter werden ihrerseits in weitere Verwaltungseinheiten gegliedert.
 - ⁴ Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat.

Art. 46

- ¹ Die Departemente und die ihnen nachgeordneten Verwaltungseinheiten sind nach den Grundsätzen einer rechtmässigen, leistungsfähigen und rationalen Verwaltung zu organisieren und zu leiten.
- ² Der Bundesrat erlässt Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bund.

II. Ziele der Organisation und Leitung

Art. 47

- ¹ Die Verwaltungseinheiten werden durch Vorsteher geleitet.
- ² Die Vorsteher der Departemente, Gruppen und Ämter nehmen im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs sowie nach Massgabe der Vorschriften und des Voranschlags ihre Leitungsaufgaben wahr, indem sie insbesondere
- für angemessene Planung, Information, Organisation, Koordination und Aufsicht sorgen,
 - die notwendigen Weisungen erlassen und Aufträge erteilen,
 - Verfügungen und Entscheidungen treffen,
 - die Verwirklichung der Grundsätze von Artikel 46 dieses Gesetzes durchsetzen.
- ³ Die Vorsteher von Departementen, Gruppen und Ämtern unterzeichnen die von ihnen ausgehende Korrespondenz und verkehren in bezug auf ihren Zuständigkeitsbereich unmittelbar mit andern eidgenössischen und kantonalen Behörden und Stellen sowie mit Privaten.

III. Vorsteher

DRITTER ABSCHNITT

Stabsstellen der Departemente

Art. 48

- ¹ Das Generalsekretariat ist die allgemeine Stabsstelle des Departements.
- ² Es können ihm ausnahmsweise auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.

I. Das Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle

Art. 49

- ¹ Im Rahmen der allgemeinen Aufgaben einer Stabsstelle gemäss Artikel 38 dieses Gesetzes versieht das Generalsekretariat insbesondere folgende Obliegenheiten:
- die Koordination innerhalb des eigenen Departements und zwischen den Departementen,
 - die Leitung der Planung auf der Stufe des Departements,

II. Stabsaufgaben des Generalsekretariates

- c. die dauernde Information des Departementsvorstehers, der Vorsteher der Gruppen und Ämter sowie, im Rahmen des Informationsdienstes der Bundeskanzlei, der Öffentlichkeit über die das Departement betreffenden Angelegenheiten,
 - d. die Vorbereitung der dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen, soweit damit nicht Gruppen und Ämter betraut sind,
 - e. die Aufsichtsführung gemäss den Anordnungen und dem Kontrollplan des Departementsvorstehers,
 - f. die Überprüfung und Anpassung der internen Organisation des Departements,
 - g. die Unterstützung des Departementsvorstehers bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrats,
 - h. die Leitung der zentralen Dienste des Departements, insbesondere des Sekretariatsdienstes sowie des Personal-, Finanz- und Rechtswesens,
 - i. die Vorbereitung und Bereinigung der an die Bundesversammlung gelangenden Angelegenheiten des Departements.
- ² Der Generalsekretär entlastet den Departementsvorsteher vor allem auch im Verkehr nach aussen und bei repräsentativen Verpflichtungen.

Art. 50

III. Spezielle Stabsstellen

Wenn ein zwingendes Bedürfnis besteht, kann der Bundesrat besondere Stabsstellen für ein Departement bilden.

Art. 51

IV. Persönliche Berater des Departementsvorstehers

- ¹ Jeder Departementsvorsteher kann persönliche Berater bestellen, die in einer durch den Bundesrat zu regelnden beamtenrechtlichen Sonderstellung stehen.
- ² Überdies kann der Departementsvorsteher von Fall zu Fall Sachkundige beiziehen, die nicht der Bundesverwaltung angehören. Das gleiche Recht steht den Vorstehern von Gruppen und Ämtern zu, sofern der Departementsvorsteher jeweilen die Zustimmung erteilt.

Art. 52

V. Kommissionen

- ¹ Wenn ein zwingendes Bedürfnis besteht, können zur Beratung des Departementsvorstehers sowie der Vorsteher von Gruppen und Ämtern Kommissionen gebildet werden.
- ² Die Regelungen für die Kommissionen werden gemäss Artikel 42 Absatz 1 dieses Gesetzes getroffen, es sei denn, sie seien in besonderen Gesetzen niedergelegt.

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

VIERTER ABSCHNITT

Zusammenarbeit in der Bundesverwaltung

Art. 53

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

I. Information und Koordination

² Ein Departement übernimmt die Federführung des Geschäftes.

Art. 54

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

II. Mitberichtsverfahren

Art. 55

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

III. Interdepartementale Koordinationsstellen

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

³ Der Bundesrat kann andere koordinierende Einrichtungen schaffen.

Art. 56

Der Bundesrat kann die regelmässige Einberufung der Generalsekretäre der Departemente unter der Leitung des Bundeskanzlers anordnen.

IV. Generalsekretärenkonferenz

Art. 57

Der Bundesrat schafft eine ständige Konferenz der Informationschefs der Bundesverwaltung.

V. Konferenz der Informationschefs

Art. 58

VI. Weisungen
über die
Zusammen-
arbeit

¹ Der Bundesrat erlässt Weisungen über die Zusammenarbeit innerhalb der Bundesverwaltung. Darin regelt er die Zusammensetzung, die Bestellung, die Zuständigkeiten, die Verfahren und den Geschäftsverkehr der koordinierenden Einrichtungen.

² Der Bundesrat kann den Erlass dieser Weisungen dem Bundeskanzler übertragen.

VIERTER TITEL

Die Gliederung der Bundesverwaltung

Art. 59

Einteilung

Die Bundesverwaltung wird wie folgt gegliedert:

A. BUNDESKANZLEI

a. Allgemeine Dienste

Dienste für den Bundesrat

Dienste für die Bundesversammlung

Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek

Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale

b. Administrativ unterstellt:

Eidgenössische Finanzkontrolle

Eidgenössisches Amt für Organisation

B. DEPARTEMENTE

1. Eidgenössisches Departement des Auswärtigen

a. Generalsekretariat

b. Eidgenössisches Amt für Aussenpolitik

Eidgenössisches Amt für Völkerrecht

Eidgenössisches Amt für Aussenwirtschaft

Eidgenössisches Amt für technische Zusammenarbeit

Eidgenössisches Amt für internationale Organisationen

2. Eidgenössisches Departement des Innern

a. Generalsekretariat

b. Gruppen

Gruppe Wissenschaft

Eidgenössisches Amt für Bildung und Wissenschaft
Eidgenössische Technische Hochschulen

Gruppe Kultur

Eidgenössisches Amt für Kulturpflege
Schweizerische Landesbibliothek
Schweizerisches Bundesarchiv
Schweizerische Meteorologische Anstalt
Schweizerisches Landesmuseum
Eidgenössisches Amt für Statistik
Eidgenössische Turn- und Sportschule

Gruppe Soziale Wohlfahrt und Gesundheitswesen

Eidgenössisches Amt für Sozialversicherung
Eidgenössisches Amt für Militärversicherung
Eidgenössisches Amt für Gesundheitswesen
Eidgenössisches Amt für Wohnbauförderung
Eidgenössisches Amt für Umweltschutz

3. Eidgenössisches Justizdepartement

a. Generalsekretariat

b. Eidgenössisches Amt für Justiz

Eidgenössisches Amt für Gesetzgebung
Bundesanwaltschaft
Eidgenössisches Amt für Zivilschutz

c. Gruppe für Polizei und spezielle Verwaltungsangelegenheiten des Justizdepartementes

Eidgenössisches Amt für Polizeiwesen
Eidgenössisches Amt für geistiges Eigentum
Eidgenössisches Amt für Mass und Gewicht
Eidgenössisches Amt für Versicherungswesen

4. Eidgenössisches Militärdepartement

a. Generalsekretariat

b. Leitungsstab

Kommission für militärische Landesverteidigung
Oberauditoriat

c. Gruppen

Gruppe für Generalstabsdienste

- Stab der Gruppe für Generalstabsdienste
- Eidgenössisches Amt für Genie und Festungen
- Eidgenössisches Amt für Übermittlungstruppen
- Eidgenössisches Amt für Sanität
- Eidgenössisches Amt für militärisches Veterinärwesen
- Oberkriegskommissariat
- Eidgenössisches Amt für Transportdienst und Reparaturtruppen
- Eidgenössisches Amt für Luftschutztruppen
- Kriegsmaterialverwaltung
- Eidgenössische Landestopographie

Gruppe für Ausbildung

- Stab der Gruppe für Ausbildung
- Eidgenössisches Amt für Infanterie
- Eidgenössisches Amt für Mechanisierte und Leichte Truppen
- Eidgenössisches Amt für Artillerie
- Adjutantur

Gruppe für Rüstungsdienste

- Stab der Gruppe für Rüstungsdienste
- Technische Direktion
- Kaufmännische Direktion
- Direktion der Militärwerkstätten

d. Kommando der Flieger- und Fliegerabwehrtruppen

- Eidgenössisches Amt für Flugwesen und Fliegerabwehr
- Direktion der Militärflugplätze

e. Kommandos der Armeekorps

- mit unterstellten Heereseinheiten und Brigaden

f. Administrativ unterstellt:

- Eidgenössisches Amt für Gesamtverteidigung

5. Eidgenössisches Finanzdepartement

a. Generalsekretariat

b. Eidgenössisches Personalamt

- Eidgenössische Steuerverwaltung
- Eidgenössische Zollverwaltung
- Eidgenössisches Amt für Konjunkturfragen

6. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement

- a. Generalsekretariat
- b. Eidgenössisches Amt für Binnenwirtschaft
Eidgenössisches Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
Eidgenössisches Amt für Raumordnung
- c. Gruppe Bodenbewirtschaftung
Eidgenössisches Amt für Landwirtschaft
Eidgenössisches Amt für Veterinärwesen
Eidgenössisches Amt für Forstwesen
Eidgenössische Getreideverwaltung
- d. Regiebetrieb
Eidgenössische Alkoholverwaltung

7. Eidgenössisches Verkehrs- und Baudepartement

- a. Generalsekretariat
- b. Amt für Bundesbauten
Eidgenössisches Amt für Strassenbau
- c. Gruppe Verkehr und Energie
Eidgenössisches Amt für Bahn- und Schiffsverkehr
Eidgenössisches Amt für Strassenverkehr
Eidgenössisches Amt für Nachrichtenübermittlung
Eidgenössisches Amt für Luftverkehr
Eidgenössisches Amt für Wasserwirtschaft
Eidgenössisches Amt für Energiewirtschaft
- d. Regiebetriebe
Post-, Telephon- und Telegraphenbetriebe
Schweizerische Bundesbahnen

FÜNFTER TITEL

Die Organisation in den Einzelheiten (Detailorganisation)

Art. 60

¹ Der Bundesrat bestimmt die Organisation der Departemente, Gruppen und Ämter in den Einzelheiten (Detailorganisation) und weist ihnen die Aufgaben zu in Verordnungen, die veröffentlicht werden. Er kann auch Verfahrensregelungen treffen.

I. Organisationsverordnungen des Bundesrats

² Er legt in der gleichen Form auch fest, welche Zuständigkeiten durch das Kollegium, durch Departementsvorsteher oder andere Organe der Bundesverwaltung wahrzunehmen sind. Ämter sind zum Erlass allgemein verpflichtender Vorschriften nur zuständig, wenn ein Bundesgesetz oder ein Bundesbeschluss dies vorsieht.

