

Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 21 (1999)

Rubrik: Aufbau und Entwicklung der bundesstaatlichen Verwaltung

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Aufbau und Entwicklung der bundesstaatlichen Verwaltung

La création et les débuts d'un service diplomatique en Suisse

Claude Altermatt¹

Cet exposé émane de ma thèse, publiée en 1990 aux Editions universitaires à Fribourg.²

Lorsque le terme «diplomatie» est employé dans ce texte, il se réfère à la définition portant sur le Corps diplomatique, cette branche de l'administration que possède chacun des Etats souverains et dont la mission consiste à entretenir les relations de gouvernement à gouvernement. Lorsque l'on évoque le représentant officiel – le diplomate – qui se voit à plein temps aux relations intergouvernementales, il y a lieu de rappeler qu'occuper un poste à plein temps demeurait, dans la Suisse du XIX^e siècle, une chose rare. En effet, l'on se sentait, à l'époque, encore fortement attaché au système de milice lequel reposait essentiellement sur l'engagement pour la collectivité publique de chacun des citoyens, sans véritable rémunération, ni même formation. Cette propension au système de milice se retrouve dans la préférence manifeste pour les consuls honoraires.

Mais d'abord, je voudrais jeter un bref coup d'œil sur l'Ancien Régime. La Confédération de l'époque pouvait se passer de diplomatie professionnelle, contrairement à la plupart des Puissances européennes et même aux Etats-Unis d'Amérique après 1783. En effet, la Diète du «Corps helvétique», c'est-à-dire l'alliance des Cantons suisses, se contentait uniquement de recevoir les diplomates étrangers. Du coup, la Confédération des XIII Cantons souverains et leurs alliés renonçaient délibérément à l'institution d'une diplomatie permanente qui leur aurait sans doute permis de formuler les buts en politique étrangère et qui les aurait habilités à défendre leurs intérêts auprès des Souverains étrangers. Une politique étrangère commune ne devenait donc guère possible.

Un service diplomatique à l'état embryonnaire

Il faut attendre l'avènement de la République helvétique pour voir apparaître les premiers fondements d'une représentation diplomatique suisse. L'on sait que, se référant au modèle français révolutionnaire, la République helvétique installa de toutes pièces un corps administratif. Sitôt la nouvelle constitution entrée en vigueur, le 12 avril 1798, le gouvernement nomma son premier diplomate permanent, en l'occurrence l'envoyé à Paris. Vinrent s'ajouter encore une mission à Milan et à Vienne (1802) et, surtout, un minis-

1 Ce texte n'engage que l'auteur.

2 Claude Altermatt, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848–1914)*, Fribourg 1990.

tère des affaires étrangères en Suisse. L'on créa également quelques consulats honoraires, dont le premier fut ouvert en 1798 à Bordeaux.

Avec la Restauration toutefois, le petit ministère tout comme la légation milanaise disparurent, alors que les légations à Paris et à Vienne furent maintenues. Quant aux consuls honoraires, leur nombre augmenta sensiblement.³ Le recrutement se faisait parmi les commerçants suisses établis à l'étranger. Ainsi, on n'abusait pas de la caisse fédérale gérée par la Diète, car celle-ci ne devait pas leur verser de rémunération.

Ce n'est qu'à partir de 1848, avec la naissance du second Etat moderne de la Suisse, que la Confédération disposera désormais d'un minuscule ministère des affaires étrangères. En 1848, le Conseil fédéral sut s'imposer comme le seul interlocuteur dans les rapports officiels avec l'étranger. Le ministère responsable des relations avec l'extérieur, le Département politique (DPF), était de surcroît revêtu du prestige de département présidentiel. En effet, les affaires étrangères furent confiées au président de la Confédération, ce système de rotation engendrant une certaine instabilité au sein du collège gouvernemental. Enfin, il convient de préciser qu'en 1848, les vainqueurs du «Sonderbund» et pères de la Constitution, les radicaux, ne se lancèrent pas pour autant dans la voie d'un étatisme forcé. Dans le domaine des affaires étrangères, les débuts furent même fort simples, voire bucoliques.

Ce n'est qu'en 1853 qu'un certain nombre de députés aux Chambres fédérales exprima le désir de créer de nouvelles missions diplomatiques. On estimait qu'il était devenu nécessaire d'envoyer à l'étranger des compatriotes qui non seulement jouissaient d'une haute estime, mais qui bénéficiaient également du rang protocolaire approprié. Ceci était nouveau, car jusque-là, la Suisse ne voulait pas se soumettre aux rigidités du Protocole international et estimait notamment que des chargés d'affaires suffisaient amplement pour diriger les deux missions diplomatiques. D'autre part, si les députés fédéraux étaient d'avis qu'en renonçant à établir des missions diplomatiques dans les grandes capitales, on pouvait faire des économies, ils avaient compris qu'en même temps, on conférait une influence excessive aux diplomates étrangers en poste à Berne. Or, on reprochait à la plupart des diplomates étrangers en poste en Suisse de ne pas posséder la compétence requise – peut-être parce qu'il s'agissait de personnes issues de la noblesse, peut-être subsistait-il même quelques traces de xénophobie – et encore moins de bonnes intentions à l'égard du régime libéral-radical en place. Les considérations d'ordre pécuniaire, l'esprit de petit comptable, trop souvent l'obstacle insurmontable à la création de légations, furent pour une fois relégués: «Si cette augmentation dans les dépenses, dût-elle même dépasser nos prévisions, pouvait contribuer à faire tomber les préventions, à dissi-

3 De 1815 à 1848, 34 postes consulaires furent créés.

per les nuages que certains intéressés entretiennent avec soin, entre la Suisse et les chefs des grandes puissances Européennes, nous croyons que la patrie aurait retrouvé cent fois le mince sacrifice de quelques milliers de francs.»⁴

Pourtant, en dépit de ce raisonnement, les choses ne progressèrent guère jusqu'en 1860, lorsque fut érigée la légation à Turin. Et ce n'est qu'en 1867 que la Suisse se dota d'une mission diplomatique à Berlin, accréditée également à Carlsruhe et à Munich. Désormais, la Suisse était représentée en bonne et due forme auprès de tous les Etats qui l'entouraient. Une étape importante venait d'être franchie dans l'instrumentation de sa diplomatie professionnelle laquelle, il faut le rappeler, restait néanmoins très limitée. A l'étranger, les interlocuteurs des quelques diplomates suisses ne cachaient d'ailleurs pas leur satisfaction de voir que la Suisse s'apprêtait à se conformer aux us et coutumes internationaux. Ainsi, en mai 1867, lors de la cérémonie de remise des lettres de créances, le roi de Prusse déclara au nouveau Ministre de Suisse: «[E]s freue ihn ausserordentlich, dass die Schweiz ihm einen Gesandten schicke; er wolle es nicht verhehlen, dass er schon lange gewünscht habe, die Schweiz möchte in dieser Hinsicht Reciprocität üben.»⁵

Consolidation du service diplomatique

A la suite de l'établissement de la légation à Berlin, le Conseil fédéral publia un message à l'attention des Chambres fédérales, rapport qui fut discuté en juillet 1867 en réunion plénière. Il convient de signaler l'intervention du conseiller fédéral Jakob Dubs lequel prit la parole durant le débat, alors qu'il n'était pas chef du DPF. A propos des moyens à engager dans les relations internationales, Dubs nomma la diplomatie, tout en précisant: «[E]s wäre aber nun thöricht zu glauben, mit diesem Mittel [la diplomatie] komme man immer zum Ziel.» S'adressant aux opposants de toute représentation diplomatique – ceux-ci prétendaient que la simple existence de forces armées fortes rendait la diplomatie caduque – Dubs soutint la comparaison suivante: «Einem Schuldner, der durch Unglücksfälle vom ökonomischen Ruin bedroht sei, kann auch kein Advokat helfen, einem Wanderer, auf den ein Felsstück herunterstürzt, kein Doktor. Und deswegen schafft man doch weder die Advokaten noch die Ärzte ab, denn sie sind in vielen andern Fällen nützlich. So ist es auch mit der Diplomatie; sie ist keine Universalmedizin für alle Fälle, aber sie ist in vielen Fällen nützlich.»

Dubs ne ménagea pas non plus ceux qui déclaraient que les représentants suisses ne pouvaient de toute manière exercer aucune influence, vu la taille ré-

4 *Rapport du Conseil national sur le rapport de gestion du Conseil fédéral de 1852*, Feuille Fédérale, 1853/II, p. 769.

5 *Documents Diplomatiques Suisses*, tome II (1866–1872), Berne 1985, document 93.

duite du pays. Du coup, il fit appel aux sentiments patriotiques des députés et se fit le champion d'une Suisse investie d'une mission internationale: «Allein, es gibt ja auch noch eine andere Macht, die nicht abhängig ist von der Zahl der Quadratmeilen und der Soldaten; das ist die Macht der Intelligenz. Durch Absendung verständiger Männer kann die Schweiz über alle Hilfsmittel der Intelligenz disponieren. Warum soll sie sich nun gerade auf diesem Gebiet schwächen, wo sie mit dem Grössten ganz auf gleicher Linie steht? Aber es steht einem Schweizerischen Gesandten auch noch eine moralische Macht zur Seite, er vertritt in vielen Richtungen mehr als sein Land. Er vertritt ein Prinzip, das grösser als sein Land ist, dasjenige der Republik, der Selbstbethätigung des Volks; er vertritt eine grosse Staatsform, die des Bundesstaates, er vertritt den Grundsatz der Freiheit der Arbeit und des Verkehrs, auf welchen Gebieten die Schweiz fast Grossmachtrang hat, er vertritt den edelmüthigen Grundsatz des Schutzes aller politisch Verfolgten, von dem wechselweise Fürsten und Bürger Gebrauch machen. Auf allen diesen Gebieten hat ein Schweizerischer Gesandter die Grossmacht der öffentlichen Meinung Europas hinter sich.»⁶

Grâce à l'éloquence de Dubs, nous savons qu'en 1867, la diplomatie n'était plus considérée comme étant incompatible avec la vision que l'on se faisait d'une Suisse Etat-modèle qui se croyait à l'avant-garde des peuples. Le 18 juillet 1867, l'Assemblée fédérale entérina le système des quatre missions diplomatiques dans les Etats limitrophes.⁷

Après ce saut qualitatif de 1867, rien ne bougea pourtant jusqu'en 1881, année où un scandale éclaboussa le consul honoraire de Suisse aux Etats-Unis. On sait qu'à l'époque, la plupart des Suisses avaient un goût prononcé pour les consuls honoraires, réputés plus efficaces et surtout meilleur marché que les diplomates engagés à plein temps. Or, à la fin de 1881, suite aux démêlés de l'agent consulaire avec la justice américaine, le Conseil fédéral décida d'abandonner le poste d'un consul non professionnel et de créer du coup une cinquième légation. En mai 1882, le Conseil fédéral nomma le conseiller national Emil Frey en qualité de premier envoyé diplomatique de la Suisse aux Etats-Unis. Ce futur conseiller fédéral était prédestiné à revêtir cette nouvelle fonction de l'administration fédérale, notamment parce qu'il connaissait très bien les Etats-Unis, car il avait été officier de l'armée du Nord pendant la guerre de Sécession. Y avait-il aussi des considérations de politique intérieure suisse poussant les milieux politiques de Berne à établir rapidement un poste lointain où l'on pouvait caser un rival en puissance?

En 1890, – Frey était de nouveau de retour au bercail – les postes en Grande-Bretagne et en Argentine furent établis, suivies en 1905 par les léga-

6 NZZ, 15 juillet 1867.

7 Altermatt, Les débuts (note 1), p. 70.

tions en Russie et au Japon. Donc, dans l'Empire britannique, la Confédération avait pu économiser les dépenses d'une représentation diplomatique pendant les 90 premières années du XIX^e siècle. Dans le vaste Empire russe, au demeurant l'une des puissances garantes de la neutralité perpétuelle de 1815, la Suisse était même restée absente jusqu'en 1906, l'année qui avait suivi la guerre russo-nippone. La même année, le ministre du Brésil en Suisse exigea des relations diplomatiques sur base de réciprocité en lançant une sorte d'ultimatum. En 1907, cette démarche brésilienne, à laquelle s'était ajoutée la démission du consul honoraire suisse à Rio de Janeiro, produisit le résultat escompté: sans faire trop de bruit, le Conseil fédéral conféra au nouveau titulaire, un agent professionnel, le titre de consul général et chargé d'affaires. Cette procédure se répéta en 1910 à Madrid. Ainsi, en 1914, à la veille de la Première Guerre mondiale, la Confédération disposait de onze postes diplomatiques à l'étranger. A la tête des onze légations suisses, il y avait neuf ministres plénipotentiaires, un ministre résident (Madrid) et un chargé d'affaires (Rio de Janeiro). En outre, un ministre se trouvait depuis 1912 à la tête de la Division des affaires étrangères à la Centrale à Berne.

Un chef du DPF solitaire

Venons-en à la Centrale, au DPF à Berne. En 1848, en établissant le DPF, le Conseil fédéral ne voulait en aucun cas imiter l'étranger. Il tenta plutôt de créer une forme originale, foncièrement propre à la Suisse. De taille très modeste, le DPF n'avait au fond qu'une seule tâche: il procédait à l'examen préalable des affaires ayant trait à l'étranger et à la sécurité intérieure et soumettait ensuite ses propositions au Conseil fédéral. C'est donc le gouvernement fédéral qui examinait toutes les propositions avant de trancher. Lorsqu'il s'agissait des affaires étrangères, le principe de la collégialité était strictement respecté. On l'a vu, en instituant la rotation annuelle du chef du DPF assumant simultanément la Présidence de la Confédération, les radicaux de 1848 créaient sciemment une certaine instabilité à la tête des sept départements fédéraux. En effet, au début de chaque année, un double changement au minimum se produisait à la tête des sept petits ministères. Aux débuts de l'Etat fédéral, le nouveau chef du DPF se trouvait tout seul dans son département, car il ne disposait d'aucun collaborateur. Sans doute pouvait-il compter de temps à autre sur le concours d'un copiste de la Chancellerie fédérale, lorsqu'il s'agissait de transcrire des rapports par exemple. Ce système de travail pour ainsi dire archaïque fonctionna, semble-t-il, à la pleine satisfaction des divers chefs du DPF durant les années 1850. Les années 60 cependant produisirent un tel accroissement des affaires que la Centrale se vit obligée d'engager un jeune diplomate pour assister le chef du DPF.

Le système Droz et ses tribulations

C'est le conseiller fédéral neuchâtelois Numa Droz qui prit finalement l'initiative de transformer le DPF. En 1887, cet homme politique hors du commun allait assumer pour la seconde fois la présidence de la Confédération et la direction du petit DPF. Il ne tarda pas à imposer l'abandon de la rotation annuelle à la tête du DPF. Du coup, le président de la Confédération n'était plus automatiquement ministre des affaires étrangères. Le DPF changea de dénomination et devint le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La division du commerce fut rattachée au DFAE, où l'on créa une autre division, à savoir la division politique. La réorganisation de Droz représentait un pas décisif vers la constitution d'un ministère des affaires étrangères calqué sur le modèle étranger. Issu de la réforme administrative, le DFAE sous la direction de Droz comptait en 1888 vingt fonctionnaires. Savant que le DFAE allait rester pour quelques années sous son contrôle, Droz chercha ainsi à donner une certaine uniformité et continuité à son service, par exemple par l'introduction d'un chiffre digne de ce nom, ou en organisant une conférence annuelle des chefs de mission et surtout en recrutant systématiquement des jeunes diplomates prêts à se consacrer à la Carrière.

Mais les réformes de Droz ne furent qu'un intermède. En effet, les mesures qu'il avait introduites furent abandonnées en 1894, avec effet au premier janvier 1896. Cependant, ce pas en arrière ne put résoudre les problèmes, bien au contraire. A cet égard, il sied de rappeler que la réorganisation du DPF était étroitement liée à la question plus large d'une réforme embrassant l'ensemble du Conseil fédéral. Au début du XX^e siècle, l'élargissement de l'activité de l'Etat fédéral et la complexité croissante des dossiers à traiter amenèrent en effet le Conseil fédéral à reconsiderer ses propres structures. Au sein du collège gouvernemental, le conseiller fédéral neuchâtelois Robert Comtesse s'engagea en faveur des réformes: «Une réforme s'impose dans l'organisation du Conseil fédéral! Qu'elle vienne un peu plus tôt ou un peu plus tard, elle doit venir» déclara-t-il le 29 juin 1909.⁸ Dans ce même mémoire, il fustigea le système de rotation en vigueur qui tendait à «perpétuer l'instabilité dans le Département des affaires extérieures, qui exige autant qu'un autre et plus qu'un autre de la stabilité et de l'esprit de suite». Ces propositions reposaient essentiellement sur l'ancien «système Droz». D'où le reproche de ses adversaires l'accusant de vouloir réintroduire le «système Droz». A de telles critiques, Comtesse rétorqua: «[C]e n'est pas le système Droz; c'est le système de la raison pratique et expérimentale!»

Pourtant, le moment n'était pas encore venu pour corriger cette entorse à la modernisation d'un gouvernement reposant sur la collégialité. Le Conseil

⁸ *Documents Diplomatiques Suisses*, tome V (1904–1914), Berne 1983, document 261.

fédéral ne se souciait guère du fait que tous les autres pays à régime constitutionnel disposaient de ministères des affaires étrangères plus ou moins calqués sur celui du «Quai d'Orsay». En effet, le langage gouvernemental ne prêtait à aucune équivoque: «Une transformation du département politique d'après le modèle des ministères des affaires étrangères d'autres pays, lesquels interviennent dans tous les rapports avec l'étranger et se composent de plusieurs divisions (politique, juridique, commerciale, etc.), ne nous paraît pas nécessaire. Un rouage aussi compliqué coûterait beaucoup et ne rendrait la marche des affaires que plus lente.»⁹

Cette autosatisfaction était cependant trompeuse, puisque deux ans plus tard, le problème rebondissait une nouvelle fois. Fort de ses expériences de chef du DPF en 1910, Comtesse déclara que la situation était devenue intenable au DPF. Pour lui, la Suisse n'avait pas d'autres choix que de copier le modèle étranger. Cette manière de voir fut rejetée par son collègue L. Forrer, adversaire de la diplomatie professionnelle et partisan invétéré de l'ancien système: «Der Gesamt-Bundesrat ist eigentlich das Politische Department.»¹⁰

Néanmoins, Comtesse sut s'imposer, car le 13 juillet 1911, le Conseil fédéral se prononçait pour la réintroduction du «système Droz», décision qui prit effet au 1^{er} janvier 1914 dans le cadre d'une réforme administrative.¹¹ Tout en réintroduisant la direction permanente du ministère des affaires étrangères, le gouvernement s'abstint prudemment de modifier le nom du département. En gardant la dénomination originelle de 1848, l'on observa une certaine tradition.

Sous la direction du conseiller fédéral Arthur Hoffmann, le réseau accusa pendant la Première Guerre mondiale une seule augmentation: En 1916, c'est la légation à Bucarest qui fut établie en vue d'assurer le fonctionnement des intérêts étrangers dont la Suisse assurait la défense en Roumanie entrée en guerre. Dans l'après-guerre immédiat, des légations furent ouvertes aux Pays-Bas, en Belgique, en Suède et dans l'un des Etats nouvellement créés, en Pologne.

L'opposition intérieure au service diplomatique

A force de pénétrer dans les annales de la diplomatie professionnelle suisse, on cerne un mouvement d'opposition tenace, ancré dans les milieux les plus divers. Souvent latente, cette opposition parvint néanmoins à se manifester et à s'imposer deux fois, lors de votations populaires. En effet, le 11 mai 1884, le peuple suisse refusa d'accorder une indemnité de 10000 francs à son ministre

9 Feuille Fédérale 1909/IV, p. 363.

10 Documents Diplomatiques Suisses, tome V (note 7), document 290.

11 Altermatt, Les débuts (note 1), p. 183.

à Washington.¹² Lors de la campagne précédant ce vote, les opposants à ce crédit, menés par les catholiques-conservateurs, avancèrent les arguments suivants:

- une méfiance générale à l'égard du monde diplomatique,
- la préférence persistante pour les consulats honoraires,
- les traitements jugés trop élevés des diplomates suisses, l'aspect financier en général,
- les rancunes contre Emil Frey, diplomate et homme politique.

Se référer, à l'occasion de ce vote, à la simplicité républicaine était populaire, d'autant plus que les radicaux au pouvoir n'étaient plus considérés comme les seuls gardiens d'un patriotisme authentiquement suisse.

Dix ans plus tard, ce fut le projet de loi fédérale sur les légations qui relança le débat sur l'utilité du réseau diplomatique. Une fois de plus, le peuple ne manqua pas l'occasion et manifesta son aversion à l'égard du service diplomatique. Pour le journal *Vorwärts* par exemple, les légations, c'était «ein Machwerk» – «durch und durch undemokratisch, ja unrepublikanisch, ohne eine Spur von Schweizersinn, ein Produkt der monarchischen Ausländerei, der Klassenwirtschaft».¹³ Signalons encore que pendant la campagne qui aboutit le 3 février 1895 à une nouvelle défaite pour la diplomatie professionnelle,¹⁴ l'on avait invoqué la demande de dissoudre le petit corps de jeunes diplomates recrutés par Droz et appelés par la suite «école Droz». Au fond, l'on ne voulait pas de Carrière en Suisse. Celle-ci était considérée comme étrangère à la Suisse et à son administration. Parmi les opposants du Corps diplomatique et des légations figurent surtout les conservateurs-catholiques et les socialistes. Ces derniers tentèrent même de faire de la controverse un objet de la lutte des classes.

Identité suisse et diplomatie professionnelle

Au-delà des découpages chronologiques, marqués par la création de chacune des légations entre 1860 et 1920 et des deux votations populaires de 1884 et de 1895, l'histoire de la diplomatie suisse est dominée par une idée maîtresse qui aboutit à une vision de la Suisse.

En 1847/48, les radicaux sortirent vainqueurs du conflit qui les opposait aux conservateurs qui avaient misé sur la restauration. Arrivés au pouvoir, confrontés aux problèmes gouvernementaux, les radicaux, s'inspirant d'une

12 La demande de crédit fut balayée par 61,5% des voix exprimées.

13 *Vorwärts*, 31 janvier 1895.

14 La loi fut refusée par 58,5% des voix exprimées.

sorte d'éthique républicaine, se prononcèrent tout d'abord pour des vertus qu'ils attribuaient à une «Suisse d'antan». La simplicité républicaine, la modestie et le courage notamment furent considérés comme des valeurs propres à la Suisse d'antan. Des traditions suisses furent donc reprises par ceux qui s'appriétaien à édifier une nouvelle Suisse.

Le conseiller fédéral Friedrich Frey-Héroisé, chef du DPF en 1854, se fit l'interprète de cette simplicité républicaine: «Die Kraft der Republik liegt in ihrem Innern und nicht in äusserem Schein und sie sucht ihre Würde nicht in Ostentationen bei Fremden, sondern darin, dass sie ihre Selbständigkeit gegen das Ausland zu behaupten versteht und ihre Verwaltung redlich und gut zum Wohl des Landes einzurichten versteht.»¹⁵

Au début de l'Etat fédéral, la diplomatie classique contrastait totalement avec les principes de simplicité, de modestie, d'honnêteté, voire de courage. Pourtant, au fil des années, certains des préjugés à l'égard de la diplomatie s'estompèrent, car les diplomates suisses parvinrent à convaincre l'élite radicale de l'utilité de leurs activités. Tout en restant à l'état embryonnaire, la diplomatie suisse répondait donc aux critères de compétence, d'honnêteté et d'efficacité. La diplomatie classique n'était plus exclue d'office. Son admission comme branche autonome d'une Administration fédérale en pleine croissance constituait paradoxalement un pas de plus sur la voie d'où s'éloignait la «Suisse d'antan». Ceci était étonnant, car autrefois la diplomatie était considérée comme un relent de l'Ancien Régime lequel s'était écroulé notamment grâce aux partisans de la Révolution française, pères spirituels des libéraux et radicaux.

De nombreux libéraux et radicaux commencèrent à nuancer leur opposition aux us et coutumes diplomatiques. Néanmoins, le besoin d'augmenter le réseau diplomatique et la nécessité d'un Ministère des affaires étrangères efficace divisaient les élites et le peuple suisses. Mais, petit à petit, la diplomatie classique trouva malgré tout l'agrément des élites politiques et même économiques, conscientes de l'intégration progressive de leur pays dans un monde en pleine évolution. La méfiance à l'égard du monde extérieur diminua, cette évolution allant de pair avec la confiance croissante que l'on témoignait aux représentants officiels de la Confédération à l'étranger, même si un certain malaise persistait. La Suisse officielle était enfin prête à fournir des interlocuteurs professionnels avec lesquels les dirigeants et diplomates étrangers pouvaient s'entretenir et négocier.

Le développement d'un instrument diplomatique devint un indice parmi d'autres d'une Suisse qui progressait. Il s'inscrit dans un contexte plus large du passage de la Suisse dans l'ère moderne.

15 *Documents Diplomatiques Suisses*, tome I (1848–1865), Berne 1986, document 199.

Bürokratie als soziale Erfahrung

Möglichkeiten einer biographischen Annäherung

Christian Windler

«Entreprendre de penser l’Etat, c’est s’exposer à reprendre à son compte une pensée d’Etat, à appliquer à l’Etat des catégories de pensée produites et garanties par l’Etat, donc à méconnaître la vérité la plus fondamentale de l’Etat.»¹ Die Formel von Pierre Bourdieu beschreibt in konziser Weise den Teufelskreis, in den sich Studien zu Staatsbildung und Sozialdisziplinierung oft verwickeln. Indem Kategorien staatsbezogenen Denkens des 19. und 20. Jahrhunderts übernommen und primär Quellen herangezogen werden, die im Zusammenhang der zu analysierenden Institutionen entstanden, tendieren sie dazu, die Vielfalt der Wechselwirkungen zwischen Herrschaftsinstanzen, die zum Teil unterschiedlichen Legitimitäten verpflichtet waren, zu verkennen. So ist die französische Forschung von Toqueville bis Mousnier in der Regel davon ausgegangen, dass sich staatliche Strukturen in Frankreich früher als anderswo in Europa herausgebildet hätten.² Das Bild eines das Territorium durchdringenden monarchischen Absolutismus ist durch neuere Arbeiten vor allem englischer und amerikanischer Historiker grundsätzlich in Frage gestellt worden. Arbeiten wie jene von William Beik, Sharon Kettering oder Roger Mettam haben entscheidend dazu beigetragen, die Vielfalt der Jurisdiktionen und den weiten Handlungsspielraum der verschiedenen Akteure aufzuzeigen. Patronage erscheint nicht mehr als Begrenzung einer in den Kategorien des Staates des 19. Jahrhunderts analysierten Monarchie, sondern als konstituierender Faktor zunehmend engerer Vernetzungen zwischen Herrschaftsinstanzen, die über jeweils eigene Legitimitätsgrundlagen verfügten.³ Indem sie die vielfältigen Kommunikationsnetze und Wechselwirkungen zwischen weitgehend autonomen lokalen Herrschaftsverbänden und übergeordneten Gewalten untersuchten, haben mit mikrohistorischen Methoden insbesondere auch italienische Historiker aufzeigen können, dass sich die lokalen politischen

1 Pierre Bourdieu, *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*, Paris 1994, S. 101.

2 Roland Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue, 1598–1789*, 2 Bde., Paris 1990–1992².

3 William Beik, *Absolutism and society in seventeenth-century France: State power and provincial aristocracy in Languedoc*, Cambridge 1985; Sharon Kettering, *Patrons, brokers and clients in seventeenth-century France*, New York 1986; Roger Mettam, *Power and faction in Louis XIV's France*, Oxford 1988; Linda Levy Peck, *Court patronage and corruption in early Stuart England*, Boston 1990; Nicholas Henshall, *The myth of absolutism: Change and continuity in early modern european monarchy*, London 1992; zur Debatte: Ronald G. Asch und Heinz Duchhardt, Hg., *Der Absolutismus – ein Mythos? Strukturwandel monarchischer Herrschaft in West- und Mitteleuropa (ca. 1550–1700)* (= *Münstersche Historische Forschungen* 9), Köln 1996.

Praktiken nicht auf Formen mehr oder weniger wirksamen Widerstandes gegen die Auferlegung eines zentralisierten Justiz- und Verwaltungssystems beschränkten. In seiner inzwischen klassischen Analyse des immateriellen Erbes eines Dorfnotabeln des Piemont hat etwa Giovanni Levi gezeigt, wie die Integration in staatliche Strukturen neue Möglichkeiten sozialer Mobilität eröffnete, die auf Ansehen, Sozialbeziehungen und besonderer Vermittlungsfähigkeit beruhten.⁴

Mit der Französischen Revolution und der napoleonischen Zeit verbindet sich die Vorstellung eines Zentralisierungs- und Bürokratisierungsschubes, dessen Auswirkungen über die Grenzen Frankreichs hinausreichten. Während solche Veränderungen in ihren institutionsgeschichtlichen Dimensionen bereits recht gut erforscht sind, fällt es schwerer, sich ein Bild der Veränderungen von Herrschaft als sozialer Praxis zu verschaffen.⁵

Geographisch begrenzte Fallstudien oder biographische Untersuchungen versprechen mehr Möglichkeiten, Herrschaft sozial zu begreifen, die wechselseitige Dynamik der Beziehungen zwischen den verschiedenen Herrschaftsinstanzen sowie die Entwicklung der Handlungsräume und -strategien von Gemeinden, Familien oder Einzelpersonen zu verstehen, der Auflösung und Neubildung, aber auch der Permanenz von Beziehungsnetzen nachzugehen.

Ziel dieses Beitrages ist es, die Erkenntnismöglichkeiten eines biographischen Zugriffes an einem französischen Beispiel auf der Grundlage privater Korrespondenzen zu prüfen. Biographie bedeutet in diesem Fall nicht den Verzicht auf Problematisierung und Kontextualisierung. Ein biographischer Zugriff bietet im Gegenteil die Chance, festgefügte Paradigmen sozialgeschichtlicher Analyse aufzubrechen und Vielfalt und Grenzen individueller Handlungsräume aufzuzeigen.⁶

Bewusst wird dabei von einem Menschen ausgegangen, der sich nur selten in der Hauptstadt Paris aufhielt, wegen seiner Tätigkeit im Dienste des Marine- bzw. Aussenministeriums jedoch in ständigem Briefwechsel mit Vorgesetzten, Verwandten, Freunden und einflussreichen Protektoren stand. Es handelt sich um einen wohlhabenden Notabeln aus Voiron, einer Landstadt der Dauphiné – Jacques-Philippe Devoize (1745–1832) –, der von 1776 bis

4 Vergleiche Giovanni Levi, *L'eredità immateriale: Carriera di un esorcista nel Piemonte del Seicento*, Torino 1985; Osvaldo Raggio, *Faide e parentele: Lo stato genovese visto dalla Fontanabuona*, Torino 1990.

5 Siehe die kritischen Überlegungen im vergleichenden Rahmen bei Christophe Charle, «Légitimités en péril: Eléments pour une histoire comparée des élites et de l'Etat en France et en Europe occidentale (XIX^e–XX^e siècles)», in: *Actes de la recherche en sciences sociales* Nr. 116/117, März 1997, S. 39–52.

6 Vergleiche Giovanni Levi, «Les usages de la biographie», in: *Annales ESC* 44, 1989, S. 1325–1336; Sabina Loriga, «La biographie comme problème», in: Jacques Revel, Hg., *Jeux d'échelles: La micro-analyse à l'expérience*, Paris 1996, S. 209–231.

1819 in verschiedenen Häfen des Osmanischen Reiches und des Maghreb als französischer Vizekonsul und später Generalkonsul wirkte. 1819 kehrte er in seine Geburtsstadt zurück, wo er dank seiner Beziehungen in Paris und seiner langen Erfahrung mit den spezifischen Handlungsformen staatlicher Verwaltung auf lokaler Ebene beträchtlichen informellen Einfluss als Mittler (*broker*) erlangte. In den 1820er Jahren war er aufgrund einer Steuerleistung von über 1000 Francs pro Jahr für die *Chambre des députés* wählbar und gehörte zum exklusiven Viertel jener Wähler seines Departements, die sowohl im *Collège d'arrondissement* wie auch im *Collège départemental* wählen konnten, das heisst im Sinne des Wahlgesetzes von 1820 über den *double vote* verfügten.⁷

Am Beispiel von Devoize soll geprüft werden, wie bürokratische Formen von Herrschaftslegitimation und informelle Beziehungsnetze ausser- und innerhalb der Verwaltung ineinanderwirkten. Es soll danach gefragt werden, wie der Konsul seine individuellen Handlungsstrategien an die politischen Veränderungen zwischen 1789 und 1815 anpasste, wie er mit den damit verbundenen Bedrohungen umging und die Chancen zur Sicherung und Vererbung einer mit staatlicher Verwaltung verbundenen familiären Stellung nutzte.

Französische Kauf- und Seeleute fanden im 18. Jahrhundert im Osmanischen Reich und den Regentschaften des Maghreb neben der Gesandtschaft in Konstantinopel ein Netz konsularischer Vertretungen vor, das dichter war als jenes anderer europäischer Mächte. In den von der Pforte weitgehend unabhängigen Regentschaften des Maghreb oblagen den Konsulen als *Chargés d'affaires* auch die Aufgaben politischer Vertretung. In dieser Lage befand sich auch Devoize als Generalkonsul in Tunis von 1791 bis 1819.

Mit der Säkularisierung des Fremdbildes und der zivilisatorischen Distanzierung gegenüber nichteuropäischen Kulturen gingen im 18. Jahrhundert Veränderungen der mit der Pflege solcher Beziehungen betrauten Institutionen und ihrer Praxis einher. Kenntnisse fremder Sitten wurden als Voraussetzung dafür erkannt, in einem andersartigen Kontext kommunizieren und mit den sich ergebenden Problemen umgehen zu können. Infolge der Bedeutung, die die französische Krone ihren Beziehungen mit dem Osmanischen Reich und den Regentschaften des Maghreb beimass, zeichnete sich diese Entwicklung in Frankreich besonders früh und deutlich ab. Die britischen Konsulen etwa mussten erst seit den 1820er Jahren auf die Beteiligung am

⁷ Der vorliegende Beitrag stützt sich vor allem auf die Dokumentation des Familienarchivs (deponiert in den Archives Nationales, Paris, unter den Signaturen 327 AP 1 bis 31). Um den Umfang des Anmerkungsapparates zu beschränken, werden bloss wörtliche Zitate nachgewiesen. – Biographische Daten zu Jacques-Philippe Devoize und Hinweise auf ältere Literatur bei: Anne Mézin, *Le consuls de France au siècle des Lumières (1715–1792)*, Paris 1997, S. 239–242.

Handel verzichten.⁸ Anders verhielt es sich mit den französischen Konsulen: Während die professionelle Spezialisierung der hochrangigeren Diplomaten rudimentär blieb, waren das konsularische Personal sowie die *Drogmans* (Dolmetscher) seit dem späten 17. Jahrhundert Gegenstand königlicher Dekrete, die ihr Wirken im Gegenzug zu einer festen Besoldung ganz in den Dienst der Krone zu stellen suchten und Beteiligungen an Handelsgeschäften ausschlossen.⁹

In der Selbstdarstellung von Konsulen und *Drogmans* des 18. Jahrhunderts diente die Betonung der kulturellen Verschiedenheit des Orients – häufig auch ihres persönlichen Leidens – nicht zuletzt dazu, den Wert spezialisierter Dienste hervorzuheben, die zur Kommunikation in einer so fremden Welt befähigten. Mit Berufung auf Wissen und Erfahrung definierten sich die Konsulen in der Levante und im Maghreb als Teil eines *Corps*, das danach strebte, Vermittlung zu monopolisieren. Die Konsulen verdrängten selbständige Makler, die im 16. und 17. Jahrhundert etwa beim Rückkauf von Gefangenen noch eine entscheidende Rolle gespielt hatten.¹⁰ Im Zuge solcher Praxis konstituierten sie sich, in Anlehnung an die Begrifflichkeit von P. Bourdieu, als eine Art niedriger *noblesse d'Etat*, als einen jener durch persönliche Verpflichtungen – Patronage, Freundschaft, Verwandtschaft – zusammengehaltenen *Corps*, die die Herausbildung staatlicher Strukturen förderten, um ihre eigene Beteiligung an der Ausübung von Macht zu legitimieren.¹¹

Die königliche *Ordonnance de Marine* von 1781 bezeichnete die Konsulen und Dolmetscher als Teil einer dem öffentlichen Dienst und Interesse gewidmeten Verwaltung. Allerdings formalisierte sie nicht nur Anforderungen und bürokratische Karrieremuster, wie dies gemeinhin betont wird, sondern auch die Präferenz für Söhne, Enkel und Neffen von Konsulen und Dolmetschern bei der Rekrutierung.¹² Die *Ordonnance* war damit ebenso Legi-

8 David B. Horn, *The british diplomatic service, 1689–1789*, Oxford 1961, S. 243–244, 250.

9 Yvan Debbasch, *La nation française en Tunisie (1577–1835)*, Paris 1957, S. 182–194; Louis Dermigny, «Ecales, échelles et ports francs au moyen âge et aux temps modernes», in: *Les grandes escales*, 3. Teil: *Période contemporaine et synthèses générales* (= *Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions* 34), Bruxelles 1974, S. 213–644, hier S. 406, 432–445. Über die *Drogmans* siehe die Aufsätze in Frédéric Hitzel, Hg., *Istanbul et les langues orientales: Actes du colloque organisé par l'IFEA et l'INALCO à l'occasion du bicentenaire de l'Ecole des Langues Orientales, Istanbul 29–31 mai 1995*, Paris 1997.

10 Wolfgang Kaiser, «Kaufleute, Makler und Korsaren: Karrieren zwischen Marseille und Nordafrika im 16. und 17. Jahrhundert», in: Ursula Fuhrich-Grubert und Angelus H. Johansen, Hg., *Schlaglichter Preussen – Westeuropa* (= *Festschrift Ilja Mieck*), Berlin 1997, S. 11–31.

11 Vergleiche Pierre Bourdieu, *La noblesse d'Etat: Grandes Ecoles et esprit de corps*, Paris 1989.

12 «Ordonnance concernant les consulats, la résidence, le commerce et la navigation des sujets du roi dans les Echelles du Levant et de Barbarie, Versailles, 3.3.1781», in: *Recueil général des anciennes lois françaises, depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789: XXVI. Du 31 décembre 1778 au 3 mars 1781*, Paris 1826, S. 438–452; Instruction relative à l'Ordonnance du Roy concernant les Consulats, la Résidence, le commerce, et la navigation des sujets de S. M. dans les Echelles du Levant et de Barbarie rendue le 3 mars 1781, Marly, 5.5.1781 (A. N. [= Archives Nationales, Paris], AE B¹ 26, f. 283r–352v, insbesondere f. 285r, 292r, 294v, 301v, 305r).

timation einer de facto vererbaren sozialen Stellung wie Instrument ihrer Disziplinierung.

Der aus der Sicht von Versailles und Paris subalterne Bereich setzte nicht selten seine eigene Logik durch und instrumentalisierte normative Vorgaben aus der Hauptstadt. Die *Ordonnance* verwehrte den französischen Konsulen die Beteiligung an Handelsgeschäften unter Androhung ihrer sofortigen Abberufung. In Tunis war Devoize aber eingebunden in das Netz der Sozialbeziehungen eines Handelsplatzes. Ohne die überaus einträgliche Möglichkeit, Teile seines Vermögens mit einer Jahresrendite von mindestens 12% in Tunis bei französischen und einheimischen Handelshäusern anzulegen, hätte er im übrigen in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts die Ausgaben für den Dienst des Konsulates gar nicht decken können. Seine Vorschüsse wurden ihm nämlich durch das Aussen- und Marineministerium in der Praxis bloss teilweise und mit oft mehrjähriger Verspätung zurückerstattet. Nach seiner Pensionierung musste er sich damit abfinden, dass ein Guthaben in der Höhe von neun Jahresgehältern unbezahlt blieb.¹³

Seine Beteiligungen an Handelsgeschäften wurden Devoize in Tunis erst dann beinahe zum Verhängnis, als er sich einseitig an ein Handelshaus band und damit dessen Konkurrenten auf den Plan rief. Ein Rechtskonflikt um die Geschäfte eines mit ihm eng verbundenen französischen Handelshauses, in dem er als Richter zu walten hatte, führte den dabei unterlegenen Kaufmann, mit dem der Konsul früher ebenfalls zusammengearbeitet hatte, dazu, die Beteiligungen des Konsuls in die Begrifflichkeit der *Ordonnance* zu fassen und ihn mit Berufung darauf in Paris zu denunzieren.

Als entscheidend erwies sich in dieser Lage die Fähigkeit des Konsuls, Patronage zu mobilisieren und seine «Unschuld» in den Kategorien der *Ordonnance* zu beweisen. Hatte man Kenntnis davon, dass Devoize in Tunis auch nur ein einziges Handelsgeschäft abgewickelt hatte? Dies war eine der Fragen, die der Sohn seines ersten Vorgesetzten in Tunis, mit dem Devoize in freundschaftlicher Beziehung geblieben war, im Auftrag des Aussenministeriums abzuklären hatte.¹⁴

Der Diskurs über den «homme public qui ne doit avoir des préférences pour personne»¹⁵ überlagerte bloss die Rationalitäten von Freundschaft und Klientel, die die Beziehungsnetze des Konsuls in Tunis ebenso weiterbestimmten wie jene zwischen dem Konsul und den Ministerien in Paris. Dieser Diskurs besass unterschiedliche, situativ bestimmte Bedeutungen: Da sich

13 Devoize an seine Frau Françoise, geborene Guillet, Paris, 28.10.1821 (A. N., 327 AP 31).

14 *Renseignements sur les usages pratiqués à Tunis à l'arrivée des bâtiments de l'Etat sur la rade de la Goulette*, o. O. [1814] (A. N., 327 AP 1), verfasst durch Devoize auf den ausdrücklichen Wunsch des mit der Inspektion betrauten Offiziers (Baron de Saizieu an Devoize, Toulon, 20.9.1814 (A. N., 327 AP 17)).

15 Jacques-Henri Chapelié an Devoize, Genua, 15.2.1813 (A. N., 327 AP 16).

einige Kaufleute durch den Konsul ungenügend protegiert glaubten, musste dieser Patronage mobilisieren, die es ihm erlaubte, sich in den Kategorien der *Ordonnance* zu rechtfertigen. In der sozialen Praxis drückte sich das Bild eines allein dem *bien public* verpflichteten Beamten in situativ bestimmten Verwendungsformen und in Abhängigkeit von andern Logiken aus.¹⁶

Aus der geographischen Distanz zwischen den Konsuln und ihren Vorgesetzten ergaben sich spezifische Kommunikationsprobleme, die die Praktiken des konsularischen Personals als *Corps* ebenso beeinflussten wie die aussenpolitische Entscheidungsfindung. In der Hofgesellschaft des Ancien Régime, in der die persönliche Nähe zum König und den Ministern das Ausmass an Patronage bestimmte, war die Fähigkeit eines in fernen Ländern tätigen Konsuls, diese Nähe mittelbar herzustellen, indem er Bindungen von Verwandtschaft, Freundschaft oder Patronage mobilisierte, für sein Fortkommen von entscheidender Bedeutung. Seine Tätigkeit unterbrach ein Konsul immer wieder durch Urlaube in Frankreich, die ihm in erster Linie dazu dienten, am Hof persönlich um Beförderungen, Pensionen oder Ämter für seine Söhne zu ersuchen. Bevor Devoize 1791 die Beförderung nach Tunis erhielt, musste er fünf Jahre lang in Versailles und Paris antichambrieren.

Die politischen Veränderungen der Französischen Revolution hatten für ihn zur Folge, dass sein auf den Beziehungen von Adelsfamilien aus der Dauphiné beruhende Netz von Patronage am Hof zusammenbrach. Hingegen stellten diese Veränderungen die Notwendigkeit, persönliche Nähe zu den Entscheidungsträgern aufrechtzuerhalten, nicht in Frage. Nach seiner Abberufung durch das *Directoire* 1796 aufgrund der Denunziationen eines noch durch das *Comité de Salut Public* ernannten *Commissaire* brauchte Devoize ein gutes Jahr, um mit Hilfe von verschiedenen Bekanntschaften neue Protektoren zu gewinnen und so seine Wiedereinsetzung einzufädeln.