³ Der Bundesrat bestimmt die Zuständigkeiten zum Erlass von Verfügungen im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren und bezeichnet die Einsprache- und Beschwerdeinstanzen innerhalb der Bundesverwaltung.

⁴ Die Befugnisse zu den Festlegungen gemäss den Absätzen 2 und 3 kann der Bundesrat nicht auf andere Organe übertragen.

Art. 61

II. Organisationserlasse der Departementsvorsteher

¹ Soweit die Organisationsverordnungen des Bundesrats dafür Raum lassen, trifft der Departementsvorsteher die erforderlichen organisatorischen Vorkehrungen in Erlassen, die veröffentlicht werden. Artikel 60 Absatz 4 dieses Gesetzes ist zu beachten.

² Ein Departementsvorsteher kann seine Unterschriftsberechtigung in zum voraus bestimmten Fällen auf den Generalsekretär oder die Vorsteher von Gruppen und Ämtern übertragen, die in seinem Namen unterschreiben.

Art. 62

III. Leitlinien

Die organisatorischen Erlasse des Bundesrats und der Departementsvorsteher berücksichtigen die Bundesgesetze über das Verwaltungsverfahren und über die Organisation der Bundesrechtspflege, richten sich an Artikel 46 dieses Gesetzes aus und beachten im weiteren folgende Grundsätze:

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

Art. 63

IV. Titel

¹ Die Vorsteher von Gruppen und Ämtern sowie die Generalsekretäre führen den Titel Direktor.

² Die Vorsteher des Amtes für Aussenpolitik und des Amtes für Aussenwirtschaft tragen im Verkehr mit dem Ausland die Titularbezeichnung Staatssekretär.

SECHSTER TITEL

Schlussbestimmungen

Art. 64

Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 wird wie folgt ergänzt:
Einführung eines neuen Abschnittes VII^{bb}: Vertretung des Bundesrats
und der Bundeskanzlei in der Bundesversammlung.

I. Änderungen
geltenden
Rechts
1. Geschäfts-
verkehrsgesetz

Art. 65a

- ¹ Die Mitglieder des Bundesrats können sich in parlamentarischen Kommissionen im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.
- ² Die Vertreter sind befugt, sich gleich den Departementsvorstehern von Sachbearbeitern begleiten zu lassen.

Art. 65b

- ¹ Den Plenarverhandlungen der beiden Räte folgt der Vorsteher desjenigen Departements, in dessen Geschäftsbereich der Verhandlungsgegenstand gehört. Im Zweifelsfalle legt der Bundesrat die Vertretung fest.
- ² Ein Departementsvorsteher kann sich von einem geeigneten Mitarbeiter in die Plenarverhandlungen begleiten lassen. Diesem wird auf Begehren des Departementsvorstehers das Wort zu Angelegenheiten erteilt, die spezielle fachtechnische Kenntnisse voraussetzen.

Art. 65c

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

Art 65

- a. Artikel 1 Absatz 2 Satz 2 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle wird ersetzt durch:
«Administrativ ist sie der Bundeskanzlei unterstellt.»
- b. Artikel 7 Absatz 1 Satz 1 des Bundesgesetzes über die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung wird ersetzt durch:
«Das eidgenössische Organisationsamt ist administrativ der Bundeskanzlei unterstellt.»

2. Weitere
Erlasse

Art. 66

II. Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes sind aufgehoben:

- a. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung vom 26. März 1914 (BS 1 261)
- b. Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919 (BS 1 337)
- c. Bundesgesetz betreffend die Organisation des Eidgenössischen Departementes des Innern vom 28. Juni 1919 (BS 1 389)
- d. Bundesgesetz betreffend die Organisation des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vom 27. Juni 1919 (BS 1 400)
- e. Artikel 167–169, 171 sowie 181–186^{bis} des Bundesgesetzes über die Militärorganisation vom 12. April 1907 (BS 5 3)
- f. Bundesgesetz betreffend die Errichtung eines statistischen Büros vom 21. Januar 1860 (BS 4 282)
- g. Bundesgesetz über die Bundesanwaltschaft vom 28. Juni 1889 (BS 1 406)
- h. Bundesbeschluss über die Errichtung eines Bundesamtes für Sozialversicherung vom 19. Dezember 1912 (BS 1 419)
- i. Bundesbeschluss über die Errichtung eines eidgenössischen Arbeitsamtes vom 8. Oktober 1920 (BS 1 420)
- k. Bundesbeschluss über die Vereinigung der Abteilung für Industrie und Gewerbe und des eidgenössischen Arbeitsamtes vom 21. Juni 1929 (BS 1 422)
- l. Artikel 7 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 12. März 1948 über die Rechtskraft der bereinigten Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen für die Jahre 1848–1947 und über die neue Reihe der Sammlung (AS 1949 1523)
- m. alle widersprechenden oder gegenstandslos werdenden Bestimmungen des Bundesrechts; dazu gehören namentlich die gesetzlichen Vorschriften, die Zuständigkeiten unmittelbar auf Dienstabteilungen (Bundesämter) und andere Amtsstellen verteilen.

Art. 67

III. Inkraft- treten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1974 in Kraft. Der Bundesrat ist jedoch ermächtigt, bisherige organisatorische Gliederungen in der Bundesverwaltung bis spätestens am 31. Dezember 1975 provisorisch beizubehalten.

ANHANG

Organisationserlasse und Reformbestrebungen von 1848 bis 1971

1 Organisationserlasse des 19. Jahrhunderts

Die Entwicklung des schweizerischen Bundesstaates seit dem Jahre 1848, die teilweise gekennzeichnet ist durch die laufende Übertragung von Kompetenzen der Kantone auf den Bund und durch Aufnahme neuer Staatsaufgaben durch den Bund, hatte zwangsläufig Rückwirkungen auf die Struktur und die Aufgaben der Bundesverwaltung.

Die *Bundesverfassung vom 12. September 1848* sah als Regierungskollegium einen von der Vereinigten Bundesversammlung zu wählenden Bundesrat von 7 Mitgliedern vor, nachdem vorher längere Zeit (Tagsatzungsentwurf) auch die Möglichkeit eines Fünferkollegiums zur Diskussion gestanden hatte. Das Amt eines eidgenössischen Landammanns, wie es in den Entwürfen der Tagsatzung vorgesehen worden war, wurde abgelehnt. Dem allgemeinen Misstrauen gegen mächtige Einzelpersonen Rechnung tragend, wurde das Amt des Bundespräsidenten so umschrieben, dass ihm neben den Aufgaben, die er als Mitglied des Bundesrats und als Departementsvorsteher zu betreiben hatte, zur Hauptsache der geschäftsleitende Vorsitz im Bundesrat und einige weitere, vorzüglich repräsentative Obliegenheiten zufielen.

Der Bundesversammlung oblagen namentlich die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung (Art. 74 Ziff. 14), die Organisationsgewalt (Art. 74 Ziff. 1) sowie die Behandlung der Beschwerden von Kantonen oder Bürgern gegen Verfügungen des Bundesrats (Art. 74 Ziff. 15). Der Bundesrat war demgegenüber das oberste ausführende Organ, und er hatte der Bundesversammlung über seine Tätigkeit Rechenschaft abzulegen (Art. 90 Ziff. 16).

Gestützt auf die Bundesverfassung vom 12. September 1848 beschlossen die eidgenössischen Räte *am 16. Mai 1849 als ersten Organisationserlass der Gesetzesstufe: das Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats*. Dieses Gesetz enthielt in einem ersten Abschnitt allgemeine Bestimmungen, die zum Teil heute noch gültig sind (Unvereinbarkeitsgründe; Verbot für die Mitglieder des Bundesrats, andere Ämter zu bekleiden; Vorsitz und Präsenz bei den Bundesratssitzungen usw.). Nach einer Wiederholung der durch die Verfassung geregelten Kompetenzen des Bundesrats wurde der gesamte Bereich der Verwaltung in die folgenden 7 Departemente aufgeteilt:

1. das Politische Departement
2. das Departement des Innern
3. das Justiz- und Polizeidepartement
4. das Militärdepartement
5. das Finanzdepartement
6. das Handels- und Zolldepartement
7. das Post- und Baudepartement

Artikel 20 des Gesetzes enthielt ferner erste Ansätze einer Delegation, indem gesagt wurde, dass «Geschäfte und Verwaltungszweige des Bundesrats, welche besonderer Aufsicht, Vorberatung oder untergeordneter Verfügungen bedürfen, den Departementen

menten zugewiesen werden». Diese waren befugt, «mit schweizerischen Regierungen und deren Beamten sowie mit eidgenössischen Beamten in unmittelbarem Verkehr zu treten, soweit dieses zur Behandlung ihrer Geschäfte erforderlich ist». Zur Unterstreichung des Prinzips der kollegialen Verantwortung wurde aber abschliessend – ähnlich der heute noch geltenden Formulierung von Artikel 23 Absatz 1 des Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 26. März 1914 – ausgeführt: «Alle Entschiede gehen jedoch vom Bundesrate als Behörde selbst aus.»

Dieses erste Organisationsgesetz vom 16. Mai 1849 ist bis zur Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 lediglich zweimal geändert worden:

Eine *erste Revision* durch Bundesbeschluss vom 26. Januar 1860 brachte die Übertragung des Bauwesens vom damaligen Post- und Baudepartement auf das Departement des Innern. Der Name des Post- und Baudepartements wurde in Postdepartement geändert.

Die *zweite Revision* folgte am 28. Juli 1873. Sie trennte das Eisenbahnwesen vom Departement des Innern ab, hob das Handels- und Zolldepartement auf und errichtete an dessen Stelle ein Eisenbahn- und Handelsdepartement. Im Finanzdepartement war das Zollwesen so wichtig geworden, dass sein Name in Finanz- und Zolldepartement umgeändert wurde, und aus dem Post- und Baudepartement wurde das Post- und Telegraphendepartement. Gleichzeitig fanden die Geschäftskreise des Departements des Innern, des Finanz- und Zolldepartements, des Eisenbahn- und Handelsdepartements sowie des Post- und Telegraphendepartements neue Umschreibungen.

Die Totalrevision der *Bundesverfassung vom 29. Mai 1874* brachte für das Organisationsrecht vor allem in Artikel 103 eine bedeutende Neuerung, indem nun in der Verfassung verankert wurde, dass durch Bundesgesetzgebung bestimmte Geschäfte den Departementen oder ihnen untergeordneten Amtsstellen unter Vorbehalt des Beschwerderechts (damals an die Bundesversammlung) zur Erledigung überwiesen werden können. Die Bestimmungen über die Organisation des Bundesrats wurden im übrigen praktisch unverändert aus der Verfassung von 1848 als Artikel 95–104 in die neue Verfassung übernommen. Die Totalrevision von 1874 wirkte jedoch indirekt auf die Organisation des Bundesrats und der Bundesverwaltung in hohem Masse ein. Die Übertragung neuer, wichtiger Aufgaben auf den Bund vermehrte die Arbeitslast des Bundesrats, die schon seit 1848 von Jahr zu Jahr angewachsen war, in ganz erheblichem Umfang und machte zudem einen weiteren Ausbau des Verwaltungsapparates notwendig.

In seinem Bericht an die Bundesversammlung über die Geschäftsführung im Jahre 1874 wies deshalb der Bundesrat auf die durch die Vermehrung der Arbeitslast verursachte Revisionsbedürftigkeit des Organisationsgesetzes von 1849 hin. Eine Revision dieses Gesetzes sollte namentlich in dem Sinne erfolgen, dass Geschäfte, die bis anhin in den Plenarsitzungen des Bundesrats erledigt werden mussten, nun den einzelnen Departementen zur *selbständigen* Behandlung zugewiesen würden, da sich sonst die Sitzungen des Kollegiums über Gebühr vermehrten. 1878 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zu einem neuen Organisationsgesetz. In der Botschaft dazu wurde nochmals ausdrücklich auf das Anwachsen der

Geschäftslast verwiesen, und zwar sowohl für den Bundesrat als Kollegium als auch für die einzelnen Bundesräte als Vorsteher ihrer Departemente. Der Bundesrat kam deshalb zum Schluss, dass die Organisation, die bis anhin Geltung hatte, in keiner Weise mehr den Bedürfnissen entspreche. Als Korrektur beantragte er eine vermehrte Übertragung von Geschäften auf die Departemente zur selbständigen Erledigung.

Am 21. August 1878 stimmten die eidgenössischen Räte einem *Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats* zu, der das Organisationsgesetz von 1849 ablöste. Dessen Artikel 20 Absatz 2 lautete nun: «Unter Vorbehalt endgültigen Entscheides des Bundesrats erledigen die Departemente von sich aus Geschäfte, welche ihnen, sei es kraft gesetzlicher Bestimmung, sei es infolge besonderer Schlussnahmen des Bundesrats überwiesen sind.» Durch Artikel 30 dieses Beschlusses wurde der Bundesrat ausdrücklich ermächtigt, die Organisation der Verwaltung und die Verteilung der Geschäfte auf die Departemente in eigener Kompetenz abzuändern. Von derartigen Beschlüssen hatte er der Bundesversammlung lediglich Mitteilung zu machen.

Dieser Bundesbeschluss vom 21. August 1878 brachte für zwei Departemente wieder neue Namen: Aus dem Eisenbahn- und Handelsdepartement wurde das Handels- und Landwirtschaftsdepartement und aus dem Post- und Telegraphendepartement das Post- und Eisenbahndepartement.

Die neue Geschäftszuteilung war nicht von langer Dauer. Bereits neun Jahre später war dem Zwang zu einer neuen Revision nicht mehr auszuweichen. Durch einen Bundesbeschluss vom 9. Juni 1887 *ermächtigten* die eidgenössischen Räte den Bundesrat formell, eine neue Umschreibung des Geschäftsbereichs der einzelnen Departemente selbst vorzunehmen, worauf der Bundesrat am 8. Juli 1887 erstmals in eigener Kompetenz einen Organisationserlass schuf (*Beschluss des Bundesrats vom 8. Juli 1887 betreffend die Organisation seiner Departemente*; AS 10, 104 ff.). Interessant ist, dass auch in diesem Beschluss wieder Änderungen in der Departementsbezeichnung vorgenommen wurden, die – schon für die damalige Zeit – das stete Suchen nach einer optimalen Aufgabengestaltung für die einzelnen Departemente erkennen lässt: Aus dem Handels- und Landwirtschaftsdepartement wurde nun das Industrie- und Landwirtschaftsdepartement, und das Politische Departement wurde zum Departement des Äussern, dessen Aufgaben gleichzeitig eine Erweiterung erfuhren, namentlich im Bereiche des Aussenhandels.

Von grösserer politischer Bedeutung war jedoch die im gleichen Jahre aktuell gewordene Änderung im Verhältnis des Bundespräsidenten zum Politischen Departement. Seit 1848 hatte der Bundespräsident – ohne formelle Regelung – jeweils mit dem Amtsantritt gleichzeitig das Politische Departement übernommen. Und da das Amt des Bundespräsidenten jedes Jahr auf ein anderes Mitglied des Bundesrats überging, wechselte auch der Vorsteher des Politischen Departements jährlich. Wenn der abtretende Präsident nicht das Departement seines Amtsnachfolgers im Präsidium übernahm, mussten jeweils weitere Änderungen in der Departementsverteilung vorgenommen werden. So wechselte die Leitung verschiedener

Departemente in rascher Folge, wobei mit der Zeit grosse Aufgaben, deren Lösung mehrere Jahre beanspruchte, nicht mehr so gründlich und beförderlich behandelt werden konnten, wie dies wünschbar erschien. Nach der Auffassung des damaligen Bundesrats hatte aber insbesondere das Politische Departement selbst Schaden genommen. In einem Bericht vom 5. April 1887 (BB1 1887 II 136) führte der Bundesrat aus, dass beim Politischen Departement wegen des jährlichen Wechsels in der Leitung nicht nur keine rechte Fortentwicklung möglich sei, sondern die Geschäftsführung in diesem Departement auch jeder Folgerichtigkeit und Kontinuität entbehre. Alle Departemente hätten ihr Arbeitsfeld bedeutend erweitert, während das Politische Departement stationär geblieben sei. Es sollte deshalb versuchsweise der jeweilige Bundespräsident dasjenige Departement behalten können, das er bereits innegehabt hatte. Um ihm zu ermöglichen, die Funktionen des Bundespräsidenten und gleichzeitig die Leitung eines besonders geschäftsbelasteten Departements auszuüben, müsste er von einer Anzahl formeller und untergeordneter Aufgaben entlastet werden. Im übrigen sollte jedoch die Stellung des Bundespräsidenten unverändert bleiben.

Die Bundesversammlung war mit diesen Änderungen einverstanden. Bald aber zeigte sich, dass auch mit dem neuen System Nachteile verbunden waren. Die Stellung des Bundespräsidenten wurde durch die Trennung dieses Amtes von der Leitung des Politischen Departements geschwächt. Dazu kam noch eine weitere Änderung von weittragender Bedeutung: War das Amt des Bundespräsidenten bis anhin nur den besonders einflussreichen Mitgliedern des Bundesrats übertragen worden, so bildete sich nun die Übung heraus, dass in feststehendem regelmässigem Turnus alle Mitglieder des Bundesrats als Bundespräsident gewählt wurden. Wechsel in der Departementsführung wurden damit selten, was zwangsläufig der ohnehin einsetzenden Tendenz zur Absorbierung der einzelnen Mitglieder des Bundesrats durch die Geschäfte ihres Departements Vorschub leistete. Infolge dieser Entwicklung, die als schwerer Nachteil empfunden wurde, geriet das neue, als System Droz bekannt gewordene System bald in Misskredit.

In den Jahren 1892 bis 1895 setzten neue Diskussionen über Reformmöglichkeiten ein. Im Jahre 1892 forderte die Bundesversammlung vom Bundesrat einen Bericht. Der Bundesrat kam dieser Einladung am 4. Juni 1894 mit einer Botschaft nach, worin insbesondere auch die Vor- und Nachteile der Reorganisation von 1887 in bezug auf die Stellung des Bundespräsidenten untersucht wurden. Die Schlussfolgerung des Bundesrats ging dahin, dass eine Rückkehr zur Verbindung des Amtes des Bundespräsidenten mit dem Politischen Departement in Aussicht genommen werden sollte. Die damit verbundenen Departementswechsel hätten weniger nachteilige Folgen.

Die Botschaft des Bundesrats setzte sich ferner mit einer grossen Zahl von andern Revisionsmöglichkeiten auseinander, die jedoch alle als inopportun oder als für unsere schweizerischen Verhältnisse nicht geeignet abgelehnt wurden. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere zu folgenden Anregungen Stellung genommen: Radikale Gewaltentrennung durch die Übertragung der ganzen Vorbereitung der Gesetzgebung auf das Parlament; Reduktion des Bundesrats auf fünf Mitglieder, verbunden

mit der Wahl von neun bis elf Verwaltungsdirektoren; Erhöhung der Zahl der Bundesräte von sieben auf neun; Schaffung des Amtes von Unterstaatssekretären mit einer Mittelstellung zwischen dem Bundesrat und den Direktoren der Fachabteilungen und schliesslich Übertragung bestimmter Geschäfte an ständige parlamentarische Kommissionen.

Als einziges realisierbares Mittel zur wirksamen Entlastung des Bundesrats nannte die Botschaft die Erweiterung der Delegation, das heisst der Übertragung von Geschäften des Bundesrats auf die Departemente und Abteilungen zur selbständigen Erledigung. Dabei war man sich durchaus im klaren, dass die Abgrenzung Schwierigkeiten bereiten kann. Nach der Auffassung des Bundesrats sollten insbesondere all jene Geschäfte delegiert werden, die nicht von besonderer Wichtigkeit sind und bei deren Vollzug sich gleichartige Fälle wiederholen. Diese Regel sollte sowohl für die Delegation an die Departemente als auch für die Übertragung von Kompetenzen auf untergeordnete Amtsstellen (Abteilungen) Anwendung finden, wobei für diese zweite Gruppe allerdings auch die Wahrung der Einheitlichkeit in der Departementsführung noch eine Rolle spielte. Trotz dieser vermehrten Kompetenzen sollten aber die dem Bundesrat unterstellten hohen Beamten ihre Angelegenheiten nicht selbst vor den eidgenössischen Räten vertreten können. Schliesslich wurde nochmals auf die Beschwerdemöglichkeit hingewiesen, die die oberste Führung des Bundesrats trotz der Delegation zahlreicher Aufgaben sicherstelle.

Auf Grund des Auftrages einer ständerätlichen Kommission erstattete der Bundesrat ferner am 3. Dezember 1894 einen Bericht über die Gesamtheit der damals auf die Departemente oder diesen unterstellte Abteilungen übertragenen Befugnisse. Gestützt auf diese Unterlagen stimmten die eidgenössischen Räte am 28. Juni 1895 einer *Änderung des Bundesbeschlusses* vom 26. August 1878 im Sinne der Anträge des Bundesrats zu. Von besonderer Bedeutung waren darin vor allem die folgenden Bestimmungen:

- a. Neuumschreibung des Aufgabenkreises aller Departemente (unter Aufhebung des BRB vom 8. 7. 1887).
- b. Der jeweilige Bundespräsident hatte wiederum das Politische Departement zu übernehmen (Art. 22 Abs. 2).
- c. Aus dem Departement des Äussern wurde wieder das Politische Departement und aus dem Handels- und Landwirtschaftsdepartement wuchs das Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement hervor (Art. 22 Abs. 1).
- d. Dem Bundeskanzler wurden zur Bewältigung seines grösseren Aufgabenkreises zwei Vizekanzler beigegeben (Art. 32).
- e. Der Bundesrat blieb ermächtigt, die Geschäftsverteilung gemäss dem Beschluss des Parlaments unter bestimmten Voraussetzungen zu ändern (... «ist ermächtigt, obige Feststellung in bezug auf neue Geschäftszweige zu ergänzen und ausnahmsweise auch Abweichungen von derselben zu beschliessen; doch ist von derartigen Beschlüssen der Bundesversammlung Mitteilung zu machen»; Artikel 30).

Im Frühjahr 1897 schloss sich die Kette der Organisationserlasse des 19. Jahrhunderts mit einer ersten systematisch zusammengestellten Delegationsverordnung, dem *Bundesratsbeschluss betreffend die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungschefs vom 9. April 1897*.

2 Das BG vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz)

21 Vorgeschichte

Das 20. Jahrhundert begann mit einem neuen, leidenschaftlichen Aufblenden des Streits um die Verbindung des Bundespräsidiums mit der Leitung des Politischen Departements, die seit dem Jahre 1895 wieder feste Regel war, wie schon in den Jahren 1848 bis 1887.