Während er sich in Tunis befand, unterhielt der Konsul eine weitgespannte Korrespondenz mit Verwandten, Freunden und Protektoren in Paris und Marseille. Seit dem frühen 19. Jahrhundert bemühten sich zwei als *amis* bezeichnete Korrespondenten regelmässig um seine Anliegen in Paris. Beim einen handelte es sich um Jean-François Sieyès, Bruder des einflussreichen Emmanuel-Joseph Sieyès, der 1799 den Staatsstreich von Napoleon unterstützte, zunächst *Consul provisoire* und dann Präsident des Senats wurde. Dank der Protektion seines Bruders Emmanuel-Joseph gelangte Jean-François Sieyès in verschiedene Ämter: das Konsulat in Alicante, das Generalkonsulat in Neapel und schliesslich eine der fünf Stellen als *Admi-*

16 Vergleiche Johannes-Michael Scholz, «Situativ beobachten und opak kommunizieren: Wahrnehmungen an einer hochvernetzten Gesellschaft», in: ders. und Tamar Herzog, Hg., *Observation and communication: The construction of realities in the hispanic world (= Ius Commune, Sonderhefte 101)*, Frankfurt a. M. 1997, S. 3–110.

nistrateur général des Postes aux Lettres. Devoize lernte Jean-François Sieyès in Tunis kennen. Dorthin hatte ihn nach der Evakuierung der Franzosen aus Neapel Ende 1798 ein tunesischer Korsar als Passagier eines gekaperten genuesischen Schiffes gebracht. Devoize setzte seine Beziehungen als Konsul ein, um den entführten Franzosen trotz der Kriegserklärung des Bey von Tunis im Gefolge der Ägyptenexpedition noch zur raschen Rückführung nach Frankreich zu verhelfen. Damit gewann er einen Freund und Protektor, dem die Beziehungen seines Bruders viele Türen öffneten, insbesondere im Aussenministerium, wo er als ehemaliger Konsul auch selbst bekannt war.

Als formellen Handlungsbevollmächtigten in Paris setzte Devoize 1802 den damaligen Generaldirektor der *Caisse d'Escompte du Commerce*, Jean-Théodore Nicolas, ein. Als Nicolas die Vollmacht annahm, hatte er erkannt, dass ihm die Verhandlungen mit der französischen Regierung um die Rückzahlung der Guthaben der jüdischen Handelshäuser Attal und Paz aus Tunis sowie Bacri und Busnach aus Algier Aussichten auf bedeutende Kommissionen eröffneten. Die Häuser Bacri, Busnach und Attal hatten in den 1790er Jahren auf eigene Rechnung oder als Mittelsleute der lokalen Herrscher den Vertretern der französischen Republik bedeutende Kredite geleistet, die die Lieferung von Getreide aus Algier und Tunis nach Südfrankreich sowie an die Heere in Italien und Ägypten ermöglichten. Das Haus Attal war auch an der Versorgung französischer Schiffe beteiligt, die 1793 den Schutz der Neutralität des Hafens von La Goulette gesucht hatten. Dem Haus Paz schliesslich war 1795 entgegen den Bestimmungen der tunesisch-französischen Verträge eine Ladung konfisziert worden, die sich auf einem durch einen französischen Korsaren gekaperten Schiff befand. Alle diese Ansprüche anerkannte die französische Regierung in den Friedensverträgen von 1801 und 1802 mit Algier und Tunis. Als Bevollmächtigter der Gläubiger aus Algier und Tunis spielte Nicolas in den undurchsichtigen Machenschaften um die Liquidation der Guthaben eine für ihn äusserst einträgliche Schlüsselrolle.¹⁷ Als Makler stand er in engem Kontakt mit Talleyrand, der seinerseits zu seinem persönlichen Vorteil die Bacri und Busnach protegierte. Des öfters dinierte Nicolas beim Aussenminister.

Indem Nicolas die Vollmacht von Devoize wirksam wahrnahm, investierte er mit Blick auf längerfristige Gewinnchancen in eine Beziehung mit einem Konsul, von dem er annehmen konnte, dass er bei weiteren Verhandlungen um die Rückzahlung der tunesischen Guthaben aufgrund seiner Funktionen als *Chargé d'affaires* eine wichtige Rolle spielen würde. Dass diese Aussich-

¹⁷ Über die Guthaben Bacri-Busnach: Charles-André Julien, *La conquête et les débuts de la colonisation (1827–1871)* (= *Histoire de l'Algérie contemporaine* 1), Paris 1964, S. 21–30.

ten nur im Fall der algerischen Guthaben 1819 bestätigt würden, konnte Nicolas 1802 noch nicht abschätzen. Dies gehörte zum Risiko, das ein auf Finanzgeschäfte spezialisierter Makler eingehen musste. Devoize und Nicolas charakterisierten ihre Beziehungen übereinstimmend als Freundschaft. Dennoch ist seitens des Maklers eine deutliche Tendenz festzustellen, seine Verpflichtungen auf den ökonomischen Bereich zu beschränken. Die professionelle Spezialisierung der Maklertätigkeit kontrastierte mit den als *prestations totales* verstandenen Freundschaftsdiensten von Jean-François Sieyès und seiner Gattin, auf die sich Devoize auch im Hinblick auf die Erziehung seiner Kinder, die sich in Pariser Pensionaten befanden, verlassen konnte.

Da Devoize nach seiner Wiedereinsetzung als Konsul in Tunis durch das Direktorium im Jahre 1797 keine Beförderungs- und zunächst auch keine Pensionierungswünsche hatte, war es in erster Linie die Rückzahlung seiner Auslagen für den Dienst des Konsulates, für die sich seine beiden Korrespondenten in Paris hartnäckig einsetzen mussten, obwohl ihre formelle Berechtigung kaum je in Frage gestellt wurde. Nicolas musste immer wieder in die *Bureaux* gehen, um mit den Personen – insbesondere den *Chefs de Division* – zu sprechen, die ihm dort bekannt waren, sie dazu anhalten, die *Rapports* zu verfassen und die Dossiers jenen in Erinnerung zu rufen, die darüber zu entscheiden hatten, das heisst zunächst dem Aussenminister, der die wichtigeren Geschäfte seinerseits Napoleon als erstem Konsul und später Kaiser vorzulegen hatte. Die Verfahrensabläufe waren derart auf die Person Napoleons ausgerichtet, dass sie durch dessen Abwesenheiten weitgehend blockiert wurden. Damit die durch den Kaiser bereits genehmigten Beträge effektiv ausbezahlt werden konnten, musste zuletzt eine *Ordonnance* ausgestellt werden, was ein weiteres Hindernis für den Bittsteller bedeutete. Nicolas zufolge war es «sans exemple que des traites sur le trésor [public] aient été rigoureusement acquittées à leur échéance. De quelque nature qu'en soit l'origine, ce n'est pas toujours défaut de fonds, mais la multiplicité des autorisations à obtenir.»¹⁸

Die bürokratischen Strukturen der Ministerien bildeten ihrerseits das Gerüst klientelistischer Netzwerke. Als Konsul gehörte Devoize primär zum Aussenministerium. Die Zugehörigkeit zur Klientel eines Ministers bestimmte vor und nach der Revolution die soziale Stellung jener, die sich in seinem Dienst befanden. Hätten sich 1811 die Gerüchte bewahrheitet, wonach ein neues Handelsministerium geschaffen und diesem die Konsulate unterstellt würden, so wäre nach Nicolas zu befürchten gewesen, dass Devoize seine Pensionsansprüche verlieren würde: «Si un nouveau Ministère du Commerce avait été créé, je voyais vos 34 ans de service soldé. Quelle pro-

18 Nicolas an Devoize, Paris, 31.12.1806 (A. N., 327 AP 17).

tection pouviez-vous attendre d'un ministère auquel vous auriez été et deviendriez à l'avenir étranger?»¹⁹ Devoize seinerseits ging davon aus, dass sich das Beziehungskapital, das er seinen beiden Söhnen vererben könnte, auf das Aussenministerium – genauer die Konsulate – beschränkte. Erst die Patronage durch einen *Lieutenant Général* aus Voiron liess schliesslich das *Corps du Génie* als attraktive Alternative für einen der beiden Söhne erscheinen, der als guter Schüler den *Concours* der *Ecole Polytechnique* bestand.

Vor allem in Kriegszeiten erwuchsen Devoize zahlreiche Ausgaben im Dienst der Marine. Für die Rückzahlung dieser Beträge musste er sich an das Marineministerium wenden. Während er im Aussenministerium Freunde und Protektoren hatte, die sich für ihn verwandten – die *Chefs de Division*, oft auch der Minister Talleyrand selbst –, kannte er im Marineministerium kaum jemanden, den er um Gunst hätte angehen können. Dasselbe traf für seine Freunde und Protektoren zu. Für Sieyès, dem die *Chefs de Division* des Aussenministeriums und Talleyrand wohlbekannt waren, stellten die *Bureaux de la Marine* «un pays étranger» dar.²⁰ Alle wirklichen oder imaginären Formfehler waren recht, um die Bezahlung der Guthaben eines nicht zur Klientel der *Bureaux* gehörigen Konsuls zu verzögern, auch wenn sie nicht grundsätzlich in Frage gestellt wurden. Mehr als vom direkten Kontakt versprach sich Nicolas deshalb von der Möglichkeit, über seine Beziehungen im Aussenministerium die Bezahlung der Guthaben zu veranlassen. Allerdings blieben auch diese Bemühungen nur zu oft ohne Erfolg.

Berichte, die Einblick in die Funktionsweise der Ministerialbüros bieten, bestätigen und differenzieren zugleich die Auffassung, die napoleonische Zeit habe zu einem beispiellosen Zentralisierungs- und Bürokratisierungsschub geführt: Die Verwaltung war auf die Person Napoleons ausgerichtet und die Prozeduren wurden in der Tat immer komplexer. Wenn der Zolldirektor von Marseille beanstandete, dass eine «simple note» keine «déclaration authentique» sei, musste sich der Korrespondent des Konsuls an den *Directeur général des Douanes* in Paris wenden, damit dieser erkläre, die «note» sei als «déclaration en forme» zu betrachten.²¹

Solche weitverbreitete Praktiken führten allerdings nicht zur Ablösung persönlicher Loyalitäten durch sachrationale Bindungen. Die formelle Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und die Komplexität der Prozeduren schuf im Gegenteil eine neue Nachfrage nach spezialisierten Mittlern und neue Abhängigkeiten gegenüber Patronen, die die Beziehungen zu den übergeordneten Herrschaftsträgern kontrollierten. Aus der Umsetzung von Problemen in den formalisierten Diskurs der Bürokratie und aus der Not-

19 Nicolas an Devoize, Beaugency, 8.7.1811 (A. N., 327 AP 17).

20 Sieyès an Devoize, Paris, 10.3.1806 (A. N., 327 AP 31).

21 Bourrilhon aîné an Devoize, Marseille, 22.5.1810 (A. N., 327 AP 18).

wendigkeit, diese Umsetzung durch persönliche Präsenz zu begleiten, resultierten neue Formen sozialer Differenzierung, die jene begünstigten, die entsprechende Kenntnisse und Beziehungen besaßen. Um Personen, die die bürokratischen Prozeduren beherrschten, spannten sich in zunehmendem Masse die entscheidungsbestimmenden Beziehungsnetze. Die komplexen bürokratischen Prozeduren, verbunden mit dem Mangel an finanziellen Ressourcen, stärkten den Einfluss all jener, die den Zugang dazu kontrollierten: der *Sous-chefs*, *Chefs de Division* und Minister, aber auch Makler innerhalb und ausserhalb der Verwaltung.

Was Devoize selbst als überaus mühselige Abhängigkeit von den *Bureaux* in Paris empfand, erschien seinen *compatriotes* aus Voiron als Vorzug: seine Vertrautheit und seine ständigen Kontakte mit den Ministerien. Kaum fünf Monate nachdem er dank eines Urlaubes von Tunis nach Voiron zurückgekehrt war, erhielt er 1810 die Anfrage, ob er sich für den Posten des *Maire* zur Verfügung stellen würde – ein Vorschlag, der aufgrund seiner Eigenschaft als Konsul keine Aussichten auf Verwirklichung bot: «La réunion de tous les honnêtes gens du Pays portent leur voeu sur vous pour demander au Préfet de vous présenter à l'Empereur pour la place de maire de notre Commune. [...] Combien ce serait heureux pour notre commune qui a besoin qu'un homme comme vous s'occupât d'elle! Vos relations avec les différents ministres lui seraient très avantageux.»²² Wie aus der Sicht von Tunis, erschien Devoize auch aus jener von Voiron nicht als der untergeordnete *Chargé d'affaires*, der er aus der Perspektive des Aussenministeriums war.

Dieser Eindruck wurde durch die Erfahrung genährt, dass Devoize über die politischen Umbrüche seit 1789 hinweg imstande gewesen war, seine soziale Stellung zu bewahren. Wie war es möglich, sich allen Anfechtungen zum Trotz von 1791 bis 1819 immer wieder im selben Amt bestätigen zu lassen? Verschiedene Faktoren wirkten dabei zusammen. Als Generalkonsul und *Chargé d'affaires* in Tunis besetzte Devoize einen Posten, in dem andere Kriterien zur Anwendung gelangten als in der europäischen Diplomatie. Bei der Besetzung der Konsulate im Osmanischen Reich und im Maghreb kam bereits im 18. Jahrhundert der Erfahrung als Mittler in einer fremden Welt vorrangige Bedeutung zu. Die Regierungen der Revolutionszeit waren bis zur Ägyptenexpedition um Kontinuität in den Beziehungen mit den Regentschaften des Maghreb bemüht, die zur Versorgung Südfrankreichs mit Getreide beitrugen. Sie waren geneigt, Denunziationen gegen einen Konsul, auf dessen Beziehungskapital sie angewiesen waren, dessen Posten politisch aber zweitrangig war, kein allzu grosses Gewicht beizumessen. Erst nach Thermidor traf 1795 ein mit der Prüfung der Konsuln im Maghreb betrauter

22 Pascal an Devoize, Voiron, 24.5.1810 (A. N., 327 AP 18).

Commissaire des Comité de Salut Public in Tunis ein. Seine Berichte führten 1796 zur Abberufung von Devoize. Bei seiner erzwungenen Rückkehr fand der Konsul in Paris allerdings Verhältnisse vor, die seine Rehabilitierung und Neueinsetzung im Jahre 1797 erleichterten.

Ein wichtiger Faktor seines politischen Überlebens war die Fähigkeit, in einem noch offenen Umfeld Beziehungsnetze zu diversifizieren und sie im richtigen Moment wieder auf jene zu orientieren, die am meisten Chancen hatten, sich durchzusetzen. Ein klientelistisches Verständnis der Beziehungen zu *Bureaux* und Ministern setzte kein rigides Treueverhältnis gegenüber einzelnen Patronen voraus.²³ Devoize brach in Tunis die Beziehungen mit den *Emigrés* nicht ab. Die Kapelle des Konsulates hielt er bis zu seiner Abberufung geöffnet, und mit Unterstützung des Bey protegierte er die Kapuzinermissionare, die seine Treue gegenüber der Religion seiner Väter priesen.²⁴ Zur Zeit der Besetzung von Toulon 1793 pflegte er geheime Kontakte mit dem spanischen Konsul.²⁵ Andererseits passte er seinen öffentlichen Diskurs den neuen Gegebenheiten an: «C'est à la République française qu'il appartient de secouer la première le joug que les Régences Barbaresques imposent à toutes les Puissances qui semblent s'être concertées pour le subir; je dois croire qu'un peuple libre ne souffrira pas l'esclavage à sa porte.»²⁶

Als er sich 1796 trotzdem vor dem Direktorium zu verantworten hatte, verfügte er auf höchster Ebene zunächst über keine wirksame Protektion mehr. Jene, die er in seinen Briefen aus den Jahren 1796 und 1797 erwähnte, hatten zum Teil durchaus bereits vor 1791 angesehene Stellungen inne, dies jedoch in Beziehungsnetzen, die lokal ausgerichtet waren oder sich sonstwie ausserhalb der Bereiche bewegten, die für den Konsul von Bedeutung waren. Während seines erzwungenen Aufenthaltes in Paris besuchte Devoize 1796–1797 all jene, denen er in den Jahren zuvor als Konsul Dienste erwiesen hatte oder mit denen er in anderer Weise in Kontakt gekommen war, ohne dass sich daraus bereits engere Beziehungen entwickelt hatten. Zugang zum Präsidenten des Direktoriums, Reubell, dem die Aussenbeziehungen unterstanden, fand er auf diese Weise über den Innenminister. Schliesslich erlaubten es ihm seine hervorragenden Beziehungen zum tunesischen Hof, auch dessen Empfehlungen zu mobilisieren. Im Februar 1797 dinierte er zusammen mit einem Gesandten von Hammuda bey bei Reubell.

23 Im Gegensatz zur «*Fidélité*», wie R. Mousnier sie definiert hat (Les institutions, Bd. 1 [wie Anm. 2], S. 85–93).

24 P. Giovanni Andrea da Mosso, Kapuzinermissionar, an Kardinal Antonelli, Präfekt der Propaganda Fide, Tunis, 15.11.1794 (P. F. [= Propaganda Fide, Rom], SC, Barbaria, Bd. 9, f. 285r).

25 Pedro Suchita, spanischer Generalkonsul, an Godoy, Tunis, 16.11.1793 (AHN [= Archivo Histórico Nacional, Madrid], Estado, leg. 4802).

26 Devoize an Monge, Tunis, 8.12.1792 (A. N., AE B¹ 1154).

Mit einem Teil seiner Freunde und Protektoren in der Hauptstadt verband Devoize die gemeinsame Herkunft aus seinem *pays de Voiron* oder aus der Dauphiné. Darauf bezog sich bis zu seinem Tod im Jahre 1832 der Begriff *compatriotes*, mit dem er die damit assoziierten Solidaritätsbande anzurufen pflegte. Die in der revolutionären Rhetorik vielbeschworene *Patrie* Frankreich fand bloss in festgefügten Ausdrücken Eingang in die von ihm verfasste oder empfangene Korrespondenz, etwa wenn sich ein Offizier bewegt durch «l'amour de la Patrie et de la gloire» von seiner Familie trennte.²⁷

«En Voironais», wie er sagte, empfing er im Jahre 1800 in Tunis einen jungen Deserteur, den er selbst noch nicht gekannt hatte, der ihm indessen durch einen in Marseille tätigen Kaufmann aus seiner Heimat Voiron anempfohlen worden war. Hinter dieser Eigenschaft sowie der Empfehlung des befreundeten Kaufmanns, in dessen Familie sich die Tochter des Konsuls später einheiraten sollte, hatten die Gesetze zurückzutreten, deren Durchsetzung dem Konsul in Tunis oblag. Statt den Deserteur unverzüglich auf dem nächsten Schiff nach Frankreich zurückzusenden, verhalf er ihm mit seinen Beziehungen in Tunis und seiner eigenen finanziellen Unterstützung zu einer Beschäftigung als *Commis* eines französischen Handelshauses in einem Hafen des Schwarzen Meeres.²⁸

Weit über die Revolution hinaus blieb das de iure vereinheitlichte Territorium durch Binnengrenzen in kleine *pays* aufgeteilt, die in der Fremde Solidaritäten begründeten, die über der staatlichen Legalität standen. Im Fall der Söhne des Konsuls Devoize stellte die gemeinsame Herkunft aus dem *pays de Voiron* in den 1820er und 1830er Jahren den wirksamsten Faktor der Reproduktion der familiären Stellung im Staatsdienst dar. Obwohl sie meist ausserhalb ihres *pays* gelebt hatten, erfolgte ihre nationale Sozialisierung über primär lokal, zum Teil regional bestimmte Beziehungsnetze. Dank dieser Netze erlangten die beiden Söhne wie ihr Vater Stellungen, die sie aus der Dauphiné wegführten und gleichzeitig mit dieser Region verbanden: Konsul, Offizier, Parlamentsabgeordneter des Département de l'Isère.

Legitimationsinstanzen waren für Devoize Familie und *Patrie*, wobei er damit nicht die *Patrie* Frankreich, sondern das *pays de Voiron* in der Dauphiné meinte. Wie Devoize aufgrund solcher Verpflichtungen mit politischen Veränderungen umging, lässt sich am besten 1814–1815 nachvollziehen. Nach seiner Wiedereinsetzung als Konsul in Tunis hatte er sich während etwa zehn Jahren in Beziehungsnetzen etablieren können, die seine sozialen Aspirationen als Konsul in Tunis und als abwesendes Haupt einer Notabelnfamilie seiner Geburtsstadt Voiron befriedigten. Seine allmähliche Entfremdung vom

27 Devoize an Pérignon, Voiron, 16.4.1812 (A. N., 327 AP 30). Vergleiche Ted W. Margadant, *Urban rivalries in the french revolution*, Princeton/New Jersey 1992, insbesondere S. 178–219.

28 Devoize an Louis Tivollier, Tunis, 8 floréal an VIII [= 28.4.1800] (A. N., 327 AP 30).

napoleonischen System wurde dadurch bestimmt, dass seine Protektoren, insbesondere Talleyrand, in den letzten Jahren des Empire ihren bestimmenden Einfluss in der unmittelbaren Umgebung Napoleons verloren. Dem Bestreben, seine Beziehungen auf jene auszurichten, die etwa die Rückzahlung seiner beträchtlichen Guthaben hätten bewirken können, blieb der Erfolg versagt.

So verfehlt im Kontext der französischen Verwaltungen des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts ein Verständnis von Patronage als fester Bindung eines Klienten an ausschliesslich einen Patron wäre, finden sich doch im diversifizierten Beziehungsnetz des Konsuls einige Konstanten. Dazu gehörte die Beziehung zu Talleyrand, unter dessen Ministerium in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts Devoize seine Stellung hatte festigen können. Von der Rückkehr Talleyrands versprach sich Devoize 1814 zu Recht die Bestätigung als Konsul und damit auch die Möglichkeit, in Voiron und Tunis wieder glaubwürdig als Mittler ministerieller Patronage aufzutreten.

Seine Handlungsstrategien richtete Devoize auf die Sicherung und Vererbung einer mit staatlicher Verwaltung verbundenen familiären Stellung aus. Die soziale Stellung der Familie Devoize als Notabeln wurde primär durch das kulturelle Kapital der Fremheitserfahrung und durch das Netz ihrer Sozialbeziehungen bestimmt. Ihre ökonomischen Ressourcen als Grundbesitzer reichten zwar knapp aus, um ihnen unter dem engen Zensusystem der Restaurationszeit die Wählbarkeit zu sichern, sie waren aber beim bevorstehenden Erbgang durch die im *Code civil* festgeschriebene Güterteilung unter allen fünf Kindern bedroht. Umso wichtiger war die Wahl der Heiratsbeziehungen und die Pflege und Erweiterung des kulturellen und sozialen Kapitals der Familie durch die sorgfältige Erziehung der Töchter und Söhne. Devoize betonte mit Bezug auf die *Ordonnance* von 1781 immer wieder seinen Anspruch, seine *titres de service* seinen Söhnen als Erbschaft weiterzugeben.