Am 2. Juli 1909 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen umfassenden Bericht über die Frage der Reorganisation des Politischen Departements, worin er zum Schluss kam, dass die Vorteile der Verbindung des Bundespräsidiums mit dem Politischen Departement die Nachteile überwiegen.

Die Angelegenheit kam aber auch damit nicht zur Ruhe, um so weniger als in der Öffentlichkeit bekannt war, dass die Meinungen über diese Frage im Bundesrat selbst geteilt waren. Auch im Parlament fand der Bericht des Bundesrats keine einmütige Aufnahme. Wohl stimmte ihm die Kommission des Ständerats am 20. Oktober 1909 zu – am 3. März 1910 aber fand sich in der Kommission des Nationalrats eine gegenteilige Mehrheit. Am 22. März 1910 erklärte sich der Bundesrat gegenüber der Kommission des Nationalrats bereit, «die Gesamtheit der von ihr aufgeworfenen Fragen nochmals zu prüfen und im Laufe des nächsten Jahres Bericht zu erstatten». Zu dieser «Gesamtheit der aufgeworfenen Fragen» gehörte – neben der Reorganisation des Politischen Departements – insbesondere auch das Postulat einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte von 7 auf 9, die Wahl des Bundesrats durch das Volk und die Verlängerung der Amtsdauer des Bundespräsidenten von einem auf drei Jahre, wofür sich in der Kommission eine Minderheit ausgesprochen hatte.

Der in Aussicht gestellte Bericht erschien am 9. Juli 1912 unter dem Titel «Bericht des Bundesrats an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation der Bundesverwaltung». Der Bundesrat gab damit zu erkennen, dass sich seines Erachtens die Reorganisation nicht mehr auf das Politische Departement beschränken konnte. Die Organisation der Bundesverwaltung sollte in ihrer Gesamtheit einer Überprüfung unterzogen werden. Bezüglich des Politischen Departements aber hielt der Bundesrat ein letztes Mal an der Verbindung mit dem Bundespräsidium fest. Es hätte sich nichts zugetragen, erklärte er, das eine Änderung seiner im Jahre 1909 vertretenen Auffassung rechtfertigen würde.

In der Folge änderten sich die Dinge aber rasch, und mit dem Eintritt zweier neuer Mitglieder in den Bundesrat auch das Mehrheitsverhältnis: Aus der Minderheit wurde nun eine Mehrheit für die Abschaffung der Verbindung des Bundespräsidiums mit der Leitung des Politischen Departements. Der Bundesrat legte diese Entwicklung selbst in seiner Botschaft vom 13. März 1913 betreffend die Organisation der Bundesverwaltung offen dar (BBl 1913 II 1), indem er darin ausführte:

«In unserm Berichte vom 9. Juli 1912 haben wir kein Hehl daraus gemacht, dass mit Bezug auf die Frage der Errichtung eines zuständigen politischen Departements im Schosse des Bundesrats selbst verschiedene Meinungen bestanden und dass sogar vorübergehend eine Mehrheit sich für die Bejahung der Frage ausgesprochen hatte. Es ist kein Geheimnis, dass schliesslich mit vier gegen drei Stimmen die Frage noch einmal in verneinendem Sinne entschieden wurde. Durch den bald nach dem Erscheinen des Berichtes vom 9. Juli erfolgten Hinscheid von zwei zur Mehrheit zählenden Mitgliedern des Bundesrates und die an deren Stellen getroffenen Ersatzwahlen wurde indes das Stimmenverhältnis neuerdings verschoben, und es ergab sich nun im Bundesrate eine Mehrheit zugunsten der Errichtung eines ständigen politischen Departements. Die Minderheit verzichtete darauf, ihren Standpunkt weiterhin geltend zu machen. Sie wollte den unfruchtbaren Streit über eine Frage, in der sich nach ihrer Auffassung Gründe und Gegenstände so ziemlich die Waage zu halten schienen, nicht ohne zwingende Notwendigkeit verlängern, und so beschloss der Bundesrat am 11. Oktober 1912, dass in der am 14. Oktober beginnenden Sitzung der nationalrätlichen Kommission, die ausser der Vorlage über ein eidgenössisches Verwaltungsgericht auch die Reorganisation des politischen Departements behandeln sollte, einem allfälligen Antrage auf Rückweisung des letztern Gegenstandes an den Bundesrat nicht entgegengetreten werden solle.»

Die Botschaft vom 13. März 1913 leitete zugleich eine neue umfassende Revision der Verwaltungsorganisation des Bundes ein. Die Gründe für diese Überprüfung der Organisation der Bundesverwaltung sind verschiedener Art.

«Schon die Entwicklung, schrieb der Bundesrat in seiner Botschaft an das Parlament, welche die Bundesgesetzgebung und mit ihr auch die Bundesverwaltung seit dem Jahre 1895 genommen hat, fordert die Revision. Nicht nur sind dem Bunde eine ganze Reihe neuer Aufgaben zugefallen, die in dem Beschlusse von 1895 noch gar nicht erwähnt und eingewiesen sind; auch die früheren Aufgaben sind erweitert und entwickelt worden, und die Ausscheidung der Kompetenzen hat mancherlei Änderungen erfahren. Die Organisation der Verwaltung ist in einer Weise ausgebaut worden, die eine übersichtlichere Darstellung ihrer Aufgaben ermöglicht, aber auch fordert, als sie noch im Beschlusse von 1895 möglich war. Wir meinen, es sollte zum Verständnis des grossen, komplizierten Räderwerkes der Bundesverwaltung wesentlich beitragen, wenn innerhalb der Departemente überall die Ausscheidung der Geschäfte nach Dienstzweigen zum Ausdrucke gebracht wird, wie dies 1895, freilich in ungenügender Weise, beim Finanz- und Zolldepartement und beim Post- und Eisenbahndepartement geschehen ist. Eine gewisse

Plastik dürfte hier das Studium des Gesetzes wesentlich erleichtern, aber auch interessanter und anziehender machen.

Hauptsächlich aber bedürfen die erwähnten Bundesbeschlüsse der Revision, wenn der Zweck erreicht werden soll, den Bundesrat und seine Mitglieder zu entlasten, ihnen den massenhaften Kleinkram abzunehmen, mit dem sie sich heute beschäftigen müssen.»

22 Die wichtigsten Neuerungen

Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung, dem die eidgenössischen Räte in der Folge ohne grosse Änderungen am 26. März 1914 zustimmten, brachte insbesondere folgende Neuerungen:

- a. Das Politische Departement bekam einen ständigen Chef – seine Verbindung mit dem Bundespräsidium fiel dahin.
- b. Der Geschäftskreis des Politischen Departements wurde erheblich erweitert, indem ihm insbesondere die Handelsabteilung (bisher beim Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement) zugeteilt wurde, sowie die Vorbereitung aller Verträge mit dem Ausland, um darin eine gewisse Einheitlichkeit zu garantieren.
- c. Das Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement wurde in Volkswirtschaftsdepartement umbenannt und erhielt zusätzlich das Gesundheitsamt (bisher beim Departement des Innern).
- d. Die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, bisher eine Aufgabe des Politischen Departements, wurde dem Justiz- und Polizeidepartement übertragen.
- e. Die Bundeskanzlei, die seit 1895 dem Politischen Departement unterstellt war, wurde nun dem jeweiligen Bundespräsidenten zugeteilt. Die Organisation der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen (bisher Sache des Politischen Departements) wurde eine Aufgabe der Bundeskanzlei.
- f. Das Statistische Büro, die Abteilung für Mass und Gewicht sowie die Aufsicht über die Verwendung des Alkoholzehntels (BV Art. 32^{bis}) gingen vom Departement des Innern an das Finanz- und Zolldepartement über.
- g. Aus der Abteilung für Landeshydrographie wurde die umfassende Abteilung für Wasserwirtschaft (Departement des Innern).

Die Botschaft zum neuen Organisationsgesetz setzte sich im übrigen auch eingehend mit der Frage auseinander, ob die Zahl der Bundesräte von sieben auf neun erhöht werden sollte. Der Bundesrat kam aber zum Schluss, dass die unbestreitbar notwendige Entlastung der Departementsvorsteher am besten und raschesten über einen starken Ausbau der Delegation realisiert werden könne.

23 Die Rechtsform

Besondere Beachtung ist der Rechtsform des neuen Organisationserlasses vom 26. März 1914 zu schenken. Es handelt sich wiederum um ein Bundesgesetz, wie beim ersten Organisationserlass des Bundesstaates, während zwischenhinein auch einfache Bundesbeschlüsse und ein Bundesratsbeschluss ergangen waren.

Der erste Organisationserlass war, wie bereits früher ausgeführt (vgl. oben Ziffer 1) das Bundesgesetz vom 16. Mai 1849 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats, gefolgt von zwei Revisionen in den Jahren 1860 und 1873, beide ebenfalls in der Form von Bundesgesetzen. Dann kam aber die Zeit der tieferen Stufen: Die gesetzliche Ordnung wurde abgelöst und formell ausser Kraft gesetzt durch den (einfachen) Bundesbeschluss vom 21. August 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats. Und durch den Bundesbeschluss vom 9. Juni 1887 ermächtigten die eidgenössischen Räte den Bundesrat, die Artikel 22 bis 29 des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrats (Organisation der Departemente) durch einen Bundesratsbeschluss abzuändern, eine Ermächtigung, von welcher der Bundesrat durch einen Beschluss vom 8. Juli 1887 Gebrauch machte. So hatte man nebeneinander einen einfachen Bundesbeschluss und in diesen eingeschnitten einen Bundesratsbeschluss – wozu in der Folge noch kamen:

- a. eine Änderung des Bundesratsbeschlusses vom 8. Juli 1887 durch einen Bundesratsbeschluss vom 28. August 1890 und
- b. eine Änderung des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 durch einen Bundesbeschluss vom 28. Juni 1895, der zugleich das Ende der Bundesratsbeschlüsse vom 8. Juli 1887/28. August 1890 bedeutete.

Durch die Rückkehr zur Form eines Bundesgesetzes für die Grundlagen der Verwaltungsorganisation – unter Aufhebung aller früheren Erlasse – wurde am 26. März 1914 wieder eine höherstehende Rechtsgrundlage geschaffen. Doch enthielt auch dieses Gesetz in Artikel 27 mit der Kompetenz der Bundesversammlung und des Bundesrats zur selbständigen Änderung der im Gesetz niedergelegten Ordnung (durch einfache Bundesbeschlüsse oder Bundesratsbeschlüsse) den Kern zu einer neuen Vermischung der Zuständigkeiten und der Verantwortung für die Organisation der Bundesverwaltung.

24 Grundzüge des Gesetzes von 1914

Das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung gliedert sich, wie schon sein Vorgänger im materiellen Sinne (der Bundesbeschluss vom 21. August 1878) in einen allgemeinen Teil und in eine Umschreibung der den einzelnen Departementen obliegenden Geschäfte. Im allgemeinen Teil werden zunächst die Verhandlungen des Bundesrats als *Kollegium* näher umschrieben:

Leitung, Protokollführung, Abstimmungsmodus, Ausstandspflichten und Ausschluss der Öffentlichkeit, weitere Bestimmungen handeln von der persönlichen und der beruflichen Unvereinbarkeit sowie von der Unterzeichnung der vom Bundesrat ausgehenden Erlasse. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch Artikel 26, der dem Bundesrat zwar die Kompetenz zur Verteilung der Departemente auf seine Mitglieder überlässt, jedes Mitglied aber verpflichtet, das ihm zugeteilte Departement zu übernehmen.