Die Familie liess ihre Fremheitserfahrung auch in ihrem Haus in Voiron präsent werden, das in Abwesenheit des Konsuls von seinen Geschwistern weiterbewohnt wurde, und zwar mit dem regelmässigen Konsum verschiedenster Kolonialwaren, die die Familie aus Marseille oder Tunis bezog, mit Raubtierfellen, einem Teppich und Kissenüberzügen aus Tunis, Stichen, die verschiedene Monamente jener Länder zeigten, in denen Devoize bereits als Vizekonsul oder Konsul gewirkt hatte. Nach seiner Pensionierung umgab er sich in seinem Garten mit Pflanzen, die bisher in Voiron kaum bekannt waren: etwa Dattelpalmen aus Tunis, die er in einem Treibhaus pflegte, Baumwollpflanzen und 28 verschiedene Arten von Bohnen, ebenfalls aus Tunis.

Mit seinen Geschenken, z.B. Raubtierfellen, wohlriechenden Essenzen – «tout le luxe des parfums d’Asie»²⁹ –, Datteln, punischen und römischen Antiquitäten, stellte sich Devoize seinen Freunden und Protektoren als Mittler zu einer Welt dar, deren Fremdheit mit der Auswahl der Geschenke unterstrichen wurde. Für die europäischen Empfänger gehörten Raubtierfelle zum Bild einer wilden *Barbarie*, wie der Maghreb auf französisch bezeichnet wurde. Auch punische und römische Antiquitäten trugen dazu bei, bei den Empfängern die Vorstellung eines mit dem Islam und dem Despotismus der türkischen Eroberer verbundenen kulturellen Niedergangs und das damit verbundene Gefühl eigener Überlegenheit zu bestätigen, aus dem seit der französischen Revolution eine expansive *mission civilisatrice* Frankreichs abgeleitet wurde.

Als Devoize 1796 aus Tunis abberufen wurde, brachte er Eier einer von ihm als *poules de Constantine* bezeichneten Hühnerart mit, die er in Voiron ausbrüten liess. Während er sich in Paris aufhielt, hatte sich seine Schwester um die Hühner zu kümmern, denn: «on fait quelques sacrifices pour propager une bonne espèce et être utile à son pays».³⁰ Die ersten Eier, die die Hühner legten, bestimmte er als Gabe für den Präsidenten des Direktoriums, Reubell, der seine Wiedereinsetzung als Konsul förderte. Seiner Schwester in Voiron schrieb er: «Vous sentez que le premier hommage de ces oeufs est bien légitimement dû au chef de la Nation.»³¹ Betrachtet man diese und andere Geschenke von Devoize, so fällt auf, dass ihr Symbolgehalt angesichts des geringen materiellen Wertes im Vordergrund stand. Tiger- und Löwenfelle waren als gewöhnlich nicht im Handel erhältliche Zeugen einer fremden Welt vor allem «des marques d’amitié», die sich einer pekuniären Rationalität entzogen.³²

Die Geschenke verwiesen nicht nur auf die Beziehungen des Konsuls in fremden Ländern, sondern symbolisierten auch seine Verpflichtung, Informationen und Gegenstände zu liefern, die dem Fortschritt der Wissenschaften und dem wirtschaftlichen Wohlstand seiner Heimat zugute kamen. Indem Devoize dem Ausserminister Talleyrand nach der Erneuerung der Friedensverträge mit dem Bey von Tunis 1802 die Felle zweier Raubtiere sandte, markierte er seine Fähigkeit, a priori widerwärtige Situationen zu meistern.

Mit ihrem überwiegend symbolischen Gehalt und der zum Teil expliziten Negierung ihres ökonomischen Wertes trugen die Gaben zur Konstituierung einer Ideologie des öffentlichen Dienstes und des Allgemeinwohls

29 Sieyès an Devoize, Paris, 12 fructidor an X [= 30.8.1802] (A. N., 327 AP 31). Die Essenzen kamen aus Tunis!

30 Devoize an Henriette Devoize, Paris, 27.4.1797 (A. N., 327 AP 31).

31 Devoize an Henriette Devoize, Paris, 6 ventôse an V [= 24.2.1797] (A. N., 327 AP 31).

32 Sieyès an Devoize, Paris, 18 pluviôse an XI [= 7.2.1803] (A. N., 327 AP 31).

bei.³³ Die Mittlerfunktionen im Dienste des Staates legitimierten die soziale Stellung eines konsularischen *Corps*, in dem de facto familiäre und klientelistische Beziehungsnetze Rekrutierung und Beförderung bestimmten. Die Analyse der Gaben von Devoize sowie der Sozialbeziehungen, in denen sie ausgetauscht wurden, bestätigt diese Ambivalenz der mit der Bürokratisierung der Herrschaftsformen verbundenen Rationalisierung.³⁴

Die Veränderungen in der Wahrnehmung der Geschenke im Zuge der Herausbildung einer als entprivatisiert verstandenen öffentlichen Autorität³⁵ schufen bereits im späten 18. Jahrhundert, vor allem aber seit der Revolution im diplomatischen Verkehr zwischen Frankreich einerseits und dem Osmanischen Reich und den Regentschaften des Maghreb andererseits Anlass zu Spannungen. Während die muslimischen Empfänger die Geschenke europäischer Diplomaten als Tribute verstanden sehen wollten, hatte die französische Diplomatie seit dem Ancien Régime versucht, ihren Geschenken an muslimische Herrscher kompetitiven Charakter zu verleihen. Die revolutionäre und nachrevolutionäre Diplomatie stellte nun den Gabentausch in der Diplomatie als *prestation totale* zwischen Personen in Frage.³⁶

Im 19. Jahrhundert wurde die Überschreitung der Grenze zwischen Öffentlichkeit und Privatsphäre als Korruption wahrgenommen. So hielt es einer der Nachfolger von Devoize, Mathieu de Lesseps, 1829 für nötig, Ökonomie und Moral der Gabe im diplomatischen Verkehr zu rechtfertigen. Er bezog sich dabei implizit auf die Inexistenz eines von der Privatsphäre getrennten öffentlichen Raumes als Charakteristikum, das die orientalischen Gesellschaften von Frankreich unterschieden habe. Was in Frankreich entehrend sei und als «instrument et preuve de corruption» betrachtet werde, sei im Orient «un titre d'honneur». De Lesseps erblickte im Gabentausch eine Reziprozitätsstruktur – eine *prestation totale* in der Begrifflichkeit von M. Mauss –, deren symbolische Bedeutung weit über die Handlung als solche hinauswirke; Gabentausch schaffe und bestätige dauerhafte wechselseitige Bindungen und Verpflichtungen:³⁷ «Les présents en Orient ont toujours honoré autant celui qui donne que celui qui reçoit, l'absence de cette forma-

33 Devoize an d'Hermand [Tunis, Ende 1798/Anf. 1799]: «Veuillez bien regarder ce petit envoi d'un article qui ne coûte rien comme simple objet d'attention qui vous est bien légitimement dû.» (A. N., 327 AP 12.)

34 Vergleiche Bourdieu, *Raisons pratiques* (wie Anm. 1), und Bourdieu, *La noblesse d'Etat* (wie Anm. 11).

35 Vergleiche Roger Chartier, *Les origines culturelles de la Révolution française*, Paris 1990, insbesondere S. 236, im Anschluss an Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 1990 (1. Ausgabe: 1962).

36 Dazu Christian Windler, «Pour une approche anthropologique de la diplomatie: Tributs et présents dans les relations franco-tunisiennes (1700–1840)», in: *Colloque International de Toulouse «La Tunisie mosaïque: Diasporas, cosmopolitisme, archéologies de l'identité»*, 14–17 janvier 1997 (im Druck).

37 Vergleiche Marcel Mauss, «Essai sur le don: Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques», in: Claude Lévi-Strauss, Hg., *Société et anthropologie*, Paris 1960³, S. 143–279.

lité [...] a été et sera, non seulement l'absence de tout sentiment bienveillant, mais même un manque de politesse, de savoir-vivre et d'esprit de convenance et un motif de suspicion sur les intentions futures des parties contractantes pour tel objet que ce soit.»³⁸ Mit diesem Zitat sei abschliessend auf die Fragen verwiesen, die sich im Zusammenhang der hier aufgezeigten Entwicklungen im interkulturellen Kontext stellen.³⁹

38 Lesseps an Portalis, Tunis, 17.4.1829 (M. A. E. [Archives du Ministère des Affaires étrangères, Paris], C. C. C. [= Correspondance Consulaire et Commerciale], Tunis, Bd. 48, f. 92r/v).

39 Vergleiche Christian Windler, «Normen aushandeln: Die französische Diplomatie und der muslimische ‹Andere› (1700–1840)», in: *Ius Commune* 24, 1997, S. 171–210; ders., *La diplomatie comme expérience de l’Autre: Consuls français au Maghreb (1700–1840)*, unveröffentlichte Habilitations-schrift, Universität Basel, 1998.

Das Mitberichtsverfahren als Schlüssel zur Analyse des gouvernementalen Entscheidungsprozesses am Beispiel der Aussenpolitik¹

Thomas Gees und Daniela Meier

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Regelung der Kommunikation an der Schnittstelle zwischen Regierung und Verwaltung im schweizerischen Bundesstaat. Im ersten Teil wollen wir die Entwicklung des Mitberichtsverfahrens ab 1945 vorstellen, auf seine Reform von 1968 eingehen und erklären, wie dieses Verwaltungsverfahren idealerweise Anwendung fand. In einem zweiten Teil wollen wir anhand aussenpolitischer Entscheide aufzeigen, wie das Verfahren als Indikator für die Beteiligung der Departemente am Entscheidungsprozess und für die Interessenkonflikte zwischen den Departementen dienen kann.

Das Mitberichtsverfahren Entscheidungsprozess und Kollegialitätsprinzip

Der Bundesrat als aussenpolitischer Hauptakteur bildet den Untersuchungsgegenstand. Er besorgt nach Artikel 108 Ziffer 8 der Bundesverfassung die «Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen» und wacht nach Ziffer 9 «für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz».² Nach Wildhaber kommt dem Bundesrat, und zwar dem Gesamtbundesrat, der «Löwenanteil an der Regierungsfunktion ‹Aussenpolitik› zu».³ Der Bundesrat, die schweizerische Regierung, funktioniert nach dem Kollegialitätsprinzip und kann als «ein sich selbst bewegendes Kollegium» bezeichnet werden.⁴ Ob dieses Kollegium wirklich entscheidet oder ob es seinen Mitgliedern nur stillschweigend Einfluss-

1 Im Rahmen des Nationalfondsprojektes «Analytische Datenbank zur Schweizerischen Aussenpolitik 1918–1976» des Schweizerischen Bundesarchivs haben wir eine Datenbank mit aussenpolitischen Bundesratsentscheiden erstellt. Grundlage bildeten die Register, welche die Bundeskanzlei aufgrund der Protokolle der Bundesratsentscheide verfasst hatte. Der Entscheidungsprozess zwischen den Departementen, der den Regierungsbeschlüssen vorangeht, hat die Verwaltung in einem sogenannten Mitberichtsverfahren geregelt. Mit einem Schema und einem Zahlenkode sind die Beteiligung der Departemente und ihre Interessenkonflikte erfasst und können quantitativ wie qualitativ ausgewertet werden.

2 Luzius Wildhaber, «Aussenpolitische Kompetenzordnung», in: Alois Riklin, Hans Haug und Raymond Probst, Hg., *Neues Handbuch der Schweizerischen Aussenpolitik*, Bern 1992, S. 121–150, hier S. 132.

3 Ebenda, S. 133.

4 Renato De Pretto, *Bundesrat und Bundespräsident: Das kollegiale Regierungssystem schweizerischer Prägung* (= Reihe Staatsrecht 7), Grünsch 1988, S. 132f.

sphären gewährt, ist eine interessante Fragestellung.⁵ Drei Leitideen, welche Auswirkungen auf unsere Fragestellung haben, prägen das schweizerische Kollegialitätsprinzip:

- a. Eine Mehrheit von rechtlich und sachlich gleichgestellten Personen berät und entscheidet, wobei die Mitglieder des Kollegiums untereinander gleichgestellt sind.
- b. Alle Fragen, welche einen Entscheid durch die Exekutive erfordern, werden durch das Gesamtkollegium entschieden.
- c. Drittens wird erwartet, dass kollegial gefasste Entscheide von allen Mitgliedern gegen aussen auch vertreten werden.⁶

Wie kann also der aussenpolitische Entscheidungsprozess von den zuständigen Departementen bis zum Bundesrat möglichst genau rekonstruiert werden? Für die historische Forschung stellt sich nämlich das Problem, dass aufgrund des Kollegialitätsprinzips kaum eine Möglichkeit besteht, Entscheide nachträglich aufzuschlüsseln: Es ist nicht mehr eruierbar, wie und mit welchen Argumenten die Mitglieder des Kollegiums entschieden haben, weil die Beschlussprotokolle des Bundesrates nur den Inhalt des gefällten Entscheides wiedergeben. Die Notizen über die Bundesratssitzungen, welche vom Vizekanzler angefertigt wurden, sind der Forschung heute nicht mehr zugänglich. Diese Notizhefte der Bundeskanzlei bleiben im Bundesarchiv gesperrt. Die historische Forschung steht also vor einer unüberwindbaren Hürde. Wie kann sie Aussagen über den Entscheidungsprozess zwischen den Departementsvorstehern machen angesichts der unzugänglichen Gesprächsprotokolle des Bundesrates?

Damit nicht genug: Der Bundesrat hat bis heute darauf verzichtet, ein Geschäftsreglement zu erlassen, obwohl der Artikel 18 des Verwaltungs- und Organisationsgesetzes (VwOG) von 1978 ausdrücklich den Erlass einer Geschäftsordnung vorsieht.⁷ Wir wissen also nicht einmal genau, wie ein Antrag eines Departements vom Gesamtbundesrat behandelt werden muss.

Entwicklung des Mitberichtsverfahrens

Eine der wenigen Möglichkeiten zum Verständnis des Geschäftsgangs innerhalb des Bundesrates bildet der Aktenbestand der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung. In einer Analyse aus dem Jahr 1967 schildert der Direktor dieser Amtsstelle, Otto Hongler, ziemlich genau den damals üblichen Ablauf eines Bundesratsgeschäfts:

5 Ebenda, S. 132.

6 Ebenda, S. 130.

7 VwOG Artikel 18: «Der Bundesrat erlässt eine Geschäftsordnung für das Kollegium.»

«Der Geschäftsgang der Bundesratsgeschäfte wird [...] vom federführenden Departement bestimmt. Bei komplizierten Geschäften findet gelegentlich eine Konsultation des Bundesrates statt, doch wird dann das Verfahren unter Leitung des federführenden Departementes weitergeführt, bis der Antrag an den Bundesrat vorliegt. [...] Wenn Mitberichte eingehen, die eine nochmalige Vernehmlassung des antragstellenden oder eines andern Departementes als nötig erscheinen lassen, geht der Schriftwechsel weiter, bis die Differenzen bereinigt sind oder ein Entscheid des Bundesrates als notwendig erscheint. Erscheint das Mitberichtsverfahren als abgeschlossen, dann wird das ‹reife› Geschäft auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt. Hat der Bundesrat über Anträge und Differenzen entschieden, dann wird der Beschluss durch Protokollführung unter Beilage aller Schriftstücke des Mitberichtsverfahrens den beteiligten Departementen für sich und zuhanden ihrer interessierten Dienststellen mitgeteilt [...].»⁸

Es oblag also einzig dem federführenden Departement, seine Geschäfte nach seinem Gutdünken in den Bundesrat zu tragen. Im Falle komplexerer Geschäfte hatte sich allerdings bereits ein Verfahren eingespielt, welches sich auf eine gesetzliche Grundlage aus dem Bundesverwaltungs- und Organisationsgesetz aus dem Jahr 1914 stützen konnte. Der Artikel 24 Absatz 2 lautet: «Fällt ein Geschäft in den Bereich mehrerer Departemente, so werden diese alle zum Berichte aufgefordert. Der Bundesrat bezeichnet das Departement, das den Hauptbericht erstatten soll.»

Näheres regelte das Gesetz nicht. Besonders häufig zum Verfassen von Mitberichten eingeladen wurden in der Praxis einerseits das Finanz- und Zolldepartement bei Kreditanträgen und andererseits das Justiz- und Polizeidepartement (in der Regel die Justizabteilung) bei Rechtsfragen.⁹ Ansonsten schien das Mitberichtsverfahren eher zufällig zur Anwendung zu kommen, waren doch die Departemente bemüht, interdepartamentale Meinungsverschiedenheiten möglichst frühzeitig untereinander zu lösen.¹⁰ Das Bedürfnis nach einer besseren Anwendung des Mitberichtsverfahrens schien als Mittel zur Entlastung des Bundesrates (Regierungsreform) gross, auch wenn die Gefahren dieses Verfahrens offen thematisiert wurden. Als Schwachpunkte des Mitberichtsverfahrens nannte Hongler die Tatsache, dass die Mitberichte zwar das Visum des Departementschefs trügen, jedoch von einer untergeordneten Verwaltungsabteilung verfasst würden. In der Diskussion falle es den Bundesräten bisweilen schwer, von ihrem visierten Standpunkt wieder

8 Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 21f.

9 Otto Hongler, Expertenbericht über die Verbesserung der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates vom 4.11.1967, S. 81.

10 Exposé Vizekanzler Felix Weber vom 5.8.1966, E 6502 1984/189 Bd. 3 (Dossier 40), S. 7.

abzuweichen. Als Gefahr des Mitberichtsverfahrens bezeichnete Hongler den Umstand, dass wichtige Grundsatzentscheide gewissermassen auf subalterner Stufe zwischen den Ämtern bereits ausgehandelt worden waren und die betroffenen Departementsvorsteher schon vor einen vollendeten Kompromiss gestellt wurden.¹¹

Die Verfeinerung des Mitberichtsverfahrens im Zuge der Regierungsreform

Das Mitberichtsverfahren gehört also zu den mehr oder weniger tauglichen Mitteln, mit denen die Entscheidungsfindung innerhalb des Bundesrates verbessert werden sollte, damit er sich in den Sitzungen nicht übermäßig mit Details zu beschäftigen brauchte. Reflektiert über seine Tauglichkeit wurde nur selten. Solange der Bundesrat seine Geschäfte in den Augen der Öffentlichkeit glaubwürdig und effizient abwickelte, störte sich auch niemand an einer fehlenden Geschäftsordnung. In der Debatte rund um die Mirage-Affäre Mitte der 60er Jahre entstanden aber in der Öffentlichkeit und den eidgenössischen Räten ernsthafte Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Regierungskollegiums. Der Bundesrat wurde durch Motionen aufgefordert, seine Geschäftstätigkeit besser zu koordinieren und zu leiten.¹² Im Juli 1965 erhielt eine vom Bundesrat eingesetzte Expertenkommission unter der Leitung des Direktors der Zentralstelle für Organisationsfragen (ZOB)¹³ den Auftrag, mögliche Verbesserungsvorschläge für die Regierungstätigkeit und die Verwaltungsführung zu erarbeiten.¹⁴ Die Kommission unter ZOB-Direktor Otto Hongler empfahl als Massnahme zur Entlastung des Bundesrates unter anderem die Verbesserung des Mitberichtsverfahrens bei der Vorbereitung der Bundesratsverhandlungen.¹⁵ Obwohl die Kommission das Mitberichtsverfahren nicht ausschliesslich positiv beurteilte, hielt sie es dennoch für ein taugliches, aber zu verbesserndes Koordinationsinstrument. Die Kommission Hongler sprach sich dafür aus, dass die Leitung des Mitberichtsverfahrens von der Bundeskanzlei übernommen werde. Diese sollte

11 Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 23. In einer Stellungnahme zu Vorschlägen für eine Regierungsreform schilderte alt Bundesrat Eduard von Steiger, wie er die Positionen seiner Mitarbeiter vor dem Bundesrat «vertreten» hatte: «Meine Kollegen pflichteten meistens, sogar bei nahe immer, meinen Anträgen zu, nicht meinetwegen, sondern weil die Arbeit der Abteilungsvorsteher tüchtig und einwandfrei war.» Alt Bundesrat Eduard v. Steiger an Bundesrat Friedrich T. Wahlen, Bern 19.5.1961, E 6502 1987/189 Bd. 3 (Dossier 33).

12 Peter Gilg und Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: Beatrix Mesmer, Hg., *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Basel 1986, S. 927f.

13 Administrativ war die ZOB dem Finanzdepartement unterstellt.

14 Jean Marc Sauvant, «Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung (Konsultation der Departemente)», in: *Verwaltungspraxis* 2, Februar 1972, S. 37–41.

15 Ebenda, S. 37.

gewissermassen das Entscheid-Management vom Zeitpunkt des Antrags bis zum Traktandieren in der Bundesratssitzung übernehmen und für den Fall, dass keine Einigung erreicht werden konnte, die Departemente zu einer Konferenz einladen. Damit trat das antragstellende und federführende Departement seine Kompetenz, ein Geschäft zu Ende zu führen, formell an die Bundeskanzlei ab.

Diese an und für sich rein verwaltungstechnische Umorientierung förderte einen Harmonisierungsschub der Bundesratsgeschäfte. Die Bundeskanzlei erliess am 1. April 1968 Richtlinien für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren. Nach einer vierjährigen Testphase wurden diese in einer revidierten Fassung als «Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte» für die gesamte Bundesverwaltung verbindlich erklärt.¹⁶ Darin wurde auch eine Konsultationspflicht festgeschrieben, welche für verschiedene Geschäfte die Kontaktnahme mit interessierten Departementen oder Amtsstellen definierte.¹⁷ So waren fortan die antragstellenden Departemente bei aussenpolitischen oder völkerrechtlichen Fragen verpflichtet, die entsprechenden Abteilungen des Politischen Departementes zu konsultieren.¹⁸ Damit sollte eine minimale aussenpolitische Koordination sichergestellt werden.

Das Mitberichtsverfahren schaffte – für Historiker ein angenehmer Nebeneffekt – endlich Klarheit über die bis anhin in der Praxis etwas willkürlich verwendeten Bezeichnungen in der Entscheidvorbereitung (vergleiche schematische Darstellung unten). So folgte nach dem Antrag (1) der Mitbericht des eingeladenen Departementes (2). Dieser ging zurück zum antragstellenden Departement zur Stellungnahme (3). Das mitberichtende Departement konnte sich in einer Vernehmlassung (4) schliesslich wieder äussern. Kam es nach diesem Prozess immer noch zu keiner Einigung, so musste die Bundeskanzlei eine Einigungskonferenz einberufen. Konnten sich die Departemente noch immer nicht zu einer gemeinsamen Position durchringen, beriet und entschied der Gesamtbundesrat.¹⁹ Dank diesem Verfahren können wir heute – wenigstens teilweise – den Entscheidungsprozess auf departementaler Ebene in der Phase vor der Beschlussfassung durch den Bundesrat rekonstruieren. Der hohe Grad an Standardisierung kommt ausserdem einer quantitativen Auswertung entgegen.

16 Ebenda, S. 39.

17 Ebenda, S. 39f.

18 Bundeskanzlei, Richtlinien für die Antragstellung und das Mitberichtsverfahren, Bern, Februar 1971, S. 1f.

19 Sauvant, Das Mitberichtsverfahren (wie Anm. 14), S. 41f.

Schematische Darstellung: Das Mitberichtsverfahren im Bundesrat

Phase 1: <i>Antrag</i>	Phase 2: <i>Mitbericht</i>	Phase 3: <i>Stellungnahme</i>	Phase 4: <i>Vernehmlassung</i>	Phase 5: <i>Entscheid</i>
Antrag eines Departementes an den Bundesrat	Interessierte Departemente äussern sich zum Antrag	Das antragstellende Departement nimmt zu den Mitberichten der Departemente Stellung	Das mitberichtende Departement äussert sich zur Stellungnahme des Antrag stellenden Departementes	Der Bundesrat (Gesamtbehörde) fällt den Entscheid

Das Mitberichtsverfahren als Indikator für Partizipation

Abgesehen von seiner verwaltungstechnischen Funktion dient das Mitberichtsverfahren der historischen und politologischen Forschung als Indikator für das Konfliktpotential und die Partizipation.

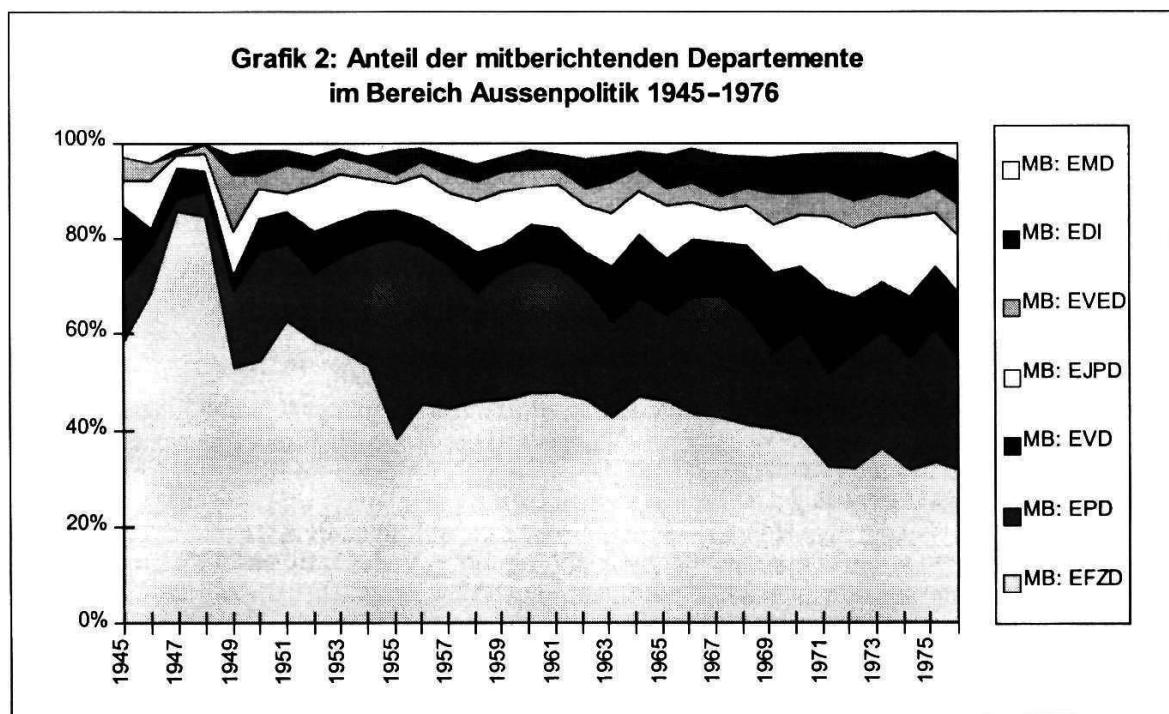
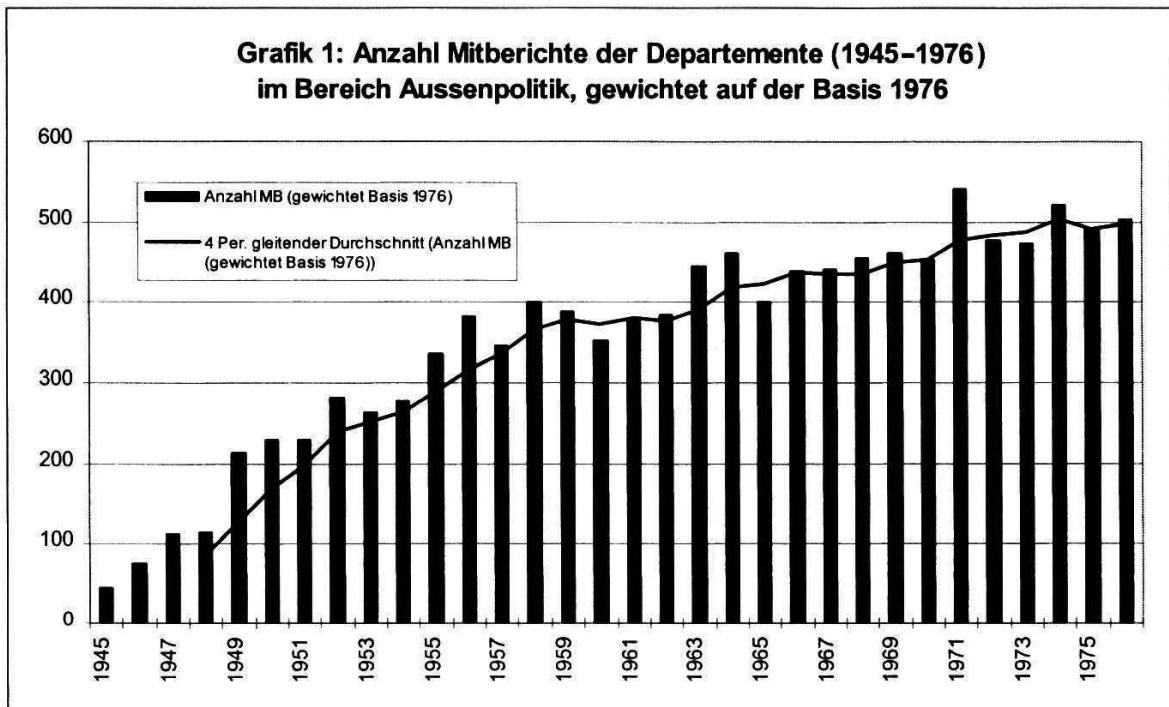
Entscheide, welche ein langwieriges Mitberichtsverfahren ausgelöst haben, deuten auf Interessen- und Zielkonflikte der beteiligten Akteure hin. Je mehr Departemente sich am Mitberichtsverfahren beteiligen, desto interdependent ist ein Geschäft. Gerade in aussenpolitischen Fragen stellen sich regelmässig Kompetenzfragen zwischen dem jeweiligen Fachdepartement und dem für die generellen Aussenbeziehungen zuständigen Politischen Departement (EPD). Über die Analyse des Mitberichtsverfahrens können einerseits die konfliktreichen Fälle identifiziert und andererseits die wichtigsten Departemente im aussenpolitischen Entscheidungsprozess quantifiziert werden.

Der Gesamtbundesrat ist der Ort, wo letztlich Interessenkonflikte und unterschiedliche Zielvorstellungen aufgelöst werden müssen. Die Departementsvorsteher vertreten in dieser Arena – so unsere Hypothese – die Meinung ihrer Chefbeamten.²⁰ Eine zweite Hypothese betrifft die Meinung der Regierungsmitglieder, welche nicht ins Mitberichtsverfahren eingreifen. Diese schliessen sich aufgrund mangelnder Sachkompetenz dem Antrag des federführenden Departementsvorstehers an.²¹ Diese beiden Hypothesen bedürfen einer Überprüfung mittels verschiedener Fallbeispiele.

20 «Der Departementschef legt sich mit seiner Unterschrift auf eine ihm von seinen Mitarbeitern vorgeschlagenen Lösung fest, von welcher er dann in der Diskussion im Bundesrat nicht immer so leicht wieder wegkommt.» Bundeskanzlei, Entwurf Bericht Hongler vom 16.2.1967, Abschnitt 44, E 1010 A 208–209 (Entlastung des Bundesrates, Bericht Dr. Hongler), S. 23.

21 «Jeder Bundesrat hat die Möglichkeit, [...] eine gewisse Kontrolle über die Aktivitäten seiner Kollegen auszuüben und nötigenfalls einzuschreiten (Informations- und Kontrolleffekte). In der Wirklichkeit werden solche Möglichkeiten allerdings wenig genutzt. [...] Dazu kann eine kollegiale Rücksicht treten, und schliesslich hat die Unsicherheit insofern ihren Anteil, als die Materie unbekannt sein und der Frager sich nicht exponieren mag.» Hongler, Expertenbericht (wie Anm. 9), S. 23. Eine Variante wäre, dass nicht beteiligte Bundesräte sachunabhängige Allianzen eingehen, damit später ihre Anträge von ihren Allianzpartnern unterstützt werden.

Zunächst sei die Bedeutung des Mitberichtsverfahrens als Indikator der Partizipation anderer Departemente an der Führung der Außenpolitik aufgezeigt. Während der ersten zwei Jahrzehnte nach 1945 kam das Mitberichtsverfahren in der Außenpolitik vermehrt zur Anwendung. Die federführenden Departemente sicherten sich immer mehr durch die Mitberichte der interessierten Departemente ab. Nach 1968/69 nahm dieser Trend noch einmal leicht zu. Als die Reform dieses Verfahrens 1968 als Koordinationsinstrument institutionalisierte, war es in der Praxis längst entwickelt.



Grafik 1 zeigt die Anzahl der Mitberichte zu den Anträgen sämtlicher Departemente in unserer Datenbank, das heisst sie zeigt nur die Beteiligung der Departemente in der Phase 2 des Mitberichtsverfahrens (vergleiche schematische Darstellung S. 159). Die Anzahl der Mitberichte wurde auf der Basis der Anträge von 1976 gewichtet, um die jährliche Schwankung der Zahl der Anträge zu berücksichtigen. Die Trendlinie in Grafik 1 zeigt, dass in zunehmendem Masse von den Departementen das Instrument Mitberichtsverfahren eingesetzt wurde.

Grafik 2 zeigt das Verhältnis der einzelnen mitberichtenden Departemente untereinander (das heisst wiederum die Beteiligung in der Phase 2 des Mitberichtsverfahrens). Auf den ersten Blick scheint sich das Finanzdepartement am meisten an der Aussenpolitik beteiligt zu haben. Zu beachten ist jedoch, dass das Politische Departement in diesem Bereich die meisten Anträge an den Bundesrat stellt und somit vor allem in der Phase 1 des Verfahrens erscheint. Zwischen 1945 und 1955 vertrat vor allem das Finanzdepartement seine Position mit einem Mitbericht zu den aussenpolitischen Anträgen. Später schalteten sich zunehmend auch die anderen Departemente in den Entscheidungsprozess ein. Diese Ausweitung des Mitberichtsverfahrens auf andere Departemente kommt in Grafik 2 so zum Ausdruck, dass die Flächengrösse des Finanzdepartementes kontinuierlich abnimmt, während die Flächen der anderen Departemente grösser werden.

Das Mitberichtsverfahren als Indikator für Konflikte: die Affäre Andraos

Die Affäre Andraos erreichte im Mitberichtsverfahren die Phase der Vernehmlassung, das heisst die letzte mögliche Runde des Verfahrens zur Bereinigung eines Konfliktes zwischen den Departementen. Dieses Fallbeispiel zeigt, wie wirtschaftspolitische über rechtliche Argumente gewinnen.

In der sogenannten Affäre Andraos ermittelte die Bundesanwaltschaft Ende der 50er Jahre gegen zwei Funktionäre der Vereinigten Arabischen Republik (VAR) sowie gegen zwei ihrer Informanten. Die Regierung der VAR versuchte an das Vermögen Georges E. Andraos', des Finanzberaters und Freundes des ehemaligen ägyptischen Königs Faruq, zu gelangen. Zwei Informanten teilten dem Wirtschaftsministerium mit, dass sich unter anderem in der Schweiz bei der Société des Banques Suisses Guthaben befänden. Darauf beschafften sich die beiden ägyptischen Funktionäre im Juni 1959 von den Erben Andraos eine Vollmacht, um das Guthaben von der Bank abzuheben. 60% des Guthabens sollten auf ein Konto des Finanzministeriums der VAR einbezahlt werden, das später den Erben in Kairo in ägyptischen Pfund wieder ausgehändigt werden sollte. 40% des Guthabens gingen laut Gesetz der VAR an die Informanten.

Die Bundesanwaltschaft liess die Gelder blockieren. Darauf stellte das Eidgenössische Justizdepartement (EJPD) am 25. August 1959 einen Antrag an den Bundesrat, dass gegen die Funktionäre ein Verfahren wegen verbotener Handlung für einen fremden Staat (Artikel 271 StGB) und gegen die Informanten wegen wirtschaftlichen Nachrichtendienstes (Artikel 273 StGB) eingeleitet werde.²² Der Bundesrat stimmte dem Antrag noch am gleichen Tag zu. Vier Tage später wurden die Funktionäre und die Informanten durch eine Präsidialverfügung des Landes verwiesen.²³

Während der Verhandlungen um die Freigabe der Guthaben an die Regierung der VAR waren die Hauptakteure folgendermassen involviert: Das Generalsekretariat bzw. die Abteilung für Politische Angelegenheiten des EPD stand in Kontakt mit dem Botschafter der VAR in der Schweiz und mit der Schweizer Botschaft in Kairo. Sie informierten die Bundesanwaltschaft laufend über die Vorstösse des Botschafters der VAR bzw. über die Ereignisse in Kairo.

Zunächst waren sich das EPD und die Bundesanwaltschaft einig, dass an erster Stelle ein Schweizer Gericht über die 40% Provision der Informanten entscheiden sollte. Erst danach würden die Bundesbehörden über die restlichen 60% entscheiden können, welche die VAR für sich beanspruchte. Ferner wünschten sie sich vom Aussenministerium in Kairo nähere Angaben über die Versicherung der VAR, dass die Eigentümer ausländischer Devisen nach Gesetz Anspruch auf den Gegenwert in ägyptischer Währung hätten.²⁴

Bevor die Bundesanwaltschaft das Strafverfahren über die 40% Provision an die Zürcher Behörden delegierte, wollte sie zunächst eine Stellungnahme des EPD einholen. Darauf erkundigte sich der Chef des EJPD beim Chef des EPD, ob im Prozess Dokumente und der diplomatische Notenwechsel zwischen der Schweizer Botschaft in Kairo und den Behörden der VAR verwendet werden dürften, weil diese wichtige Beweisbelege darstellten.²⁵ Dies geschah Mitte Dezember 1959, und für das EPD eilte die Stellungnahme nicht.

Indessen waren die Behörden der VAR aber nicht passiv geblieben. In Bern wurde der Botschafter der VAR beim Generalsekretär des EPD vorstellig und teilte mit, dass seine Regierung in Kairo auf die Herausgabe des Guthabens bestehe.²⁶ Aber auch in Kairo verliehen die Behörden ihrem Wunsche verstärkten Nachdruck gegenüber dem Schweizer Botschafter.

22 Antrag des Eidgenössischen Justizdepartements (Stellvertretender Bundesrat Paul Chaudet) an den Bundesrat, 25.8.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

23 Präsidialverfügung vom 28.8.1959 zum Antrag des EJPD vom 28.8.1959. E 1001–1 EJPD, August 1959.

24 Aktennotiz des EPD (Probst), 29.10.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

25 Vorsteher des EJPD (Friedrich T. Wahlen) an Vorsteher des EPD (Max Petitpierre), 16.12.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

26 Schweizer Botschaft in Kairo (de Keller) an EPD (Kohli), 28.9.1959. Aktennotiz EPD (Kohli), 11.1.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

Im Januar 1960 versuchte der Schweizer Botschafter, die alarmierenden Zustände in Kairo seinen Kollegen in Bern verständlich zu machen. Höchst besorgt teilte er dem Generalsekretär des EPD mit, dass er die Antwort auf seine erste Note nicht vom Aussenministerium der VAR, sondern vom Handels- und Wirtschaftsministerium erhielt. Dies sei um so bedeutender, als gerade das Handels- und Wirtschaftsministerium eine tragende Rolle in den schweizerisch-ägyptischen Beziehungen spiele.

Vor diesem Hintergrund werde die Verwendung von diplomatischen Noten im Strafprozess über den Verbleib der 40% Kommission verheerende Auswirkungen haben, denn «il est quasi certain que les Autorités de la RAU recourraient à des actes de représailles qui pourraient être désastreux pour les intérêts suisses».²⁷ Der Schweizer Botschafter riet dem EPD, sich dafür einzusetzen, dass auf ein Strafverfahren verzichtet werde und die Blockade über die 60% der Gelder so schnell als möglich aufgehoben werde. Über die restlichen 40% könne je nach Lage später entschieden werden.

Der Bericht des Botschafters in Kairo verunsicherte die Diplomaten im EPD, und sie besprachen sich mit dem Vizedirektor der Handelsabteilung, der mit den Beziehungen zur VAR betraut war.²⁸

Als sich der Departementschef des EJPД beim EPD nach der Stellungnahme zur Delegation des Strafverfahrens an die Zürcher Behörden erkundigte, antwortete der Generalsekretär vorsichtig, dass er aufgrund neuer Bedingungen einen Richtungswechsel im Vorgehen als «opportun» ansehe. Außerdem wünsche das EPD den Vizedirektor der Handelsabteilung in die Besprechungen zukünftig einzubeziehen.²⁹

Gleichzeitig unternahm der Botschafter der VAR weiterhin Vorstösse und traf sich zu einer Unterredung mit dem Vorsteher des EPD sowie mit dem Vorsteher des EJPД.³⁰

Die Schweizer Botschaft begnügte sich nicht mehr mit ihrer Rolle als Informantin des EPD und versuchte, direkt in den Einigungsprozess zwischen den Departementen einzugreifen. Dazu schickte sie den 1. Botschaftssekreter nach Bern, um ihre «ernsthaften Bedenken gegenüber einer allzu intrasigenten schweizerischen Haltung» zu erläutern.³¹ Das EPD nahm diesen gleich in die nächste Sitzung mit dem Bundesanwalt am 22. Februar 1960 mit. Neben dem Botschaftssekreter war neu auch der Vizedirektor der Handelsabteilung anwesend. Die Bundesanwaltschaft und das EPD kamen überein, keine diplomatischen Dokumente im Strafverfahren in Zürich zu verwenden.

27 Schweizer Botschaft Kairo (Jean-Louis Pahud) an EPD (Kohli), 18.1.1959. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

28 Aktennotiz des EPD (Probst), 30.1.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

29 EPD (Kohli) an Bundesanwaltschaft (Fürst), 5.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

30 Aktennotiz des EPD (Kohli), 10.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

31 Aktennotiz des EPD (Probst), 8.2.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

Das Strafverfahren solle ganz auf die beiden Informanten ausgerichtet sein und jeglichen Bezug zur VAR vermeiden. Das EPD nehme dabei bewusst das Risiko in Kauf, dass die Regierung in Kairo zumindest in ein ungünstiges Licht gerate. Der Bundesanwalt konnte sich mit seinem Standpunkt durchsetzen, dass die von der VAR beanspruchten 60% der Gelder erst frei gegeben würden, wenn über die Kommissionsgelder ein Entscheid gefallen sei. Der Richtungswechsel beschränkte sich vorerst auf den Verzicht auf die diplomatischen Dokumente im Strafverfahren.³²

Ein Telegramm der Schweizer Botschaft in Kairo überbrachte Ende März die Nachricht der drastischen Massnahmen, welche die Behörden der VAR mittlerweile ergriffen hatten: Das Handelsministerium weigerte sich, die Dividenden der Tochterfirma Schmidheiny sowie Devisen der Schweizerkolonie aus Ägypten in die Schweiz zu transferieren, solange die Gelder der Familie Andraos blockiert blieben. Ferner liess es durchblicken, dass sämtliche Geldtransfers in die Schweiz in Zukunft blockiert würden.³³

Der Generalsekretär unterrichtete den Vorsteher des EPD am 1. April 1960 von der neuen Entwicklung der Affäre. Petitpierre war «der Meinung, dass auf keinen Fall bedeutende schweizerische Interessen auf das Spiel gesetzt werden dürfen».³⁴

Jetzt wollte das EPD das Geschäft rasch voranbringen und beschloss, einen Antrag an den Bundesrat vorzubereiten. Für das EPD stand dabei fest, dass die Bundesanwaltschaft zwar keinen zustimmenden Mitbericht verfassen, aber dass sie sich nicht ganz quer stellen würde.³⁵

Im Antrag vom 8. April 1960 übernahm das EPD die Argumentation seiner Botschaft in Kairo. Es plädierte für die Freigabe der 60% der Guthaben, weil das Handelsministerium in Kairo entschlossen sei, «ungeachtet bestehender zwischenstaatlicher Verpflichtungen sämtliche Überweisungen aus Ägypten nach der Schweiz zu sistieren, solange die Erbschaftssache Andraos keine Lösung finde».³⁶ Damit würden sowohl die Dividendenzahlungen einer Tochterfirma der Gruppe Schmidheiny als auch die Devisenzuteilung für die Schweizerkolonie in Ägypten in Mitleidenschaft gezogen. Über die restlichen 40% des Guthabens sollten weiterhin die Zürcher Richter entscheiden. Das EPD wollte die ganze Angelegenheit mit dem EVD regeln. Es konnte auf das EVD als sicheren Verbündeten zählen, weil die Handelsabteilung ebenfalls um die wirtschaftlichen Interessen der Schweiz fürchtete. Zwei Wo-

32 Sitzungsprotokoll des EPD (Pierre Keller), 2.3.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

33 Telegramm der Schweizer Botschaft in Kairo (Pahud) an EPD (Kohli), 31.3.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

34 Aktennotiz des EPD (Kohli), 1.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

35 Aktennotiz des EPD (Kohli), 4.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

36 Antrag des EPD (Max Petitpierre) an den Bundesrat 8.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

chen später reichte das EVD seinen zustimmenden Mitbericht zum Antrag des EPD ein.³⁷

Zur gleichen Zeit lieferte auch das EJPD seinen Mitbericht ab, in dem es am Standpunkt der Bundesanwaltschaft festhielt: Erst nach dem Urteil der Richter in Zürich könne über das weitere Vorgehen mit dem Anteil von 60% des Vermögens entschieden werden. Um Zeit zu sparen, hätte das EPD gerne eine Stellungnahme zum Mitbericht des EJPD unterlassen. Der mit dem Antrag betraute Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten erkundigte sich beim Generalsekretär des EPD, ob nicht ihr Departementschef beim EJPD-Vorsteher ein gutes Wort einlegen könne, damit auf eine weitere Runde im Mitberichtsverfahren verzichtet werden könne.³⁸

In der Zwischenzeit hatte das Justizministerium der VAR einen Sonderbeauftragten zur Regelung der Affäre nach Bern entsandt. Zusammen mit dem Botschafter der VAR sprach dieser beim Generalsekretär des EPD vor, um mit allem Nachdruck die Interessen seiner Regierung zu vertreten. Nur eine Woche später sprach der Botschafter der VAR abermals beim Vorsteher des EPD vor, der Bundesrat möge die Angelegenheit so rasch als möglich beenden.³⁹

Eine Woche später trafen sich die Vorsteher des EPD und des EJPD, der Bundesanwalt sowie der Chef der Abteilung für Politische Angelegenheiten zu einer Besprechung. Der Bundesanwalt bestand auf seinem Rechtsstandpunkt, «würde sich aber nicht widersetzen, wenn der Bundesrat aus politischen Erwägungen anders entscheiden sollte».⁴⁰ Schon im Mitbericht hatte er klar festgehalten, dass die Affäre Andraos einen Grundsatzentscheid der Regierung erforderte: «Es wird nun Sache des Bundesrates sein, abzuwägen zwischen diesen Argumenten politischer und wirtschaftlicher Natur und denjenigen, die vorzubringen [...] ich mich verpflichtet fühle. Zur Diskussion steht dabei auch die allgemeine Frage, inwieweit seitens eines Rechtsstaates auf Druckmittel, wie sie hier die VAR offensichtlich anwendet oder anwenden will, eingegangen werden soll.»⁴¹

Zum Bedauern des EPD konnte der Bundesrat nicht noch in derselben Woche über den Antrag entscheiden. Der Bundeskanzler teilte dem EPD mit, dass sein Geschäft erst in der kommenden Woche, am 10. Mai behandelt

37 Mitbericht des EVD (Wahlen) zum Antrag des EPD vom 8.4.1960, 21.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III). Interessanterweise stimmte der Vorsteher des EVD, Friedrich T. Wahlen, der bis im Dezember 1959 Vorsteher des EJPD war, der Vorlage zu. Er vertrat damit seit Januar 1960 die Interessen seines neuen Departementes.