Dem *Bundespräsidenten* werden (Art. 14–18) folgende Aufgaben zugewiesen:

- Vertretung der Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen;
- Leitung der Geschäfte des Bundesrats;
- Vorprüfung der von den Departementen an den Bundesrat gelangenden Geschäfte;
- Beaufsichtigung des Ganges der gesamten Bundesverwaltung;
- Sorge für die beförderliche Erledigung der den Departementen zugewiesenen Geschäfte;
- Erledigung dringender Geschäfte, teils mit nachträglicher Genehmigung des Bundesrats, teils auf Grund einer formellen Ermächtigung des Bundesrats, durch eine sogenannte Präsidialverfügung;
- Leitung des Departements, «das ihm übertragen ist». (Das heisst nicht mehr des Politischen Departements, das seit 1895 wieder permanent mit dem Amt des Bundespräsidenten verbunden war.)

Als Stabsstelle für die Bewältigung dieser Aufgaben ist dem Bundespräsidenten die Bundeskanzlei «zugeteilt» (Art. 17).

Die letzte Gruppe der allgemeinen Bestimmungen ist der *Bundeskanzlei* gewidmet: Der Bundeskanzler hat den Bundespräsidenten bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zu unterstützen, er ist Vorsteher der Bundeskanzlei und damit verantwortlich für die diesem Stabsdienst durch Artikel 22 zugewiesenen Aufgaben, so namentlich die Besorgung der Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und dem Bundesrat, den Übersetzungsdienst, soweit er nicht den Departementen obliegt, die Herausgabe des Bundesblattes und der Amtlichen Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, die Verwaltung des Materials und der Drucksachen der Bundesverwaltung sowie die Organisation der eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen.

Der IV. Abschnitt befasst sich mit den *Departementen*, und zwar in einem allgemeinen und in einem besondern Teil. Im besondern Teil wird der Geschäftsbereich der sieben Departemente (BV Art. 95/103) umschrieben, im allgemeinen Teil finden sich einige Bestimmungen, die die Bereiche der Delegation, der Aufsicht und der Organisationskompetenz berühren.

Bezüglich der *Verantwortung* wird bestimmt (Art. 23 Abs. 1), dass die Geschäfte des Bundesrats nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt werden, aber mit der Beifügung, dass der Entscheid über die Geschäfte vom Bundesrat ausgehe.

Die *Delegation* von Geschäften wird seit der Einführung der Verwaltungsrechtspflege durch das Bundesgericht im Jahre 1928 wie folgt geregelt: Die durch Ver-

waltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehbaren Geschäfte sind (eo ipso) an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung übertragen. Die «ändern Geschäfte» kann der Bundesrat durch Verordnung an Mittelinstanzen zur selbständigen Erledigung delegieren, wobei in diesem Falle der Entscheid der Mittelinstanz an den Bundesrat weitergezogen werden kann. Durch Artikel 166 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Bundesrechtspflege ist auf den 1. Januar 1945 (mit der Inkraftsetzung dieses Gesetzes) ferner ein Artikel 23^{bis} in das Verwaltungsorganisationsgesetz aufgenommen worden, der für die Behandlung von Beschwerden innerhalb der Verwaltung eine eingehende Verfahrensordnung schuf. Inzwischen ist aber auch diese interne Regelung durch das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren, das seit dem 1. Oktober 1969 in Kraft steht, abgelöst worden.

25 Organisationsgewalt

Von massgebender Bedeutung über die ganze weitere Entwicklung des Organisationsrechts der Bundesverwaltung ist in der Folge die in Artikel 27 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung normierte Zuständigkeitsregelung geworden. Dieser Artikel sagt, dass für die Abänderung der durch das Organisationsgesetz bestimmten Verteilung der Geschäfte auf die Departemente ein Beschluss der Bundesversammlung erforderlich ist, wogegen der Bundesrat ermächtigt wird, «Änderungen mit Bezug auf die Aufgaben der Dienstabteilungen innerhalb der Departemente von sich aus vorzunehmen». In diesem Zusammenhang ist ferner Artikel 36 des gleichen Gesetzes zu berücksichtigen, der für *neue* Geschäftszweige folgende Ordnung trifft: «Neue Geschäftszweige und Geschäfte, die in der vorstehenden Verteilung nicht erwähnt sind, werden vom Bundesrat dem ihrer Art am meisten entsprechenden Departement zugeteilt, unter Kenntnissgabe an die Bundesversammlung.»

In Artikel 27 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung findet sich somit einer jener seltenen Fälle, da die Bundesversammlung den Bundesrat ermächtigt, ein Bundesgesetz abzuändern. Der Hauptgrund der Schwierigkeiten, die sich seither ergeben haben, liegt aber nicht in dieser etwas aussergewöhnlichen Kompetenzdelegation, sondern in der Blockierung des Bundesrats, sobald einzelne Dienststellen von einem Departement auf ein anderes umgeteilt werden mussten. Solche Verschiebungen kleinerer und grösserer administrativer Einheiten sind oft nicht ohne weiteres nach allen Richtungen überblickbar, weshalb sie eine gewisse Beweglichkeit in der Organisationskompetenz voraussetzen. Gelegentlich erfordern sie auch Bedingungen, Auflagen oder Fristen, die ihrerseits wieder der Möglichkeit einer elastischen Anpassung bedürfen. Aus all diesen Gründen ist es in den ersten Jahrzehnten nach dem Erlass des Organisationsgesetzes von 1914 wiederholt zu Beschlüssen gekommen, die dem Prinzip der formellen Gesetzmässigkeit nicht Rechnung tragen. Mehrere Umteilungen zu andern Departementen sind durch den Bundesrat beschlossen, aber als provisorisch bezeichnet worden, und

die eidgenössischen Räte haben jeweils lediglich durch die Genehmigung der Geschäftsberichte eine wenigstens indirekte Zustimmung zu den getroffenen Massnahmen gegeben.

3 Die Entwicklung des Organisationsrechts der Bundesverwaltung seit 1914

31 Änderungserlasse

Seit der Inkraftsetzung des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung sind eine erhebliche Zahl von ändernden und – bei neuen Abteilungen – ergänzenden Organisationserlassen ergangen. Wir verweisen im folgenden lediglich auf die wichtigsten Beschlüsse, wobei zu beachten ist, dass sich auch in zahlreichen, nicht als Organisationserlasse im engeren Sinne gekennzeichneten Gesetzen und Verordnungen Bestimmungen finden, die eine Änderung in der Struktur der Verwaltung nach sich zogen.

Die wichtigsten Änderungen:

- a. Umteilung der Handelsabteilung vom Politischen Departement an das Volkswirtschaftsdepartement (Bundesratsbeschluss vom 26. Juni 1917; AS 33, 419). Bestätigt durch Bundesbeschluss betreffend provisorische Zuteilung der Handelsabteilung zum Volkswirtschaftsdepartement vom 3. Oktober 1923 (BS 1 284).
- b. Zuweisung der Niederlassungsbeschwerden von der Justizabteilung an die Polizeiabteilung des JPD (Bundesratsbeschluss vom 1. Juli 1917; BS 1 285).
- c. Umteilung des Gesundheitsamtes vom Volkswirtschaftsdepartement an das Departement des Innern (Bundesbeschluss vom 7. Februar 1921; BS 1 271).
- d. Aufhebung des Grundbuchamtes als selbständige Abteilung und Angliederung an die Justizabteilung (Bundesgesetz vom 9. Februar 1921; BS 1 273).
- e. Aufteilung der Geschäfte der Innerpolitischen Abteilung: Übertragung des Auswanderungswesens an die Abteilung für Auswärtiges im EPD, der Aufgaben betreffend das Schweizerbürgerrecht, die interkantonale Armenpflege und die Grenzordnung unter den Kantonen an das JPD, der Vorbereitung und des Vollzugs der Gesetze über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sowie der Erlasse über die Organisation der Bundesverwaltung an die Bundeskanzlei (Bundesbeschluss vom 19. Februar 1926; BS 1 283).
- f. Vereinigung der Abteilung für Industrie und Gewerbe mit dem Eidgenössischen Arbeitsamt (Bundesbeschluss vom 21. Juni 1929; BS 1 422).

- g. Umteilung des Statistischen Amtes vom Finanz- und Zolldepartement an das Eidgenössische Departement des Innern (Bundesratsbeschluss vom 3. Juli 1930; BS 1 288).
- h. Umteilung der Getreideverwaltung vom Volkswirtschaftsdepartement an das Finanz- und Zolldepartement (Art. 75 der Vollziehungsverordnung vom 4. Juli 1933 zum Getreidegesetz).
- i. Angliederung des Amtes für Gold- und Silberwaren an die Oberzolldirektion (Bundesgesetz vom 20. Juni 1933 über die Kontrolle des Verkehrs mit Edelmetallen und Edelmetallwaren).
- k. Eingliederung der Eidgenössischen Fremdenpolizei in die Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartements (Bundesratsbeschluss vom 28. Dezember 1933; BS 1 403).
- l. Die Eisenbahnabteilung wird zum Amt für Verkehr (nicht publizierter Bundesratsbeschluss vom 8. Februar 1935).
- m. Das Auswanderungswesen geht von der Abteilung für Auswärtiges an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (nicht publizierter Bundesratsbeschluss vom 4. November 1941).
- n. Umteilung des Bundesamtes für Sozialversicherung vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement an das Departement des Innern (Beschluss der Bundesversammlung vom 20. Dezember 1954; AS 1954, 1328).
- o. Übertragung des Vollzugs des Bundesgesetzes über die Handelsreisenden von der Handelsabteilung an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (Bundesratsbeschluss vom 24. August 1956; AS 1956, 1149).
- p. Die bisher der Polizeiabteilung unterstellte Fremdenpolizei wird wieder selbständige Dienstabteilung des Justiz- und Polizeidepartements (Bundesgesetz vom 17. Dezember 1958 über Änderungen der Organisation des Justiz- und Polizeidepartements; AS 1959, 299).
- q. Aus dem Oberbauinspektorat wird das Eidgenössische Amt für Strassen- und Flussbau (Bundesgesetz vom 8. März 1960; AS 1960, 539).
- r. Erweiterung des Eidgenössischen Amtes für Elektrizitätswirtschaft in ein Amt für Energiewirtschaft (Bundesratsbeschluss vom 6. März 1961; AS 1961, 192).
- s. Erweiterung des Geschäftskreises des Justiz- und Polizeidepartements durch das Bundesamt für Zivilschutz (Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Zivilschutz; AS 1962, 1111).
- t. Aus dem Post- und Eisenbahndepartement wird das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement. Die Abteilung für Wasserwirtschaft kommt vom Eidgenössischen Departement des Innern in das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Bundesgesetz vom 14. Dezember 1962; AS 1963, 337).

32 Folgerungen

Die vorstehende Übersicht über die Entwicklung des Organisationsrechts der Bundesverwaltung zeigt, dass diese Sparte des Verwaltungsrechts nicht nur durch eine auffallend grosse Zahl, sondern auch durch eine eindruckliche Vielfalt von Erlassen gekennzeichnet ist. Dies ergibt sich zwangsläufig aus der geltenden Organisationskompetenz, die der Klarheit und der Einfachheit ermangelt. Massnahmen auf gleicher Ebene – so die Zuteilung von Abteilungen zu einem bestimmten Departement – sind bald in einem Bundesgesetz, bald in einem Beschluss der Bundesversammlung und bald in einem Bundesratsbeschluss geregelt. Dazu trägt ferner auch der Umstand bei, dass für die Zuteilung neuer Abteilungen nicht die gleiche Instanz zuständig ist wie für die Zuteilung bestehender Abteilungen (Art. 36, bzw. 27 des Organisationsgesetzes). Aus der Übersicht ergibt sich die Forderung nach einer klaren Ausscheidung der Organisationskompetenzen im neuen Organisationsrecht.

Eine zweite Folgerung ist aus der grossen Zahl der Revisionserlasse zu ziehen: Die Entwicklung der äusseren Faktoren, welche das Organisationsrecht der Bundesverwaltung bedingen – Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, internationale Verpflichtungen usw. – wird auch in Zukunft nicht weniger dynamisch sein als bisher. Dies bedeutet, dass auch in den kommenden Jahrzehnten in relativ kurzen Zeitabständen Anpassungen notwendig sein werden. Soll unser Land den zu erwartenden, hohen Anforderungen gewachsen sein, bedarf das Organisationsrecht der Bundesverwaltung einer hohen Mobilität. Diesem Erfordernis aber kann nur entsprochen werden, wenn die Kompetenz zur Anpassung der Exekutive übertragen ist. Dafür, dass die Kontrolle der Organisationsgewalt der Bundesversammlung nicht entgleitet, ist durch ihre Aufsichtsbefugnis Rechnung getragen, soweit sich diese nach der Institutionalisierung der Verwaltungskontrolle im revidierten Geschäftsverkehrsgesetz (Bundesgesetz vom 1. Juli 1966; AS 1966, 1325) nicht als zureichend erweisen sollte.

33 Neuere Reorganisationspostulate

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wuchs die Erkenntnis, dass das Organisationsgesetz vom 26. März 1914 – auch unter Berücksichtigung aller seitherigen Änderungen – nicht mehr zu genügen vermag. Im Vordergrund stand wiederum das Problem der Entlastung der einzelnen Bundesräte in ihrer Eigenschaft als Departementvorsteher und damit zwangsläufig auch die Frage einer Erhöhung der Mitgliederzahl. Die alt Bundesräte Stampfli und Rubattel erstatteten auf Grund von formellen Aufträgen ausführliche Gutachten dazu, andere ehemalige Mitglieder des Bundesrats äusserten sich in privaten Veröffentlichungen und Vorträgen zu diesen Problemen.

Den Ausgangspunkt der verschiedenen Studien bildet ein Gutachten von alt Bundesrat Stampfli vom 30. April 1948 über die Frage, «wie die einzelnen Departemente und ihre Vorsteher entlastet werden können». Bundesrat Stampfli setzte sich in dieser Studie entschieden für den Verbleib der Handelsabteilung wie auch der Abteilung für Landwirtschaft im Volkswirtschaftsdepartement ein, sah hier aber Entlastungs-

möglichkeiten durch die Übertragung des Bundesamtes für Sozialversicherung auf ein anderes Departement. Die Schaffung eines Präsidialdepartements lehnte Stampfli ab, und zwar auch für den Fall, dass die Zahl der Bundesräte auf 9 Mitglieder erhöht werden sollte.

Der Einführung des Amtes eines Staatssekretärs gegenüber war er skeptisch. Hingegen befürwortete er eine vermehrte Delegation und die Ausweitung der Liste der durch Präsidialverfügung zu erledigenden Bundesratsgeschäfte.

Als zweiter beauftragter Gutachter äusserte sich alt Bundesrat Rubattel im Jahre 1961 in einer tiefeschürfenden Studie. Auch er verwies dabei – unter wiederholter Bezugnahme auf eine systematische Abhandlung der Zentralstelle für Organisationsfragen des Bundes vom 29. Juni 1959 zum gleichen Thema – auf verschiedene, noch unausgeschöpfte Möglichkeiten der Entlastung. So schien ihm namentlich der Ausbau der Verwaltungsgerichtsbarkeit angezeigt, ferner auch eine Erweiterung der verwaltungsinternen Delegation, vorausgesetzt allerdings, dass dafür eine Gesamtkonzeption bestehe. Schliesslich regte er die Schaffung von Delegationen des Bundesrats und die Betreuung dieser mit Geschäften, die nicht unbedingt im Kollegium behandelt werden müssen, an. Bei den repräsentativen Aufgaben sah alt Bundesrat Rubattel nur geringe Entlastungsmöglichkeiten. Das Amt eines Staatssekretärs lehnte er ab, wogegen ihm die Ernennung einer grösseren Zahl von Delegierten des Bundesrats oder eines Departementschefs brauchbare Lösungen zu sein schienen. Ungeachtet dieser Entlastungsmöglichkeiten aber hielt alt Bundesrat Rubattel dafür, dass die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrats auf 9 angezeigt sei. Er verwies dazu beiläufig auch auf das Bundesgericht, wo der steigenden Belastung dieser Behörde seit 1874 durch eine Erhöhung der Zahl der Richter von 9 auf 26 Rechnung getragen worden war.

Kurz darauf folgten im Ständerat (1962) und im Nationalrat (1965) vier parlamentarische Vorstösse zum Organisationsproblem, mit deren Annahme der Bundesrat eine neuerliche Überprüfung des ganzen Fragekomplexes zusicherte. In der öffentlichen Diskussion, die sich dieser parlamentarischen Auseinandersetzung anschloss, meldeten sich weitere im Ruhestand stehende Mitglieder des Bundesrats zum Wort. So publizierte alt Bundesrat Lepori in der «Schweizerischen Rundschau» (1966) ein Plädoyer für die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrats auf 11, unter Verwerfung der andern Entlastungsmöglichkeiten, wie namentlich einer besseren Stabsorganisation oder einer vermehrten Kompetenzdelegation.

Aus dem Jahre 1967 sind Stellungnahmen der alt Bundesräte Petitpierre und Wahlen bekannt. Alt Bundesrat Petitpierre äusserte sich im «Schweizerischen Jahrbuch für politische Wissenschaft» (7/1967, S. 7 ff.) gegenüber der Erhöhung der Zahl der Bundesräte mit grosser Zurückhaltung. Hingegen befürwortete er die Schaffung des Amtes von Staatssekretären. Auch sogenannte «cabinets ministériels» (Beratungsstäbe) könnten den Mitgliedern des Bundesrats sehr gute Dienste leisten. Alt Bundesrat Wahlen, der am 9. November 1967 in Zürich vor der «Gesellschaft Schweizer Monatshefte» zum Thema «Probleme und Aufgaben unserer Demokratie» sprach, schloss sich der Beurteilung seines früheren Kollegen Petitpierre an. Seines Erachtens

könnten namentlich die Entlastungsmöglichkeiten über eine vermehrte Kompetenzdelegation an die Chefbeamten noch besser ausgenützt werden. Im übrigen sei – wie auch alt Bundesrat Petitpierre betonte – die Persönlichkeit der Mitglieder des Bundesrats von ausschlaggebender Bedeutung («NZZ» 12.11.1967).

Schliesslich kam auch alt Bundesrat Chaudet in seinem 1970 erschienenen Buch «La Suisse et notre temps» auf grundsätzliche Probleme der Verwaltungsreform zu sprechen, wobei er von der kritischen Bemerkung ausging: «Trop de magistrats se laissent absorber ou disperser dans une agitation qui leur donne l'illusion de gouverner.» Und in genereller Weise sagt der Autor zu den Lösungsmöglichkeiten: «Sans envisager nécessairement une modification profonde des structures, leur aménagement appelle l'enseignement rationnel des compétences, l'humanisation des rapports de service» (S. 76).

4 **Der Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrats («Bericht Hongler») von 1967**

41 **Auftrag und Ausgangslage**

Zu Beginn der sechziger Jahre wurde im Nationalrat die Frage einer grundlegenden Reform des ganzen Regierungssystems – und damit auch der der Regierung zugeordneten Verwaltung – wieder aufgegriffen. Nationalrat Chevallaz warf in einem parlamentarischen Vorstoss die Frage auf, «ob der Bundesrat heute tatsächlich über die notwendigen Informations- und Koordinationsmittel sowie über die Kontrollmöglichkeiten verfügt, um seiner Aufgabe als Kollegialbehörde gerecht zu werden». Er forderte deshalb eine Überprüfung der Mittel zur Erleichterung der Aufgabe des Bundesrats als Kollegialbehörde, insbesondere durch die eventuelle Schaffung eines Präsidialdepartements und von ausserhalb der Verwaltungshierarchie stehenden Stäben.

Am 9. Oktober 1964 kam es im Ständerat zu einem in den Grundzügen übereinstimmenden Postulat von Ständerat Borel, und am gleichen Tag reichte Nationalrat Schmitt ein Postulat ein mit dem Begehren, die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrats von 7 auf 11 zu prüfen.

Der Bundesrat nahm die drei Vorstösse in der Frühjahrs- und in der Sommersession 1965 zur Prüfung entgegen und beschloss am 9. Juli 1965 die Einsetzung einer Expertenkommission mit dem Auftrag, die in den Postulaten aufgeworfenen Fragen betreffend die Organisation und die Arbeitsweise des Bundesrats zu prüfen und ihm Bericht zu erstatten. Den Vorsitz übertrug er Dr. Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung.

Im November 1967 reichte diese Kommission dem Bundesrat einen umfassenden Bericht ein, worin sie sich nicht auf die Frage der Entlastung des Bundesrats als Kollegialbehörde beschränkte, sondern grundlegende Betrachtungen darüber anstellte, wie die politisch verantwortliche Exekutive (Bundesrat, Bundespräsident und Departementsvorsteher) instandzusetzen sei, ihren verfassungsmässigen Aufgaben in zeitgemässer Weise gerecht zu werden.

42 Empfehlungen

Die Studien der im Juli 1965 eingesetzten Expertenkommission führten im November 1967 zu konkreten Anträgen für Reformen im ganzen Bereiche der Exekutiv-tätigkeit, wobei drei Stufen mit folgenden Forderungen in Aussicht genommen wurden:

1. *Stufe*: Rasche Verbesserung der Arbeitsweise des Kollegiums (Entlastung und Freihaltung der Departementsvorsteher für die Regierungstätigkeit) und Schaffung der Voraussetzungen für eine wirksame Unterstützung des Bundespräsidenten durch die Bundeskanzlei.
2. *Stufe*: Totalrevision des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung und der Delegationsverordnung (Bundesratsbeschluss vom 17. November 1914 betreffend die Zuständigkeit der Departemente und der ihnen unterstellten Amtsstellen zur selbständigen Erledigung von Geschäften, BS 1 289) mit den Zielen
 - a. eine ausgewogene und zeitgemässe Delegationsregelung zu treffen;
 - b. die Organisationsgewalt des Bundesrats zu verstärken und beweglich zu machen.
3. *Stufe*: Inangriffnahme allfälliger Verfassungsrevisionen durch Überprüfung der Artikel 85 und 102 BV (Aufgabenkatalog der Bundesversammlung und des Bundesrats) sowie von Artikel 105 BV (Aufgaben und Stellung der Bundeskanzlei).