38 Aktennotiz des EPD (Probst), 27.4.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier II).

39 Aktennotiz des EPD (Probst), Besprechung zwischen dem Bundespräsidenten und Bundesrat von Moos, in Anwesenheit von Bundesanwalt Fürst und Probst, 4.5.1960. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

40 Ebenda.

41 Bericht des Bundesanwaltes (Fürst) an Vorsteher des EJPD (Ludwig von Moos), 28.4.1960, S. 4. E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

würde.⁴² Da blieb genug Zeit für eine schriftliche Stellungnahme des EPD. Es hielt darin an seinem Antrag fest, für den es «die volle Unterstützung des Volkswirtschaftsdepartementes» geniesse.⁴³ Der Bundesanwalt liess es sich nicht nehmen, mit einer Vernehmlassung noch einmal seine Position zu vertreten, und er schloss: «Der Interessenkonflikt, der heute zwischen den rechtlichen Interessen einerseits und politischen und wirtschaftlichen Überlegungen andererseits entstanden ist, muss [...] vom Bundesrat, der über den beteiligten Departementen steht, gelöst werden.»⁴⁴

Am 10. Mai beriet der Bundesrat wie geplant über den weiteren Verbleib der Guthaben der Erben Andraos und entschied im Sinne des Antrages des EPD. Damit war das EPD ermächtigt, die schweizerischen Transferschwierigkeiten gemäss seines Antrages mit den Behörden der VAR zu bereinigen.⁴⁵

Schluss

Das Mitberichtsverfahren dient als Indikator dafür, welche Departemente an einem aussenpolitischen Regierungsgeschäft partizipiert haben und wie konfliktreich das Geschäft war bzw. welche Positionen die Departemente dazu vertreten haben. Im vorgestellten Beispiel konnten wir mit Hilfe des Mitberichtsverfahrens erkennen, dass die drei Departemente EPD, EJPD und EVD involviert waren und dass zwischen den Departementen Uneinigkeit herrschte, da das Verfahren bis zur Phase der Vernehmlassung (vergleiche schematische Darstellung S. 159) unbereinigt blieb.

In der letzten Etappe des Entscheidungsprozesses, im Bundesrat, vertrat laut Bericht Hongler ein Bundesrat in der Regel die Position seines Departementes. Diese Beobachtung bestätigte sich beim Fallbeispiel. Während des Konfliktes zwischen der Schweiz und der VAR wechselten nämlich die Bundesräte ihre Departemente. Bundesrat von Moos war während der Affäre Andraos neu gewählt worden. Nach dem Wechsel von Bundesrat Wahlen vom EJPD ins EVD übernahm von Moos das EJPD und wurde folglich der neue Chef der Bundesanwaltschaft. Als Vorsteher des EVD unterstützte Wahlen neu den Antrag des EPD. Wenige Monate vorher hatte er als Chef des EJPD noch ganz die Position des Bundesanwaltes vertreten. In diesem Fall können wir davon ausgehen, dass die involvierten Departementschefs auch in der Bundesratssitzung die Position ihrer Chefbeamten unterstützten.

42 Aktennotiz des EPD (Probst), 4.5.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

43 Vernehmlassung des EPD (Petitpierre) zum Mitbericht des EJPD (von Moos) vom 3.5.1960, 6.5.1960, E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

44 Bundesanwaltschaft (Fürst) an Vorsteher des EJPD (von Moos), 9.5.1960, S. 2, E 2001 (E) 1972/33 Bd. 62 (Dossier III).

45 Bundesratsbeschluss Nr. 815, Angelegenheit Andraos: Verbotene Amtshandlungen für die Vereinigte Arabische Republik (Vertraulich), 10.5.1960, E 1004 1. Mai 1960.

Wie aber verhielten sich die Departemente, die am Mitberichtsverfahren nicht beteiligt waren? Wir vermuten, dass sie im Sinne des federführenden Departementes votierten, denn der Vorsteher des federführenden Departementes verfügte gegenüber seinen Ratskollegen meistens über einen Informationsvorsprung, und die Bundesräte mischten sich grundsätzlich nicht gerne in die Angelegenheiten ihrer Kollegen ein.⁴⁶ So erhielt ein grosser Teil der Anträge im Bundesrat nur die formelle Zustimmung, ohne Beratung (wie beispielsweise Wahlen in der Verwaltung, Bundesbeiträge, spezialisierte Gesetzesvorlagen oder Verordnungen sowie Berichte an die Bundesversammlung). Damit hielten die nicht betroffenen Departementschefs diese Anträge stillschweigend gut. Im Fallbeispiel stimmten die Vorsteher der nicht beteiligten Departemente zumindest mehrheitlich im Sinne des Antrages des EPD, denn der Antrag wurde ja angenommen. Um diese Hypothese zu verifizieren, müssten noch mehr umstrittene Anträge daraufhin untersucht werden, ob sie dank der Mehrzahl unbeteiligter Departemente angenommen wurden.

Das Mitberichtsverfahren zeigt auf, welche Departemente in welchem Masse am aussenpolitischen Entscheidungsprozess teilnahmen, und es dient der Identifizierung der meisten Konflikt- und Kooperationsmuster im aussenpolitischen Entscheidungsprozess auf Departementsebene. Unsere Vermutung, dass das Mitberichtsverfahren auch Meinungsverschiedenheiten innerhalb des Bundesratskollegiums widerspiegelt, müssen weitere quellen-gestützte Auswertungen noch bestätigen.

46 Vergleiche Zitat in Anm. 21.

Regierungs- und Verwaltungsreform als Thema schweizerischer Bundespolitik 1848–1914

Paul Fink

In der Märzsession 1990 reichte die freisinnig-demokratische Fraktion der Bundesversammlung auf Anregung von Ständerat René Rhinow und Nationalrat Gilles Petitpierre eine Motion zur Regierungsreform ein. Ziel dieser Motion war es, der wachsenden Überlastung der Bundesräte entgegenzuwirken, ohne jedoch das Kollegialitätsprinzip zu beeinträchtigen. Vier Modelle der Regierungsstruktur wurden dabei zur Diskussion gestellt:

1. die Einsetzung von Verwaltungsdirektoren als administrative Vertreter der Departemente;
2. als Ergänzung oder Alternative dazu die Einsetzung von Staatssekretären;
3. die Erweiterung des Kollegiums des Bundesrats auf 11 oder 13 Mitglieder und seine Ergänzung durch ein verstärktes Präsidium sowie
4. die Bildung eines fünf- bis siebenköpfigen Regierungsgremiums, dem zusätzlich rund 15 Minister, die für die verschiedenen Regierungsaufgaben zuständig wären, angehören würden – also eine zweistufige Exekutive nach dem Vorbild der helvetischen Regierung von 1798.¹

Obwohl dieser parlamentarische Vorstoss durch seine Grundsätzlichkeit und Radikalität auffällt, lässt er sich in eine lange Tradition ähnlicher Bestrebungen seit der Gründung unseres Bundesstaates einreihen. Sie bilden den Inhalt der nachfolgenden Ausführungen, die dem Zeitabschnitt zwischen 1848 und 1914 gewidmet sind. Sie sollen dazu dienen, Antworten zu suchen auf folgende Fragen: Wann wurde die Regierungs- und Verwaltungsreform zu einem politischen Thema? Was bildete den Anlass oder den Grund dazu? Was für Vorschläge wurden erwogen, welche verwirklicht? Was für Schlüsse lassen sich aus den Bemühungen um eine Regierungs- und Verwaltungsreform im untersuchten Zeitraum ziehen?

Entwicklung der Bundesverwaltung 1848–1914

In der Zeit zwischen 1848 und dem Ersten Weltkrieg entwickelte sich die Bundesverwaltung aus ganz bescheidenen Anfängen zu einem respektablen Verwaltungsapparat, dessen Wirken immer mehr Lebensbereiche be-

¹ Amtl. Bull. 1990 S. 657–667 (= Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1990, Ständerat, S. 657–667); 1991 S. 525f., N (= Nationalrat) 169–180; *NZZ* vom 21.3.1990 und 19./20.5.1990.

rührte.² Die Entwicklung der Bundesverwaltung lässt sich an der *wachsenden Zahl der Beschäftigten im Dienste des Bundes* ablesen. Bis zum Ersten Weltkrieg stieg der Personalbestand der Bundeszentralverwaltung, einschliesslich der Regiebetriebe, von 80 im Jahre 1849 auf 5700 im Jahre 1913. Berücksichtigt man auch Zoll, SBB und PTT, so lauten die entsprechenden Zahlen 3000 für 1849 und 67000 für 1913.³

In weit höherem Masse als dies 1848 geschehen war, gab die Bundesverfassung von 1874 der Eidgenossenschaft das Recht der Gesetzgebung auf vielen Gebieten, für die zuvor die Kantone zuständig gewesen waren.⁴ Bei vielen der 1874 aufgenommenen Verfassungsartikel handelte es sich vorerst bloss um ein Programm; nun galt es, die *neuen Bundeskompetenzen* durch eine entsprechende Gesetzgebung in die Praxis umzusetzen. Jetzt begann, wie rückblickend festgestellt werden konnte, «eine Tätigkeit in Gesetzgebung und Verwaltung, wie sie unsere Geschichte bis dahin nicht gekannt».⁵ Dies führte dazu, dass sich das Tätigkeitsgebiet von Bundesrat und Bundesverwaltung stark erweiterte, was in Hinblick auf die Arbeitslast und Arbeitsorganisation nicht ohne Folgen blieb.

Die neue Bundesverfassung brachte hinsichtlich der Stellung der Gewalten zueinander eine einschneidende Neuerung: nämlich ein ständiges Bundesgericht mit Sitz in Lausanne. Zuvor, von 1848 bis 1874, hatte das Bundesgericht dagegen faktisch eher den Status einer parlamentarischen Kommission gehabt.⁶ Auch war dessen Zuständigkeitsbereich sehr begrenzt gewesen. Dem neugeschaffenen ständigen Bundesgericht mit festangestellten Richtern übertrug man einen Teil der richterlichen Kompetenzen von Bundesrat und Bundesversammlung. Als nicht unwillkommene Nebenwirkung verringerte sich dadurch die Arbeitslast des Bundesrats und insbesondere des Justizdepartements.⁷

Bei der Ausarbeitung der Bundesverfassung von 1848 hatte man sich für das sogenannte *Departementalsystem*, wonach jeder Bundesrat einem Departement vorstehen werde, entschieden. Doch schrieb Artikel 91 der Bun-

2 Hermann Böschenstein, *Die Entwicklung der Bundesverwaltung seit 1848*, Bern 1980 (= Separatdruck in: *Schweizerische Beamten-Zeitung*, Nr. 18 vom 11.9.1980), S. 3f.; Otto K. Kaufmann, «Verwaltung und Justiz im hundertjährigen eidgenössischen Bundesstaat», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 49, 1948, Nr. 19/20 und 21, hier Nr. 19/20, S. 434–438.

3 Auskunft des Eidg. Personalamtes; vgl. Urs Altermatt, «Die Departemente der Bundesverwaltung: Eine historische Skizze», in: Bernard Prongué et al., Hg., *Passé pluriel: En hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg 1991, S. 291–305, hier S. 293.

4 William E. Rappard, *Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1848–1948*, Zürich 1948, S. 323f.

5 Numa Droz, «Politische Geschichte der Schweiz im neunzehnten Jahrhundert», in: Paul Seippel, Hg., *Die Schweiz im neunzehnten Jahrhundert*, Bd. 1, Zürich 1899, S. 53–403, hier S. 357.

6 Johann Jakob Rüttimann, *Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz*, Bd. 1, Zürich 1867, S. 370.

7 Jakob Dubs, *Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Bd. 2, Zürich 1877, S. 71f., 81f.

desverfassung von 1848 vor, dass es sich dabei bloss um eine Arbeitsteilung bei der Prüfung und Erledigung der Geschäfte handle; für alle Beschlüsse sei der Gesamtbundesrat zuständig.⁸ Der Kollektivcharakter der Regierung wurde durch die Bestimmung besiegt, dass nur dem Gesamtbundesrat, nicht aber seinen einzelnen Mitgliedern das Recht zustehe, den eidgenössischen Räten Gesetzesentwürfe zu unterbreiten. Mit dem sogenannten Departementalsystem folgte man dem Beispiel der freisinnigen Kantone, die dieses neuartige Regierungssystem seit der Regeneration von 1830 nach und nach einzuführen begonnen hatten. Dessen Modernität lässt sich klarer erkennen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass selbst der freisinnig regierte Kanton Zürich erst 1849 die althergebrachte, schwerfällige Organisation der Exekutive in Form von Regierungsausschüssen durch das Direktorial- bzw. Departementalsystem ersetzte. Parallel dazu wurde die Zahl der Regierungsräte in mehreren Schritten von ursprünglich 19 (1831) auf 13 (1840), dann auf neun (1849) und schliesslich auf sieben (1869) reduziert.⁹

Vor allem seit der Bundesverfassung von 1874 verlor das *Kollegialitätsprinzip in seinem ursprünglichen Sinne zunehmend an Bedeutung*. Dies gab immer wieder Anlass zu Kritik. Das oft zitierte Bonmot «Il n'y a plus de Conseil fédéral», das dem Nationalrat und späteren Bundesrat Louis Ruchonnet zugeschrieben wird, widerspiegelt prägnant die häufig gemachte Feststellung, dass ob der sieben Departemente die Einheit der Gesamtbehörde verloren gegangen sei.¹⁰ Gegen den Vorwurf, der Bundesrat verletze mit seiner Arbeitsorganisation den erwähnten Verfassungsartikel, wehrte sich die Landesregierung mit folgenden Worten: «Wollte diese Bestimmung buchstäblich genommen werden, so würden sämtliche Stunden des Tages nicht hinreichen, die Aufgabe zu erfüllen, die dem Bundesrate zufiele. Es hat sich denn auch seit langem eine Praxis herausgebildet, derzufolge die Departemente eine Menge von Geschäften von sich aus erledigen und dem Bundesrate nur die wichtigen Fragen vorlegen. Selbst mehrere Gesetze haben diese Praxis bestätigt, indem sie gewisse Angelegenheiten diesem oder jenem Departemente zuweisen.»¹¹ Der Bundesrat war davon überzeugt, dass die Möglichkeit, gegen jede Departentalverfügung an den Gesamtbundesrat zu rekurren, als Rechtfertigung für eine so weitreichende Kompetenzdelegation an die Departemente ausreiche.¹²

Die Übernahme neuer Aufgaben wirkte sich indessen nicht auf alle Departemente gleich aus. Um die Arbeitslast einigermassen gleichmässig zu verteilen

8 AS 1 49–64 (= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bd. 1, S. 49–64).

9 Anton Largiadèr, *Geschichte von Stadt und Landschaft Zürich*, Bd. 2, Erlenbach 1945, S. 178f., 211.

10 Theodor Curti, *Im Bundesratshaus: Federzeichnungen*, Zürich 1894, S. 70, 102; Dubs, Das öffentliche Recht (wie Anm. 7), S. 69.

11 BBI 1878 II 943–962 (= Bundesblatt 1878, Bd. II, S. 943–962), hier S. 949.

12 BBI 1894 II 766–819, hier S. 779.

len, mussten daher alle paar Jahre einzelne Tätigkeitsgebiete vom einen Departement ins andere verschoben und deren Zuständigkeitsbereich und oft auch deren Bezeichnung neu festgelegt werden. 1878 gestanden die eidgenössischen Räte dem Bundesrat daher das Recht zu, ausnahmsweise selber neue Geschäftseinteilungen zu beschliessen, doch musste das Parlament über solche Geschäftsverschiebungen informiert werden.¹³

Von der Kompetenz, seinen Aufgabenbereich selber zu organisieren, machte der Bundesrat 1887 zum ersten Mal Gebrauch. In seinem Bericht an die Bundesversammlung teilte er mit, das gegenwärtige System habe mehrere, «schon seit längerer Zeit zu Klagen Veranlassung gebende Übelstände».¹⁴ Mit dem Hinweis auf das «gegenwärtige System» sprach der Bundesrat die seit 1848 bestehende Gewohnheit an, dem Bundespräsidenten stets das Politische Departement anzuvertrauen. Da das Amt des Bundespräsidenten nach Artikel 98 BV jedes Jahr auf ein anderes Mitglied des Bundesrats überging, wechselte auch der Vorsteher des Politischen Departements alljährlich, was sich auf die Kontinuität der schweizerischen Aussenpolitik ungünstig auswirkte. Zudem waren weitere Änderungen in der Departmentsverteilung notwendig, wenn der abtretende Präsident nicht gerade das freiwerdende Departement des neu gewählten Bundespräsidenten übernahm. Jedes Jahr wechselten also mindestens zwei, gelegentlich drei Departemente den Vorsteher. Leidtragender dieses Systems war insbesondere der zuletzt gewählte Bundesrat, der als Stellvertreter des Bundespräsidenten für ein Jahr dessen angestammtes Departement zu übernehmen hatte.

Infolge dieser Praxis war Bundesrat Adolf Deucher 1887, in seinem fünften Amtsjahr, bereits bei seinem fünften Departement angelangt.¹⁵ In diesem gleichen Jahr gab es aber noch einen anderen unzufriedenen Bundesrat: Vizepräsident Hertenstein, den Vorsteher des Militärdepartements. Da er die französische Sprache nur schlecht beherrschte und sich lieber im Kreise von Offizieren als von Diplomaten bewegte, widerstrebte es ihm, mit dem Bundespräsidium auch das Politische Departement übernehmen zu müssen. Dem damaligen Amtsinhaber, Bundespräsident Numa Droz, war dagegen sehr daran gelegen, weiterhin für die Aussenpolitik zuständig bleiben zu können.¹⁶

Der Bundesrat schlug in seinem Bericht daher eine grundsätzliche Änderung vor, die durch Bundesbeschluss vom 9. Juni 1887 versuchsweise eingeführt wurde. Die Neuerung bestand darin, die Verbindung von Bundes-

13 AS 3 480–496 (= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen, Bd. 3 der neuen Folge [1874–1947], S. 480–496).

14 BBI 1887 II 136–141, hier S. 136.

15 Johann Dürsteler, *Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798 in geschichtlicher Darstellung*, Diss. Zürich, Aarau 1912, S. 269.

16 Numa Droz, *Etudes et portraits politiques*, Genève 1895, S. 259, 266f., 401.

präsidentschaft und Politischem Departement zu lösen, so dass nunmehr jeder Bundesrat das Präsidium antreten konnte, ohne sein Departement aufzugeben zu müssen. Unter diesem «*System Droz*» leiteten Numa Droz und danach sein Nachfolger Adrien Lachenal das um die Handelsabteilung vergrösserte und nun zum Departement des Äussern umbenannte Politische Departement. Doch beschloss man 1895, zur früheren Gewohnheit zurückzukehren und den Bundespräsidenten wieder an die Spitze des Politischen Departements (ohne die Handelsabteilung) zu stellen.

Ideen zur Regierungs- und Verwaltungsreform

Diesem Entscheid ging eine jahrelange Diskussion über die Frage einer Regierungs- und Verwaltungsreform voraus. Ein zentraler Gesichtspunkt bildete dabei das Problem, wie der unerträglich gewordenen Überlastung der Bundesräte begegnet werden könne. Von etwa 1890 bis zum Ersten Weltkrieg beschäftigten sich die Öffentlichkeit und die eidgenössischen Räte immer wieder mit diesem Gegenstand. Allerdings war es kein neues Thema. Seit 1865 hatte es schon mehrmals prominenten Federn Beiträge entlockt.

Begonnen hatte dies im Vorfeld der Verfassungsänderung von 1866. In diesem Zusammenhang steht die 1865 anonym erschienene Schrift «Zur Bundesrevision», eine Sammlung von Artikeln aus der *Neuen Zürcher Zeitung*, deren Verfasser Bundesrat Jakob Dubs (1822–1879) war.¹⁷ Er äusserte darin einen Gedanken, den er später wiederholt propagierte, so 1868 in seiner Broschüre «Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung» und am detailliertesten in dem 1878 erschienenen zweiten Teil seines Werkes «Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft».

Seines Erachtens wurden die Bundesräte von ihren Verwaltungsaufgaben als Departementsvorsteher so stark beansprucht, dass sie ihre Regierungsfunktionen als Mitglieder des Bundesrats nicht mehr zu erfüllen vermochten. Er schlug daher vor, beide Funktionen zu trennen und sie verschiedenen Gremien anzuvertrauen: die Regierung einem kleinen «Kollegium vielleicht von 3–5 Mitgliedern, welches sich nur mit der Leitung des Ganzen befasst, die Gesetzgebung weiterentwickelt, die Verwaltung kontrolliert und überwacht und für die politische Direktion nach Aussen und Innen tonangebend ist», die Verwaltung hingegen einer Anzahl von Direktoren, gegen deren Entscheidungen man an das von der Verwaltung abgehobene Regierungsgremium rekurrieren könne. Dubs gab auch eine gleichsam anthropologische Begründung für seinen Vorschlag: «Geschick zu politischer Leitung und zur Verwal-

¹⁷ Schweizerischer Volksfreund vom 11. und 12.5.1865, Nr. 111 und 112; Jakob Dubs, *Zur Bundesrevision*, Zürich 1865.

tung mögen sich bei begabten Menschen schon da und dort vereinigt finden, allein man tut nicht gut, diese Funktionen ohne Not zu vereinigen, denn die Geistestätigkeit ist dabei eine andere. Die Verwaltung verlangt Eindringen ins Detail und genaue Kenntnis desselben; die politische Leitung verlangt im Gegenteil Erhebung über das Detail, im Auge behalten der Richtung, der leitenden Gesichtspunkte, des Ganzen.»¹⁸ Und in seiner Broschüre «Zur Bundesrevision» vergleicht Dubs die Tätigkeit der Regierung mit derjenigen des Steuermannes, jene der Verwaltung mit derjenigen des Ruderers.¹⁹ Im übrigen verhehlte Dubs keineswegs, dass er mit seinen Vorschlägen auf die helvetische Verfassung von 1798 mit ihrer Unterscheidung von Direktoren und Ministern zurückgriff.²⁰

Dubs' Vorschläge riefen einen noch unbekannten Kritiker auf den Plan, *Carl Hilty* (1833–1909), der sich später einen wichtigen Platz im öffentlichen Leben der Schweiz sichern sollte: als unermüdlicher Autor politischer und religiöser Publikationen, als Herausgeber und Redaktor des «Politischen Jahrbuchs der Schweizerischen Eidgenossenschaft», als Staatsrechtsprofessor an der Universität Bern, als freisinniger Nationalrat, als Oberauditor der schweizerischen Armee und als häufiger juristischer Gutachter des Bundesrats.²¹

Einen wichtigen Grundstein zu dieser Karriere legte er 1868, als er im Berner «Bund» eine Artikelserie veröffentlichte, die danach unter dem Titel «Theoretiker und Idealisten der Demokratie» als Broschüre herauskam. Es war eine Entgegnung auf Bundesrat Dubs' Schrift «Die Schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung». Darin wandte sich Hilty insbesondere gegen Dubs' Vorschlag einer Trennung von Regierung und Verwaltung. Er tat dies mit folgenden Worten: ««Le roi règne et ne gouverne pas», das ist bekanntlich die typische Formel der konstitutionellen Monarchie. [...] Das ist also die bevorstehende «Fortentwicklung der Demokratie», ein Ministerium, das die Arbeit besorgt, und darüber eine freilich mehrköpfige «Regierung», die repräsentiert.»²²

Hiltys Kritik ist zum Teil mitbedingt durch seine Überzeugung, dass eine nach Dubs' Vorschlägen gebildete Regierung automatisch der direkten Volkswahl anheimfiele – so wie dies damals unter dem Einfluss der demokratischen Bewegung in einer wachsenden Zahl von Kantonen der Fall war.²³ Hilty war davon überzeugt, dass die Wahl des Bundesrats durch das Volk der Demagogie und der Korruption Vorschub leisten würde.²⁴ Eine Möglichkeit

18 Dubs, *Das öffentliche Recht* (wie Anm. 7), S. 68f.

19 Dubs, *Zur Bundesrevision* (wie Anm. 17), S. 64f.

20 Dubs, *Das öffentliche Recht* (wie Anm. 7), S. 69.

21 Hanspeter Mattmüller, *Carl Hilty, 1833–1909*, Diss. Basel 1966.

22 Carl Hilty, *Theoretiker und Idealisten der Demokratie*, Bern 1868, S. 18f.

23 Carl Hilty, «Das heutige Staatsrecht», in: Seippel, *Die Schweiz* (wie Anm. 5), S. 405–469, hier S. 436.

24 Carl Hilty, *Die Doppelinitiative*, Luzern 1899, S. 29.

zur Entlastung des Bundesrats und ein Gegenmittel zur beargwöhnten «Beamtenherrschaft» glaubte Hilty in der wachsenden Zahl ständiger parlamentarischer und ausserparlamentarischer Kommissionen zu erkennen. Seines Erachtens sollten diese Kommissionen nicht bloss beratenden Charakter besitzen, sondern vielmehr zu eigentlichen «regierenden Kommissionen» (also Behördenkommissionen nach heutiger Terminologie) werden.²⁵ Hiltys Vorliebe für eine «Commissionalregierung», wie er sie nennt, ist wohl letztlich in dem damals weitverbreiteten konservativen Ideal einer sich im Milizsystem selbst verwaltenden Bürgerschaft begründet.

Ebenfalls eine führende Rolle bei den Diskussionen um die Regierungs- und Verwaltungsreform spielte *Theodor Curti* (1848–1914).²⁶ Er gehörte im Nationalrat der politischen Linken, der sogenannten sozialpolitischen Gruppe, an und äusserte sich als Journalist in der demokratischen «Zürcher Post» wiederholt zur Regierungsreform. Die wichtigsten Artikel publizierte er 1894 – auf dem Höhepunkt der Diskussionen über diese Fragen – unter dem Titel «Im Bundesrathaus: Federzeichnungen».

Curti konstatierte eine «konstitutionelle Krankheit», das Fehlen eines Ziels und eines Zusammenhangs, und er bedauerte die sozialpolitische Stagnation und die mangelnde Bereitschaft, längst fällige Reformen an die Hand zu nehmen. Zugleich beklagte er die fortschreitende Zentralisation und die ständige Vergrösserung der Bundesverwaltung. Auch glaubte er feststellen zu können, dass der Bundesrat infolge stets wachsender Kompetenzen die Bundesversammlung längst «assujetiert» habe.²⁷

Als Politiker, der der demokratischen Bewegung angehörte und als Vertreter einer politischen Richtung, die in der Landesregierung nicht vertreten war, setzte er sich vor allem für die Wahl des Bundesrats durch das Volk und für eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrats von sieben auf neun ein. Auch forderte er längere Amtsduern für den Bundespräsidenten, der ein Bundesrat ohne Portefeuille, also ohne Departement, sein müsse. Zudem griff Curti einen Vorschlag zur Entlastung des Bundesrats auf, der bereits im Jahre 1873 erstmals vorgebracht worden war: nämlich dass es Bundesräten erlaubt sein solle, sich bei Debatten in den eidgenössischen Räten durch Beamte vertreten zu lassen.²⁸

Eine weitere gewichtige Stimme in der Diskussion zur Regierungs- und Verwaltungsreform war jene von alt Bundesrat *Numa Droz* (1844–1899), der

25 Carl Hilty, «Jahresbericht für das Jahr 1901», in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 15, 1901, S. 309–777, hier S. 612.

26 Josef Ammann, *Theodor Curti, der Politiker und Publizist*, Diss. Zürich, St. Gallen 1930, S. 40.

27 Curti, Im Bundesratshaus (wie Anm. 10), S. 54.

28 «Zürcher Post» vom 28.11.1893, Nr. 280; Protokoll der Verhandlungen der am 17.7.1873 mit Vorbereitung der Revision der Bundesverfassung vom 12.9.1848 beauftragten Kommission des Nationalrats, Bern 1873, S. 46f.

durch ein entschiedenes Auftreten beim Konflikt mit Bismarck im sogenannten Wohlgemuthhandel von 1889 internationales Ansehen erlangt hatte. Als er Ende 1893 seinen Aufsatz «La réorganisation du Conseil fédéral» veröffentlichte, hatte er den Bundesrat eben verlassen und war der erste Direktor des neugegründeten Internationalen Eisenbahntransportamts geworden.²⁹

Ausgangspunkt für seine Überlegungen bildete die Frage, was man gegen die Überlastung der Bundesräte vorkehren könne. Ausserdem war es ihm ein Anliegen, dass das System Droz – er selbst vermied aber wohlweislich diesen Ausdruck – weitergeführt würde. Er empfahl, ein blass für Repräsentation und Koordination zuständiges Präsidialdepartement zu schaffen, doch lehnte er eine Erhöhung der Anzahl Departemente ab. Er war davon überzeugt, dass der französischen Schweiz mit sieben Bundesräten am ehesten eine angemessene Vertretung in der Landesregierung garantiert werden könne. Falls man die Zahl der Bundesräte aber erhöhe, solle man gleich auf elf statt auf neun gehen.

Eine Entlastung der Bundesräte versprach sich Numa Droz von weiteren Kompetenzdelegationen sowie vor allem von persönlichen Sekretären für die Bundesräte (nach heutiger Terminologie: von persönlichen Mitarbeitern bzw. Mitarbeiterinnen des Departementsvorstehers, der Departementsvorsteherin). Ihre Aufgabe hätte insbesondere darin zu bestehen, die halb offizielle, halb private Korrespondenz des Departementschefs zu erledigen oder vorzubereiten. Von Staatssekretären, denen es erlaubt wäre, vor der Bundesversammlung Rede und Antwort zu stehen, mochte Droz dagegen nichts wissen. Er befürchtete, dass Staatssekretäre mit so grossen Kompetenzen den Departementsvorstehern gegenüber allzu unabhängig werden könnten. Die gegenwärtige Praxis habe einen weiteren Vorzug: Sie zwinge die Bundesräte, sich in die verschiedenen Materien einzuarbeiten, was auch ihrer Aufsicht über die ihnen unterstellten Verwaltungszweige zugute komme.

Die Ideen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in der politischen Praxis

Was für ein Schicksal war den von Jakob Dubs, von Carl Hilty, von Theodor Curti und von Numa Droz propagierten Ideen zur Regierungs- und Verwaltungsreform in der politischen Praxis beschieden? Eine Schlüsselstellung kam dabei dem Bundesrat zu: als direkt betroffenes Gremium und aufgrund seiner Stellung im politischen Entscheidungsprozess.

Wie oben erwähnt, handelte es sich bei der Einführung des System Droz im Jahre 1887 vorerst lediglich um ein Experiment. Zu diesem nahm der Bun-

29 Jean Marc Barrelet, «Numa Droz 1844–1899», in: Urs Altermatt, Hg., *Die Schweizer Bundesräte: Ein biographisches Lexikon*, Zürich 1991, S. 218–223; Droz, Etudes (wie Anm. 16), S. 381–413.

desrat 1894 mit einer von Bundesrat Carl Schenk verfassten über fünfzigseitigen Botschaft an die eidgenössischen Räte Stellung.³⁰ Es handelte sich dabei um einen umfassenden Bericht, der auch sämtliche vorgeschlagenen Reorganisationsmassnahmen behandelte.

Die Botschaft würdigte zunächst die positiven Auswirkungen des System Droz auf die schweizerische Aussenpolitik. Die mehrjährige Amts dauer habe eine bessere Leitung der aussenpolitischen Angelegenheiten gebracht. Ihr wurden die seither eingeführten Jahreskonferenzen der schweizerischen Gesandten in Bern, der Rückgang an Indiskretionen und die Erledigung mehrerer «altanhängiger aktenreicher Angelegenheiten» zugute gehalten.

Als negativ beurteilte die Botschaft hingegen den Umstand, dass die Aussenpolitik, die eine Angelegenheit des Gesamtbundesrats bleiben müsse, zu einer Angelegenheit unter anderen und zur Domäne des zuständigen Departementschefs geworden sei. Über zahlreiche Vorgänge sei der Bundesrat jetzt schlechter informiert als zuvor. Der Bundespräsident könne die Arbeitslast nur in Verbindung mit dem Politischen Departement bewältigen; man müsse daher wieder zum alten System zurückkehren. Neuland betrat die Botschaft einzig in bezug auf die Bundeskanzlei: Fortan solle sie nicht mehr dem Departement des Innern, sondern dem Politischen Departement bzw. dem Bundespräsidenten unterstellt sein.

Der zweite Teil der Botschaft prüfte sämtliche vorgeschlagenen Reorganisationsmassnahmen und verwarf sie alle – mit Ausnahme der Delegation von Kompetenzen vom Bundesrat an die Departemente und von diesen an die Ämter. Im übrigen seien noch Abklärungen im Gange, ob die Rekurse in Betreibungs- und Konkurssachen an das Bundesgericht übertragen werden und ob ein Verwaltungsgericht geschaffen werden solle. Von beiden Massnahmen versprach sich der Bundesrat eine Entlastung.

An der eben dargelegten Haltung hielt der Bundesrat im wesentlichen bis 1913 fest, obwohl der Nationalrat seit 1904 immer wieder die Meinung vertrat, auch das Aussenministerium bedürfe eines während mehreren Jahren kontinuierlich tätigen Departementsvorstehers.³¹ Neuen Auftrieb erhielt diese Haltung durch die weitverbreitete Unzufriedenheit über die Zuständigkeiten, die die Schweiz Deutschland und Italien beim Abschluss des Gotthardvertrages von 1909 gemacht hatte.³² Nach Meinung vieler hatte der Bundesrat die Interessen der Schweiz schlecht wahrgenommen. Doch erst 1914 gelang es den eidgenössischen Räten, dem Bundesrat eine ständige Lei-

30 BBI 1894 II 766–819.

31 Hanspeter Schüepp, *Die Diskussion über die schweizerische Demokratie von 1904–1914: Eine Untersuchung über das demokratische Bewusstsein in der Schweiz vor dem Ersten Weltkrieg*, Diss. Bern, Zürich 1969, S. 83–101; Claude Altermatt, *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse (1848–1914)*, Diss. Fribourg 1990, S. 179–185.

32 BBI 1912 IV 73.

tung des Aussenministeriums abzutrotzen.³³ Ermöglicht, jedoch nicht vorgeschrieben wurde sie durch das Bundesgesetz vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung, das am 1. Januar 1915 in Kraft trat.³⁴ Definitiv setzte sich ein vom Bundespräsidium losgelöstes Aussenministerium allerdings erst 1920 durch. Das eigenmächtige Vorgehen des schweizerischen Aussenministers, Bundesrat Arthur Hoffmanns, im Ersten Weltkrieg, das 1917 seinen Rücktritt erzwang, begünstigte vorübergehend eine Rückkehr zum alten System.³⁵

Keine Erfolgsaussichten hatte dagegen die immer wieder erhobene Forderung, die Zahl der Bundesräte von sieben auf neun zu erhöhen. Gerade die Tatsache, dass sie eine bessere Vertretung von Minderheiten erlaubt hätte, löste Widerstände aus und liess Konflikte hinsichtlich einer angemessenen Berücksichtigung der Sprachminderheiten und anderer Gruppierungen befürchten. Genährt wurden diese Befürchtungen zudem durch den Umstand, dass die Exponenten des linken Lagers diese Forderung mit dem Begehr zu koppeln pflegten, den Bundesrat direkt vom Volk wählen zu lassen.³⁶ So auch bei der sogenannten Doppelinitiative von 1900. Sie sah sowohl das Proportionalwahlrecht für den Nationalrat wie auch die Wahl eines auf neun Mitglieder vergrösserten Bundesrats vor.³⁷ Diese Initiative, die zum ersten Mal die freisinnige Vorherrschaft im Bundesstaat fundamental in Frage stellte, wurde von Volk und Ständen deutlich abgelehnt.

Ebenfalls nicht verwirklicht wurden alle anderen einschneidenden Vorschläge zur Verwaltungs- und Regierungsreform. Dem Bundesrat ist indessen zuzugestehen, dass er sich durch eine ganze Reihe von Beschlüssen selbst entlastete, indem er viele Kompetenzen – darunter freilich viele von geringer Bedeutung – an die einzelnen Ämter delegierte.³⁸ Dieselbe Wirkung hatte die Übertragung von Kompetenzen der Bundesversammlung und des Bundesrats an das Bundesgericht. 1893 geschah dies für den Bereich der religiösen und konfessionellen Konflikte, zwei Jahre später für die Oberaufsicht über Schuldbetreibung und Konkurs sowie 1911 für die Rekurse gegen die Verletzung der Handels- und Gewerbefreiheit durch kantonale Erlasse. Zur Schaffung eines Verwaltungsgerichts bzw. zur Übertragung verwaltungsgerichtlicher Kompetenzen an das Bundesgericht kam es jedoch erst 1928.³⁹

33 Amtl. Bull. 1913 N 371; Die Formulierung stammt von Herman Greulich.

34 AS 30 292–316.

35 Altermatt, Die Departemente der Bundesverwaltung (wie Anm. 3), S. 296.

36 Paul Fink, «Die Komplimentswahl von amtierenden Bundesräten in den Nationalrat», in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 45, 1995, S. 233.

37 Oswald Sigg, *Die eidgenössischen Volksinitiativen 1892–1939*, Diss. Bern 1978, S. 101–104.

38 Vgl. BBI 1894 IV 481–552; AS 15 188; AS 16 117, 193; AS 24 669; AS 28 23, 125, 333, 615; AS 29 25; BBI 1912 II 6f.; BBI 1913 II 41, 43.

39 Kaufmann, Verwaltung und Justiz (wie Anm. 2), S. 471f.

Schluss

Wenn wir nun abschliessend die Bemühungen um eine Regierungs- und Verwaltungsreform in der Zeit zwischen 1848 und 1914 zu charakterisieren versuchen, so kommen wir zu folgenden Ergebnissen:

1. Die vorgeschlagenen und diskutierten Massnahmen deckten sich zu einem grossen Teil mit den Ideen, die in jüngster Vergangenheit zu diesem Thema vorgebracht wurden.
2. Verwirklicht wurden stets nur die nächstliegenden Reformen. Die Haltung, die bei diesen Reformen ausschlaggebend war, ist zutreffend mit der Formel charakterisiert worden: Es muss etwas geschehen, aber es darf nichts passieren.⁴⁰ Faktisch kam der Diskussion über die Regierungs- und Verwaltungsreform also weniger das Verdienst zu, Neuerungen zu bewirken, als vielmehr die bestehende Regierungs- und Verwaltungsorganisation neu zu legitimieren.
3. Unter den Promotoren einer Reform finden wir Staatsrechtler, Vertreter von politischen Minderheiten sowie – wenn auch mit erheblichen Einschränkungen – die eidgenössischen Räte, vor allem den Nationalrat.
4. Als besonders skeptisch, ja ablehnend gegenüber grundsätzlichen Reformen erwies sich der Bundesrat. Eine wichtige Rolle spielte dabei seine Überzeugung, dass unter den gegebenen Bedingungen keine irgendwie anders organisierte Regierung wesentlich bessere Ergebnisse erreichen können. Der Hauptgrund ist aber sicherlich der, dass praktisch alle Reformen seinen Machtbereich geschmälert hätten.
5. Befürchtungen dieser Art bestanden auch in bezug auf die Schaffung eines Aussenministeriums mit einem ständigen Departementsvorsteher. Zu befürchten war eine Beschränkung der aussenpolitischen Selbständigkeit des eigenen Departements und ein Verlust an Einfluss auf die wichtigen aussenpolitischen Angelegenheiten, die traditionellerweise vom Gesamtbundesrat behandelt wurden. Die Erfahrungen mit Numa Droz als Aussenminister waren nicht geeignet, solche Bedenken zu zerstreuen. Sie schienen zudem der Behauptung recht zu geben, dass ein starker Aussenminister sich über die anderen Mitglieder des Bundesrats erheben könnten. Erwähnt sei aber auch, dass führende Wirtschaftsvertreter einer Professionalisierung der Aussenpolitik, wie sie von Numa Droz vorangetrieben worden war, skeptisch gegenüberstanden: Die aussenpolitische Unterstützung der Bundesverwaltung wurde

⁴⁰ Susanne Rüegg, *Die Reorganisation der Bundesverwaltung zwischen 1878 und 1914*, unveröffentl. Lizentiatsarbeit Universität Bern 1987, S. 154f.

als unerheblich, die Kosten dagegen, die sie bedingte, als hoch eingeschätzt.⁴¹

6. Die Diskussion über die Regierungs- und Verwaltungsreform fiel in eine Zeit grosser gesellschaftlicher Umbrüche und allgemeinen Unbehagens, die man oft unter dem Stichwort «fin de siècle» zusammenzufassen pflegt. Dies ist sicherlich kein Zufall: Die Diskussion wurde begünstigt vom weitverbreiteten Gefühl, die Aufgaben, die die Gegenwart stellte, nicht oder nur unzulänglich lösen zu können.⁴² Dafür Regierung und Verwaltung verantwortlich machen zu wollen, lag nahe, erfasste wohl aber nicht den Kern des Problems.

In einem Punkt hätte eine Regierungs- und Verwaltungsreform an sich zur Lösung einer zentralen Aufgabe der damaligen Gegenwart beitragen können: in bezug auf die soziale Frage und die Integration der Arbeiterklasse in das politische System, wie sie später insbesondere mit Hilfe des Proporzwahlrechts erreicht wurden. Eine Regierungsreform, die dieser gesellschaftlichen und politischen Kraft und deren Anliegen Rechnung getragen hätte, so wie dies von Curti und mit der Doppelinitiative gefordert worden war, hätte bereits einen Teil der Problemlösung bilden können. Bei einer solchen Regierungsreform wäre es jedoch nicht nur darum gegangen, die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung rationaler – also berechenbarer und effizienter – zu machen, sondern die politische Macht den gewandelten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen anzupassen. Wie die weitere Entwicklung gezeigt hat, setzen Veränderungen dieser Art langwierige Kämpfe um Macht und Einfluss und gesellschaftliche Lernprozesse voraus. Eine Regierungs- und Verwaltungsreform allein hätte unserem Land diese Erfahrung wohl kaum ersparen können.

41 Georg Kreis, «Von den Voraussetzungen der schweizerischen Aussenpolitik vor 1914», in: Allgemeine Geschichtforschende Gesellschaft der Schweiz, Hg., *Ein Jahrhundert schweizerischer Aussenpolitik im Lichte der «Diplomatischen Dokumente der Schweiz» (= Itinera 7)*, Basel 1987, S. 47f., 52.

42 Walther Burckhardt, «Die Reorganisation der Bundesverwaltung», in: *Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft* 25, 1911, S. 343.

Vom Personalstopp zum New Public Management

Verwaltungsreformen beim Bund 1974–1998

Paul Fink

Von Verwaltungsreformen ist heute in den Medien und in der politischen Diskussion oft die Rede. Den Anlass dazu bilden vorab die Regierungs- und Verwaltungsreform seit Beginn der 1990er Jahre, die häufigen Meldungen über Verschiebungen und Restrukturierungen von Bundesämtern oder Diskussionen über das New Public Management (NPM) und das Beamtenstatut. Beim Bund ist heute vieles im Fluss, und leicht verliert man in der Fülle der Reformvorhaben den Überblick. Es mag daher nützlich sein, den Blick nicht auf die Tagesaktualität zu fixieren, sondern einen etwas grösseren Zeitraum zu betrachten. Die nachfolgenden Ausführungen versuchen, in aller Kürze ein Panorama der Verwaltungsreformen des letzten Vierteljahrhunderts zu zeichnen. Nach Möglichkeit soll dabei auch sichtbar werden, woher die Anstösse gekommen sind, welche Umstände sie hervorgebracht haben, was er strebt und was erreicht wurde – in der Hoffnung, die gegenwärtigen Tendenzen klarer erkennen, Chancen und Gefahren, Vor- und Nachteile (oder was immer man dafür hält) besser, das heisst realistischer beurteilen zu können.

Der Strukturbruch der 1970er Jahre und seine Rückwirkungen auf die Bundesverwaltung

Der Zusammenbruch des Weltwährungssystems von Bretton Woods und die Strukturkrise der Weltwirtschaft 1974/75, die durch eine Vervierfachung des Erdölpreises verschärft wurde, traf die Schweiz von allen Industrieländern am härtesten. Innerhalb von zwei Jahren sank das Bruttoinlandprodukt um 8%, 340000 Arbeitsstellen gingen verloren. Da die Schweiz sich erst jetzt anschickte, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung einzurichten, kehrten angesichts dieser Situation 230000 ausländische Arbeitskräfte in ihre Heimatländer zurück, und 110000 einheimische Beschäftigte, vor allem Frauen, gaben die Erwerbsarbeit auf, ohne sich um eine neue Stelle zu bewerben.¹

Als Folge der Rezession stieg das Budgetdefizit des Bundes sprunghaft an, um so mehr als die 1977 und 1979 vorgeschlagene Einführung der Mehrwertsteuer bei Volk und Ständen auf Ablehnung stiess. Dadurch verstärkte sich

¹ Henner Kleinewfers, Regula Pfister und Werner Gruber, *Die schweizerische Volkswirtschaft: Eine problemorientierte Einführung in die Volkswirtschaftslehre*, Frauenfeld 1993⁴, S. 40–44, 481–484; Hans Schmid, «Ökonomische Rahmenbedingungen als Ursache von Arbeitslosigkeit», in: *Wirtschaft und Recht* 35, 1983, S. 282–294, hier S. 289.

die Trendwende, die bereits zu Beginn der 1970er Jahre eingesetzt hatte, als das Bundesbudget massive Fehlbeträge struktureller Natur aufzuweisen begann. Im Gegensatz dazu waren von 1946 bis 1970 Einnahmenüberschüsse von über 5 Milliarden Franken oder durchschnittlich 200 Millionen im Jahr zu verzeichnen gewesen.² Sie hatten den Bund, dessen wichtigstes Tätigkeitsgebiet nach wie vor die Landesverteidigung bildete, instand gesetzt, sich stark im vertikalen Finanzausgleich zu engagieren und die Haushalte von Kantonen und Gemeinden durch wachsende Transferleistungen (Subventionen, Kantonsanteile) zu entlasten; von 1960 bis 1975 stieg der Anteil der Transferzahlungen von 44% auf 62% der Ausgaben des Bundes an. Diese Zahlen dokumentieren die zunehmende gesetzgeberische und distributive Bedeutung des Bundes und – parallel dazu – jene des Vollzugsföderalismus, da die Kantone dem Vollzug der entsprechenden Bundesgesetze einen immer grösser werdenden Platz einräumen mussten.

Mit dieser Entwicklung hielten die Einnahmen des Bundes nicht Schritt. Vor allem die Einkünfte aus dem Einfuhrzoll, nach der Warenumsatzsteuer die wichtigste Einnahmequelle des Bundes, verloren ständig an Bedeutung; ihr Anteil an den Fiskaleinnahmen des Bundes sank von 22% 1964 auf 13% 1973. Als Gewichtszölle konzipiert, verloren sie angesichts der inflationären Preisentwicklung ständig an realem Wert – ganz abgesehen davon, dass ihnen mit der zunehmenden Liberalisierung des internationalen Handels (EFTA, Kennedy-Runde, Freihandelsvereinbarung mit der EWG) nach und nach die Grundlage entzogen wurde. Und ähnliches drohte auf lange Sicht mit der Warenumsatzsteuer zu geschehen, da diese gerade auf jenem Teil der Nachfrage, der in der Industriegesellschaft am raschesten wächst, auf Dienstleistungen, nicht erhoben werden konnte. Im internationalen Vergleich war die gesamte Steuerbelastung, einschliesslich Sozialversicherungsbeiträge, mit einem Anteil von 24% am Bruttosozialprodukt in der Schweiz jedoch erheblich geringer als in unseren Nachbarländern, wo diese Quote zu Beginn der 1970er Jahre rund zehn Punkte höher lag.³ Wie das Schicksal der Mehrwertsteuervorlagen zeigte, erwies es sich aber als äusserst schwierig, Volk und Stände für neue Steuereinnahmen zu gewinnen. Weit populärer war dagegen die Parole «Mehr Freiheit – weniger Staat», mit welcher die Freisinnig-Demokratische Partei 1979 in den Wahlkampf für den Nationalrat zog und ein neoliberales Programm propagierte, das – zunächst von Grossbritannien mit Margareth Thatcher und bald auch von den Vereinigten Staaten mit Ronald Reagan ausgehend – die Politik und den Zeitgeist der 1980er Jahre prägte.⁴

2 BBI 1974 I 1312 (= Bundesblatt 1974, Bd. I, S. 1312).

3 BBI 1974 I 1315f.

4 Peter Gilg und Peter Hablützel, «Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945)», in: Beatrix Mesmer et al., *Geschichte der Schweiz und der Schweizer*, Bd. 3, Basel 1983, S. 213f., 247f.

Das Jahr 1974 bildete auch für die Bundesverwaltung einen Einschnitt. Am 4. Oktober 1974 hiessen die eidgenössischen Räte ein Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts gut, das mit einer sogenannten Ausgabenbremse ein weiteres Wachstum der Bundesausgaben und der Staatsquote (Anteil der Bundesausgaben am Bruttoinlandprodukt) zum Ziel hatte. Dessen Artikel 2 verfügte einen zunächst bis 1977 und dann bis 1979 befristeten Personalstopp, der 1983 in etwas gemilderter Form – und nun als Personal- oder Stellenplafonierung bezeichnet – eine dauerhafte gesetzliche Grundlage erhielt.⁵ Nach der entsprechenden Bestimmung, die heute (1998) noch immer in Kraft ist, dürfen neue Stellen von den eidgenössischen Räten nur bewilligt werden, wenn sie nicht durch Rationalisierungsmaßnahmen, Abbau bestehender Aufgaben oder inner- und interdepartementale Stellenverschiebungen geschaffen werden können. Im Unterschied zum Personalstopp wird der Stellenplafond jedes Jahr mit der Bewilligung des Voranschlags des Bundes neu festgelegt.⁶

Bei diesen Beschlüssen war eindeutig das Parlament die treibende Kraft, während Bundesrat und Verwaltung sich nur widerstrebend damit abfanden und einen Erfindungsgeist darauf verwandten, den Personalstopp zu lokalisieren oder zu umgehen. Nach einer Feststellung der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats geschah dies vor allem, indem vermehrt Personen ausserhalb der Etatstellen zu Lasten von Sachkrediten und als sogenannte unechte, das heisst mit Daueraufgaben betraute Hilfskräfte beschäftigt wurden; ihre Zahl war seit 1974 sprunghaft angestiegen und belief sich 1980 auf über 2000 (Personen zu Lasten von Sachkrediten) bzw. 765 (unechte Hilfskräfte).⁷ Und nur gegen die Zusicherung, den Personalstopp in eine Personalplafonierung umzuwandeln, liess sich der Bundesrat 1982 das Versprechen abringen, Anträge zur Erhöhung des Stellenplafonds nur noch mit dem jährlichen Budget zu stellen und auf seine jüngste Praxis zu verzichten, mit jeder Sachvorlage, die zusätzliches Personal erforderte, eine Erhöhung des Plafonds zu verlangen.⁸ Mit diesem Vorgehen tat der Bundesrat seine Absicht kund, auch das Parlament in die Pflicht zu nehmen. Als Argument machte er geltend, die Auseinandersetzung über die Grenzen der Tätigkeit des Bundes, deren Beurteilung stark vom jeweiligen politischen Standort abhing, müsse im Gesetzgebungsverfahren und nicht bei der Stellenzuteilung

5 AS 1975 65 (= Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen 1975, S. 65); BBI 1983 II 712f.

6 BBI 1983 II 712f.; SR 611.01 (= Systematische Sammlung des Bundesrechts, Nr. 611.01); AS 1983 1383.

7 BBI 1981 II 685–693.

8 BBI 1981 II 695; Amtl. Bull. 1982 N 1602 (= Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1982, Nationalrat, S. 1602).

stattfinden.⁹ Eine weitere Auswirkung des Personalstopps kann man sodann in der bemerkenswerten Tatsache sehen, dass die Anzahl der Beschäftigten in den obersten Lohnklassen (Überklasse bis Lohnklasse 3 bzw. neu 24, das heisst Direktoren bis wissenschaftliche Adjunkte) von 1975 bis 1982 um 22% zunahm, während der gesamte Personalbestand nur um 2% wuchs.¹⁰

Trotz aller Umgehungsversuche und Ausweichmanöver erwies sich der Personalstopp bzw. die Stellenplafonierung insgesamt als recht wirksames Instrument zur Begrenzung der Personalzunahme. Von 1960 bis 1974 war der Personalbestand der Allgemeinen Bundesverwaltung (ohne Regiebetriebe) von 23800 auf 32500 angewachsen, bis 1980 erfolgte lediglich eine Zunahme auf 32600, bis 1990 auf 34900 und bis 1998, einschliesslich Hilfskräfte, auf 35600.¹¹

Die Forderung nach einer Gemeinkosten-Wertanalyse (GWA) und das Projekt EFFI

Es waren jeweils Stellenbegehren des Bundesrats, zum Beispiel im Zusammenhang mit der gewaltigen Zunahme der Asylgesuche Mitte der 1980er Jahre, die das Parlament dazu veranlassten, neue Massnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung zu fordern. Dies gilt zum Beispiel für die Interpellation Letsch vom 15. März 1984 oder für die von 77 Mitunterzeichnern unterstützte Motion Ogi vom 2. Mai 1984, die nach einem entsprechenden Beschluss des Ständerats indessen bloss als Postulat überwiesen wurde.¹² So sehr diese Vorstösse bei der parlamentarischen Beratung hinsichtlich ihrer Zielsetzung auf allgemeine Zustimmung stiessen, so umstritten war jeweils die Frage, ob es zweckmässig sei, private Unternehmungsberatungsfirmen mit der Aufgabe zu betrauen, die Bundesverwaltung nach dem Vorbild der Privatwirtschaft im Hinblick auf Möglichkeiten der Effizienzsteigerung zu untersuchen – so wie dies in mehreren Kantonen und Städten bereits geschehen, in vielen noch im Gange oder geplant war. Damit verbunden waren stets auch heftige Kontroversen über Sinn und Zweck von sogenannten Gemeinkosten-Wertanalysen, die von den einen mit Enthusiasmus propagiert, von den anderen kategorisch abgelehnt wurden. Ständerat Belser, wie fast alle Sozialdemokraten ein Kritiker dieser Methode, stellte dazu folgendes fest: «Gemeinkosten-Wertanalyse scheinen das Zauberwort der

9 BBI 1981 III 931.

10 Armin Jans und Robert Meili, *Rationalisierung der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Zürich 1988, S. 20.

11 Zahlen des Eidgenössischen Personalamtes; Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *Regierungs- und Verwaltungsreform: NOVE 12 1997*, Bern 1998, S. 3.

12 Amtl. Bull. 1984 S 218–220 (= Amtliches Bulletin der Bundesversammlung 1984, Ständerat, S. 218–220); 1985 N (= Nationalrat) 393–399; 1986 S 47–54.

1980er Jahre zu werden. Kaum ein grösseres Unternehmen, das etwas auf sich hält, verzichtet darauf, seine Aktivitäten nach einer GWA oder etwas Ähnlichem zu untersuchen.»¹³

Die Gemeinkosten-Wertanalyse (GWA) ist ein Verfahren zur Kosten senkung im administrativen Bereich, das in den 1970er Jahren in den Vereinigten Staaten von der Firma McKinsey aufgrund von Vorbildern aus der Industrieproduktion entwickelt wurde. Sie stellt den Versuch dar, dem Prinzip des Minimalismus zum Durchbruch zu verhelfen: Erbracht werden sollen nur noch notwendige Leistungen und so kostengünstig wie möglich. Eine solche Analyse umfasst vier Schritte:

- Inventar: Bestandsaufnahme der Leistungen und Kosten der einzelnen Angestellten;
- Reduktionsideen: Entwicklung von Vorschlägen, um 40% der Kosten einzusparen, ohne die Erfüllung der Kernaufgaben zu beeinträchtigen (sog. Denkhürde);
- Bewertung: Einteilung der Sparideen nach Realisierbarkeit in drei Kategorien: realisierbare, genauer zu prüfende und nichtrealisierbare Massnahmen;
- Entscheid: Konkretisierung der realisierbaren Massnahmen hinsichtlich Inhalt, Voraussetzungen, Zuständigkeit und Terminierung.¹⁴

In der Parlamentsdebatte versuchte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesrat Stich, dem Argument entgegenzutreten, durch eine Gemeinkosten-Wertanalyse liessen sich in der Bundesverwaltung grosse Einsparungen erzielen. Er wies darauf hin, dass eine Kostenreduktion von 10 bis 15%, wie sie in der Privatwirtschaft erreicht werde, nur möglich sei, weil die Direktion eines Privatunternehmens beschliessen könne, auf gewisse Tätigkeiten zu verzichten. Diese Kompetenz hätten weder die Verwaltung noch der Bundesrat.¹⁵ Mit Erfolg führten die Gegner einer Gemeinkosten-Wertanalyse an, der Bundesrat habe bereits für zwei Teilbereiche des Eidgenössischen Militärdepartements die Firma McKinsey mit einer GWA beauftragt, während er für die übrigen Teile der Bundesverwaltung das Projekt «EFFI», abgekürzt für «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung», vorsehe, mit dessen Durchführung das Bundesamt für Organisation betraut worden sei.¹⁶

Unmittelbaren Anlass für das Projekt EFFI bildete die Absicht des Bundesrats, die wöchentliche Arbeitszeit in der Bundesverwaltung auf den

13 Amtl. Bull. 1984 S 220.

14 Jans/Meili, Rationalisierung (wie Anm. 10), S. 33f.

15 Amtl. Bull. 1986 S 35.

16 Amtl. Bull. 1984 S 219; 1985 N 399; 1986 S 53f.

1. Juni 1986 von 44 auf 42 Stunden zu senken, ohne den Personalbestand entsprechend aufstocken zu müssen. Zu diesem Zweck beauftragte er im Herbst 1984 die Departemente, aufgrund eines Brainstormings in den einzelnen Ämtern Vorschläge zu präsentieren, die bis Ende 1987 folgende Einsparungen ermöglichen würden: 5% der Arbeitsstunden (2,5 Millionen Stunden, entsprechend der geplanten Arbeitszeitreduktion), 3% der Etatstellen (835 Stellen, bezogen auf den Etatstellenbestand vom 1. August 1984) und 5% bestimmter Sachausgaben (15 Millionen Franken). Nach Auffassung des Bundesrats war das Projekt EFFI insgesamt ein Erfolg, da folgendes Einsparungspotential ermittelt wurde: 2,3 Millionen Stunden, 922 Stellen und 17 Millionen Franken Sachausgaben. Mit Ausnahme der Zollverwaltung, wo 145 neue Stellen notwendig seien, könne die Arbeitszeitverkürzung ohne zusätzliches Personal eingeführt werden. Kritischer äusserte sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrads; sie fand nicht allein die Zielsetzung, gemessen an dem, was durch eine GWA angestrebt werde, allzu bescheiden, vor allem nahm sie Anstoss daran, dass von den 922 Stellen, die unter dem Titel «eingespart» ausgewiesen wurden, deren 316 nicht auf effektive, sondern auf virtuelle, das heisst vermiedene zusätzliche Stellen entfielen. Auch vermisste sie sogenannte Querschnittsmassnahmen in Bereichen, die mehrere Ämter, Departemente oder die gesamte Bundesverwaltung beträfen, wie beispielsweise Personal, Finanzen, Reinigungsdienste, Spesen, Dienstreisen, Sachmittel und Arbeitsabläufe. Als eigentlichen Mangel des Projekts bezeichnete die Kommission aber das Fehlen einer departementsübergreifenden Stellenbewirtschaftung: EFFI erfülle das gesetzliche Gebot der interdepartementalen Stellenverschiebung nicht.¹⁷ Damit nahm sie eine Forderung auf, die kurz zuvor bereits mit einer Motion der Finanzkommission des Ständerats erhoben worden war, nämlich dass der Bundesrat einen eigenen, zentralen Stellenpool schaffe, der ihm gestatte, neuen Bedürfnissen im Rahmen des geltenden Plafonds zu entsprechen. Ebenfalls verlangte diese Motion vom Bundesrat, die Bemühungen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung fortzusetzen und dabei das Schwergewicht auf eine systematische Gemeinkosten-Wertanalyse zu legen.¹⁸

Der ersten Forderung entsprach der Bundesrat im Sommer 1986, indem er sich ein Stellenkontingent von 100 Stellen oder von 0,3% der bewilligten Departementsbestände reservierte. Er schuf damit die erforderliche Handlungsfreiheit, um – in gewissem Umfang – freiwerdende Stellen nach den von

17 Bundesamt für Organisation, Hg., *EFFI: Bericht über das Projekt Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung*, Oktober 1985, S. 2/1–2/8, 3/1–3/9, 6/2f.; Anne E. Nugent, «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung», in: Albert Hofmeister, Hg., *Effizienz im öffentlichen Bereich: Eine Methodendiskussion* (= *Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft* 1), Bern 1986, S. 54–65; BBI 1986 II 438–444; Jans/Meili, Rationalisierung (wie Anm. 10), S. 39–52.

18 Amtl. Bull. 1985 S 638.

ihm festgelegten Aufgabenprioritäten über die Departementsgrenzen hinweg verschieben zu können.¹⁹ Als anspruchsvoller erwies sich die Umsetzung der zweiten Forderung; diesem Ziel diente das Projekt EFFI-QM-BV.

Das Projekt EFFI-QM-BV

Dem parlamentarischen Auftrag entsprechend wandte sich der Bundesrat an 13 auf dem schweizerischen Markt tätige Beratungsfirmen und lud sie ein, eine Offerte für ein Nachfolgeprojekt zu EFFI zu präsentieren. Den Zuschlag erhielt schliesslich die Firma McKinsey in Zürich, die nun mit der Durchführung des Projektes «Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung» – abgekürzt EFFI-QM-BV – betraut wurde.²⁰ Nach vier Jahren, im Sommer 1990, setzte der Bundesrat, unzufrieden über den Projektverlauf, der Zusammenarbeit mit McKinsey, wo sich ebenfalls Missbehagen breitgemacht hatte, ein vorzeitiges Ende. Als Begründung führte er an, die Kredittranche für 1990 sei bereits aufgebraucht, doch waren bis zu diesem Zeitpunkt erst 7 Millionen Franken des für dieses Vorhaben auf 9,26 Millionen Franken limitierten Kredits ausbezahlt worden. Zudem beschloss er, das Projekt zu redimensionieren und von den 40 Teilprogrammen, die McKinsey vorgeschlagen hatte, nur deren 24 weiterbearbeiten zu lassen.²¹

Dieser Ausgang erscheint überraschend, denn das Projekt war mit grossen Erwartungen in Angriff genommen worden. Gestützt auf eigene Erhebungen und Schätzungen sowie auf die Auswertung der aus dem Projekt EFFI vorliegenden Sparvorschläge der Bundesverwaltung hatte McKinsey 1987 als Ergebnis einer sogenannten Potentialanalyse Einsparungsmöglichkeiten im Umfang von 4500 Stellen oder 400 bis 500 Millionen Franken ermittelt.²² Das abrupte Ende veranlasste die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats, die 1990 geschaffene Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle mit einer Evaluation des Projektes EFFI-QM-BV zu beauftragen. Zudem wurden Gutachten zweier verwaltungsunabhängiger Experten, der Professoren Franz-Xaver Kaufmann von der Universität Bielefeld und Hans Peter

19 Geschäftsbericht des Bundesrates 1986, S. 263f.; 1987, S. 271.

20 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, *EFFI-QM-BV: Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung, Überprüfung der Aufgabenstellung und des Massnahmenvollzugs bis zum Januar 1991, Schlussbericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Bern, 1. Oktober 1993, S. 17, 27.

21 Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *Zwischenbericht des Bundesrates vom 29.1.1991 an die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte über die Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI-QM-BV)*, Bern 1991, S. 5, 140–163; Walter Buser, «Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung: Ausführungen von Bundeskanzler Walter Buser anlässlich der Pressekonferenz über den Zwischenbericht des Bundesrates betreffend das Projekt EFFI-QM-BV», in: Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *documenta 1/91*, S. 14; Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, EFFI-QM-BV (wie Anm. 20), S. 33–35, 43f.

22 Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle, EFFI-QM-BV (wie Anm. 20), S. 3; Geschäftsbericht des Bundesrates 1987, S. 270; 1988, S. 287.

Wehrli von der Universität Zürich, eingeholt. Als Hauptmängel des Projekts stellten sich dabei heraus: fehlende Unterstützung durch den Bundesrat, Unklarheit und Missverständnisse über die Zielsetzung sowie unreflektierte Übertragung privatwirtschaftlicher Vorgehensweisen auf die Verwaltung. Eine Erfolgskontrolle sei allerdings schwierig, weil die Zielsetzung im Verlauf des Projekts neu definiert worden sei. Während der Bundesrat ursprünglich quantitative Ziele angestrebt habe («die Einsparungen werden in Mann-Monaten und Franken ausgewiesen [...]»), habe er sich später mit den erreichten Leistungs- und Qualitätsverbesserungen begnügt. Die Geschäftsprüfungskommission zog daraus den