SACHREGISTER¹⁾

	Ziffer
Abteilung für Verwaltungsangelegenheiten des EDA	542.11
AHV, Fondsverwaltung	541.221
AHV, Zentrale Ausgleichsstelle	541.221
Alkoholverwaltung	541.511
Amt des Delegierten für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung	535
Amt für Aussenwirtschaft	541.11
Amt für Bahn- und Schiffsverkehr	538
Amt für Binnenwirtschaft	538
Amt für Bundesbauten	541.611
Amt für Forstwesen	541.513
Amt für Gesetzgebung	534
Amt für Konjunkturfragen	535
Amt für Kulturpflege	531
Amt für landwirtschaftliche Entschuldung	541.521
Amt für Mass und Gewicht	541.31
Amt für Militärversicherung	541.211
Amt für Nachrichtenübermittlung	539
Amt für Organisation	541.71
Amt für Raumordnung	536
Amt für Strassen- und Flussbau	541.612
Amt für Strassenverkehr	538
	541.613
Amt für Umweltschutz	532
Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge	537
Amt für Wohnbauförderung	533
Amtssitz	641
Amtsvoraussetzungen	642
Anhörung Sachkundiger	222.2

¹⁾ Das Wort «Eidgenössisch» bzw. «Eidg.» wird in diesem Verzeichnis nicht verwendet. So findet sich z. B. das Eidgenössische Amt für Umweltschutz unter «Amt für Umweltschutz» sowie unter «Umweltschutz».

	Ziffer
Arbeiten der Expertenkommission	02
– Verweis auf vorhandene Vorarbeiten und Grundlagen	03
– Der Bericht der Expertenkommission	04
Arbeits- und Ruhezeit der berufsmässigen Motorfahrzeugführer	538 541.621
Aufsicht	
– Das Kollegium als Träger der Aufsicht	232.3
– Aufsicht als Mittel der Leitung	213
s. auch: Kontrollen	
Aufsichtskoordination zwischen Parlament und Verwaltung	623.3
Auftrag der Expertenkommission	01
Ausführungserlasse zum neuen Gesetz	72
– Vollendung und Fortbildung der Organisation	721
– Überblick über die ausführenden Erlasse	722
Ausgleichskasse, Schweiz.	541.221
Ausgleichsstelle der AHV	541.221
Ausschüsse des Bundesrats	222.4
Aussenwirtschaftspolitik	541.11
Bahn- und Schiffsverkehr, Amt für	538
Bauwesen	541.611
Berater der Departementvorsteher	433
Bericht der Expertenkommission	04
Beschwerdedienst des EJD	542.22
Besondere Bestimmungen im Gesetz	64
– Sitzregelungen	641
– Wahl- und Amtsvoraussetzungen	642
– Titel der Chefbeamten	643
Bezeichnungen Übersicht der bisherigen und neuen Bezeichnungen von Departementen und Ämtern	97
Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit	538
Bundesbauten	541.611
Bundesbeschluss Die umfassende Regelung im Gesetz und der Verzicht auf einen einfachen Bundesbeschluss	152

	Ziffer
Bundeskanzlei	
Organisation	314
	541.7
Bundeskanzlei und Stabsstellen des Bundesrats	3
Bundeskanzler und Bundeskanzlei	31
- Die spezifische Stellung des Bundeskanzlers	311
- Die Vizekanzler	312
- Die Aufgaben des Bundeskanzlers	313
- Der Bundeskanzler als Vertreter der Geschäfte der Bundeskanzlei vor dem Parlament	712.4
Bundespräsident	23
- Die spezifische Stellung	231
- Allgemeines	231.1
- Staatsintegrierende Aufgaben	231.2
- Die Repräsentation der Eidgenossenschaft	231.21
- Die Beziehung zwischen Bund und Kantonen	231.22
- Instrumente zur Führung des Kollegiums	232
- Präsidialverfügungen	233
- Unterstützungen des Bundespräsidenten	234
- Von Schwierigkeiten bei der Institutionalisierung des gestärkten Bundespräsidenten	843.2
Bundesrat	2
- Grundsätzliches	21
- Verfassungsrechtliche Aufgabe	211
- Regierungstätigkeit	212
- Leitung der Bundesverwaltung	213
- Vollziehung und Rechtspflege	214
- Mitwirkung bei der Rechtssetzung	215
- Öffentlichkeitsarbeit	216
- Der Bundesrat als Kollegium	22
- Das Kollegialprinzip	221
- Die Verfahren des Kollegiums	222
- Die Geschäftsordnung des Bundesrats	223
- Besondere Stabseinrichtungen des Bundesrats	326
- Der Bundesrat in der Bundesversammlung	71
s. auch: Zahl der Bundesräte	
Bundesratssitzungen	
- Kreis der Teilnehmer	222.2

	Ziffer
Bundesversammlung	
Der Bundesrat in der Bundesversammlung	71
– Entlastungsversuche	711
– Die Neuregelung	712
Bundesverwaltung, Leitung der	213
Chauffeurverordnung	538
Chefbeamte	541.621
Titel	643
Delegationen des Bundesrats	222.4
Delegation	
Begriff	621
Delegationsordnung	612
Delegationsverbot	631
Delegierter	
– für Konjunkturfragen und Arbeitsbeschaffung	535
– für wirtschaftliche Kriegsvorsorge	537
– für Wirtschaftsfragen	542.61
Departement des Auswärtigen	
Verschiebungen	541.1
	542.1
Departement des Innern	
Verschiebungen	541.2
Departementalprinzip	41
– Das Verhältnis zum Kollegialprinzip	411
– Der Departementsvorsteher	412
– Die Frage der Totalität der Departementalordnung	413
Departemente	
– Die allgemeine Organisation der Departemente	4
– Das Departementalprinzip	41
– Das Verhältnis zum Kollegialprinzip	411
– Der Departementsvorsteher	412
– Die Frage der Totalität der Departementalordnung	413
– Grundsätze der Organisation und Tätigkeit der Departemente	42
– Von der Darstellungsweise im Gesetz	421
– Gliederungsprinzip	422
– Die Tiefengliederung im allgemeinen	422.1
– Die obersten Stufen	422.2
– Die Gruppenbildung	422.3

	Ziffer
(Departemente)	
(- Gliederungsprinzip)	
- Die Tiefengliederung der Ämter	422.4
- Die moderne Verwaltungsführung	423
s. auch: - Organisation der Departemente	
- Organisationsstrukturen der Departemente	
- Stabsstellen der Departemente	
- Verwaltungsführung	
Departementsvorsteher	412
- Die Vertretung des Departementsvorstehers in parlamentarischen Kommissionen	712.3
Direktion der Militärverwaltung	542.31
Erllass allgemein verpflichtender Vorschriften	631
Erlasse, die im Nachgang zum Gesetz zu ergehen haben	722
Exekutivaufgaben der Bundesverwaltung	52
Exekutivorganisation	
Verbesserung	422.2
Expertenkommission	
- Auftrag der Expertenkommission	01
- Arbeiten der Expertenkommission	02
- Verweis auf Vorarbeiten und Grundlagen	03
- Der Bericht der Expertenkommission	04
Fachgebiete	
Fachgebiete der Bundesexekutive als Ausgangsbasis der Aufgabengliederung	522
Federführung	442.1
Finanzdepartement	
Verschiebungen	541.4
	542.4
Finanzkontrolle	541.71
Finanzverwaltung	542.41
Flussbau	541.612
Fondsverwaltung AHV	541.221
Forstwesen	541.513
Fremdenpolizei	
Vereinigung mit Polizeiabteilung	542.21
Fremdenverkehrsdienst	541.522
Führungsinstrumente	
- Instrumente des Bundespräsidenten zur Führung des Kollegiums	232

	Ziffer
Führungsmöglichkeit der leistungsfähigen Verwaltung	912
Führungsrichtlinien	423.2
Führungsstil	
– Der auf die Verwaltung zugeschnittene kooperative Führungsstil	423.4
Funktionsfähigkeit des Regierungsorgans	911
Generalsekretariat	
– Die Aufgaben des Generalsekretariates	431.1
– Der Leiter des Generalsekretariates	431.2
– des EDA	542.11
– des EJD	542.22
– des EMD	542.31
– des EFD	542.41
– des EVD	542.51
– des EVBD	542.61
	542.62
Gesamtverkehrskonzeption	542.61
Geschäftsordnung des Bundesrats	223
– Der Grundsatz	223.1
– Formalien	223.2
Gesetzesentwurf	
Gesamtbild	14
– Zeitgemässes und illusionsloses Recht	141
– Eigenart des gesetzlichen Organisationsrechts	142
– Das Postulat der Konzentration und Klarheit der Organisationsregelung	143
Gesetzgebung	
– Amt für Gesetzgebung	534
– Mitwirkung des Bundesrats bei der Gesetzgebung	215.2
Getreideverwaltung	541.512
Gliederung der Bundesverwaltung	5
– Die Aufnahme ins Gesetz	51
– Die Gliederung nach Massgabe der Exekutivaufgaben	52
– Grundsatz des Vorgehens	521
– Die praktikable Lösung	522
– Überblick über die vorgeschlagenen Modifikationen	523
– Offene Problematik	524
s. auch: Organisationsstrukturen der Departemente	

	Ziffer
Gliederungsprinzip der Departemente	422
- Die Tiefengliederung im allgemeinen	422.1
- Die obersten Stufen	422.2
- Die Gruppenbildung	422.3
- Die Tiefengliederung der Ämter	422.4
Grundbuchamt	
Eingliederung der Vermessungsdirektion	542.23
Grundzüge der Neuordnung	
s.: Neuordnung	
Gruppenbildung	
- Grundsätzliches	422.3
- Einzelheiten	523
	55
Handelsabteilung	
s.: Amt für Aussenwirtschaft	
Information der Öffentlichkeit	
- Die gesetzliche Regelung	216.1
- Die staatspolitische Komponente der Regelung	216.2
Information und Presse	
Sektion des EDA	542.11
Inkrafttreten der neuen Ordnung	73
Justizdepartement	
Verschiebungen	541.3
	542.2
Kollegialprinzip	
- als dominante Maxime der Reform	221
- Verhältnis von Departementalprinzip zu Kollegialprinzip	411
- Zwei Haupttypen des Kollegialprinzips	83
- Vom Wesen des Kollegialprinzips nach schweizerischer Auffassung	84
Kollegium	
- Die Verfahren des Kollegiums	222
- Die ordentliche Prozedur	222.1
- Der Kreis der Teilnehmer	222.2
- Ausserordentliche Verfahren	222.3
- Ausschüsse des Bundesrats	222.4
- Die Geschäftsordnung	223
	722

	Ziffer
(Kollegium)	
(- Die Verfahren des Kollegiums)	
- Das sich selbst bewegende Kollegium	831
- Das geführte Kollegium	832
- Der Vorrang der Kollegiumsaufgabe	913
Kommissionen	434
- Die Vielzahl der Kommissionen	434.1
- Regelungen und periodische Überprüfungen	434.2
- Parlamentarische Kommissionen	712.3
Kompetenzkatalog des Bundesrats	151
Kompetenzregelung	
- Das Problem und seine bisherige Lösung	61
- Die leitenden Ideen der künftigen Regelung	62
Konferenzen, institutionalisierte	442.4
Konjunkturfragen, Amt für	535
Kontrollen	
- Verbesserte Kontrollen	623
- Stand der Kontrollen und Ausbaubedürfnis	623.2
- Aufsichtskoordination zwischen Parlament und Verwaltung	623.3
s. auch: Aufsicht	
Kontrollorgane	623.1
Kooperativer Führungsstil in der Verwaltung	423.4
Koordination	
- Der Bundesrat als Koordinationsstelle	212.26
- Koordination und Aufsicht	213
- Koordination in der Bundesverwaltung	44
- Institutionalisierte Koordination	441
- Koordinationsmittel	442
- Selbstkoordination	442.1
- Mitberichtsverfahren	442.2
- Interdepartementale Koordinationsstellen	442.3
- Institutionalisierte Konferenzen	442.4
Koordinationsmittel	442
- Selbstkoordinationen	442.1
- Mitberichtsverfahren	442.2
- Interdepartementale Koordinationsstellen	442.3
- Institutionalisierte Konferenzen	442.4
Kriegsvorsorge, wirtschaftliche	537
Kulturpflege, Amt für	531

	Ziffer
Landwirtschaftliche Entschuldung	541.521
Leitung der Bundesverwaltung	213
Linie und Stab	322
Mass und Gewicht, Amt für	541.31
Mietzinsrekurskommission	
- Sekretariat	542.51
Militärdepartement	542.3
Militärversicherung	541.211
Militärverwaltung	
- Direktion	542.31
Mitberichtsverfahren	442.2
Nachrichtenübermittlung, Amt für	539
Nationalbank	
erhält Aufgaben der Staatskasse	542.42
Nationalstrassen	
Zuständigkeit zum Erlass dauernder örtlicher Verkehrsanordnungen	538
Neue Ämter	53
- Amt für Kulturpflege	531
- Amt für Umweltschutz	532
- Amt für Wohnbauförderung	533
- Amt für Gesetzgebung	534
- Amt für Konjunkturfragen	535
- Amt für Raumordnung	536
- Amt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge	537
- Amt für Strassenverkehr	538
- Amt für Bahn- und Schiffsverkehr	538
- Amt für Nachrichtenübermittlung	539
Neuordnung	
- Die allgemeine Zielsetzung	11
- Die begrenzte Lenkungs-kraft von Rechtsvorschriften	12
- Sonderheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation	13
Oberforstinspektorat	541.513
Öffentlichkeit	
- Orientierung der Öffentlichkeit	216
- Verbindung der Behörden mit der Öffentlichkeit	212.27

	Ziffer
Öffentlichkeitsarbeit	216
– Die gesetzliche Regelung	216.1
– Die staatspolitische Komponente der Regelung	216.2
Organisation der Bundesverwaltung in den Einzelheiten	6
– Das Problem und seine bisherige Lösung	61
– Die Befugnis zum Organisieren	611
– Die Regelung im geltenden Organisationsrecht	612
– Die leitenden Ideen der künftigen Regelung	62
– Die Ausgangslage	621
– Die Zielvorstellungen	622
– Die Ergänzung durch verbesserte Kontrollen	623
Organisation der Departemente	
s.: – Departemente	
– Gliederung der Bundesverwaltung	
– Organisationsstrukturen der Departemente	
Organisationserlasse unterhalb der Gesetzesstufe	63
– Verordnungen des Bundesrats	631
– Organisationserlasse der Departementvorsteher	632
– Leitlinien zu Organisationsregelungen	633
Organisationsrecht	
Zum Begriff des gesetzlichen Organisationsrechts	142
Organisationsregelung	
Das Postulat der Konzentration und Klarheit der Organisationsregelung	143
Organisationsstrukturen der Departemente	98
Organisationsverordnungen des Bundesrats	722
Orientierung der Öffentlichkeit	
s.: Information der Öffentlichkeit	
Pachtzinskommission	
– Sekretariat	542.51
Parlament und Verwaltung	
Aufsichtskoordination	623.3
Persönliche Berater der Departementvorsteher	433
Planungstätigkeit	
Die Planungstätigkeit im Staat	212.23

	Ziffer
Polizeiabteilung	
Vereinigung mit Fremdenpolizei	542.21
Präsidialdepartement	
– Die Zusammensetzung und allgemeiner Aufgabenbeschrieb des Präsidialdepartements	862.2
Präsidialverfügungen	233
Preiskontrollstelle	542.51
Publikation der Erlasse	622.4
Raumordnung, Amt für	536
Rechtspflege durch Bundesrat	214
Rechtspolitische Fragen	15
– Der Verzicht auf Vorschläge zu Verfassungsrevisionen	151
– Die umfassende Regelung im Gesetz und der Verzicht auf einen einfachen Bundesbeschluss	152
Rechtsvorschriften	
– Die begrenzte Lenkungs kraft von Rechtsvorschriften	12
– Das Gesamtbild des Gesetzesentwurfs	14
Regierungsfunktion	212
– Die Umschreibung	212.1
– Faktoren der Regierungsfunktion	212.2
– Die Priorität der Regierungsfunktion	212.3
Regierungsorgan	
– Merkmale des Regierungsorgans	82
– Die Regierung als Handlungs- und Verantwortungseinheit	821
– Die Herstellung der Handlungs- und Verantwortungseinheit der Regierung	822
Regierungstätigkeit des Bundesrats	212
– Die Umschreibung	212.1
– Faktoren der Regierungsfunktion	212.2
– Zielbestimmung und Mittelauslese	212.21
– Informierende Sammlung von Tatsachen	212.22
– Planungstätigkeit im Staat	212.23
– «Richtlinien der Regierungspolitik»	212.24
– Initiativenpflicht des Bundesrats	212.25
– Koordination der Verwaltung	212.26
– Verbindung mit der Öffentlichkeit	212.27
– die Priorität der Regierungsfunktion	212.3
Repräsentationsverpflichtungen des Bundespräsidenten	231.21
– Entlastung bei Repräsentationsaufgaben	234.2

	Ziffer
Richtlinien	
- der Regierungspolitik	212.26
- für die Verwaltungsführung im Bunde	423.2
	722
Sachkundige	
- als Berater beigezogene Sachkundige in Stabsstellen bzw. Kommissionen	326
- als Teilnehmer an Beratungen des Kollegiums	222.2
Selbstkoordinationen von Amtsstellen	442.1
Sektion Information und Presse des EDA	542.11
Sitzregelungen für die Exekutive	641
Sitzungen des Bundesrats	
- Kreis der Teilnehmer	222.2
Staatliche Verwaltungsorganisation	
- Sonderheiten	13
Staatskasse	
Übertragung der Aufgaben an Nationalbank	542.42
Staatssekretär	
- Der Staatssekretär	711.21
- Die Institution der Staatssekretäre	89
- Die Haupttypen	891
- Die Vielzahl und die verwirrliehe Entwicklung	891.1
- Der beamtete Staatssekretär	891.2
- Der parlamentarische Staatssekretär	891.3
- Spielformen der Institution des Staatssekretärs	891.4
- Vor- und Nachteile des beamteten Staatssekretärs	892
- Die Beurteilung	893
- Verleihung des Titels	643
Stabsstellen	32
- Das Problem der mehrdimensionalen Organisation	321
- Die Institution der Stabsstelle	322
- Die Aufgaben von Stäben	323
- Allgemeinregelungen für Stäbe	324
- Allgemeine Stabsstellen	325
- Besondere Stabseinrichtungen des Bundesrats	326
- Wegleitende Vorstellungen	326.1
- Die Unterstellung und Zuordnung	326.2
- Der direkte Zugang zum Bundesrat	326.3

	Ziffer
Stabsstellen der Departemente	43
– Das Generalsekretariat	431
– Die Aufgaben	431.1
– Der Leiter	431.2
– Spezielle Stabsstellen der Departemente	432
– Persönliche Berater der Departementvorsteher	433
– Kommissionen	434
– Die Vielzahl der Kommissionen	434.1
– Regelungen und periodische Überprüfungen	434.2
Starkstrominspektorat	542.62
Strassen- und Flussbau, Zuteilung des Amtes	541.612
Strassenverkehr, Amt für	538
	541.613
Schweiz. Ausgleichskasse	541.221
Teilaufgabenbereiche der Bundesverwaltung	522
– als Grundlagen von Departementsstrukturen	980–985
Teilnehmer an Sitzungen des Bundesrats	222.2
Titel der Chefbeamten	643
Turn- und Sportschule	541.212
Uhrenindustrie	542.51
Umbenennungen und Verschiebungen	
– interdepartementale	541
– departementsinterne	542
– Übersicht der bisherigen und neuen Bezeichnungen von Departementen und Verwaltungseinheiten	97
Umweltschutz, Amt für	532
Unterabteilung Strassenverkehr	541.613
Unvereinbarkeitsbestimmungen	642
Verbesserung der Exekutivorganisation	422.2
Verfassungsrevisionen	
Verzicht auf Vorschläge zu Verfassungsrevisionen	151
Verkehrs- und Baudepartement	
Verschiebungen	541.6
	542.6

	Ziffer
Verkehrsordnungen	
Zuständigkeit zum Erlass dauernder örtlicher Verkehrsordnungen für	
Nationalstrassen	538
Verkehrskonzeption	542.61
Vermessungsdirektion	
Zusammenlegung mit Grundbuchamt	542.23
Verordnungen des Bundesrats	631
Verschiebungen von Ämtern und Dienststellen	54
– Interdepartementale Verschiebungen	541
– Departementsinterne Umbenennungen und Verschiebungen	542
Vertretung des Departementvorstehers in parlamentarischen Kommissionen	711.22
	712.3
Verwaltungsangelegenheiten des EDA	542.11
Verwaltungsführung	423
– Der Ausgangspunkt	423.1
– Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde	423.2
– Das Bild der obersten Chefs	423.3
– Der auf die Verwaltung zugeschnittene kooperative Führungsstil	423.4
Verwaltungsorganisation	
– Sonderheiten der staatlichen Verwaltungsorganisation	13
Vizekanzler	312
Volkswirtschaftsdepartement	
– Frage der Zugehörigkeit des Amtes für Aussenwirtschaft	541.11
– Entlastung des Generalsekretariates von Linienaufgaben	542.51
Vorverfahren der Gesetzgebung	215
	722
Wahl- und Amtsvoraussetzungen	642
Wohnbauförderung, Amt für	533
Wohnbaufragen	541.213
Wohnsitz der Amtsverwalter	641
Zahl der Bundesräte, Erwägungen	8
– Die Fragestellung	81
– Merkmale des Regierungsorgans	82
– Zwei Haupttypen des Kollegialprinzips	83
– Vom Wesen des Kollegialprinzips nach schweizerischer Auffassung	84
– Die allgemeine Problematik der Grösse des Kollegiums	85
– Die organisatorische Situation bei 11 Bundesräten	86

	Ziffer
(Zahl der Bundesräte, Erwägungen)	
– Die organisatorische Situation bei 9 Bundesräten	87
– Die organisatorische Situation bei 7 Bundesräten	88
– Übersicht und Schlussfolgerungen für die Frage der Zahl der Bundesräte	9
Zentrale Ausgleichsstelle AHV	541.221
Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung	541.71
Zielsetzung der Neuordnung	11
Ziviler Generalstab	325
Zugang zum Bundesrat	326.3
Zusammenarbeit (Koordination) in der Bundesverwaltung	44
– Institutionalisierte Koordination	441
– Koordinationsmittel	442
– Selbstkoordination	442.1
– Mitberichtsverfahren	442.2
– Interdepartementale Koordinationsstellen	442.3
– Institutionalisierte Konferenzen	442.4
Zuständigkeiten	
– Das Problem und seine bisherige Lösung	61
– Die leitenden Ideen der künftigen Regelung	62
Zuständigkeitsordnung	622.4

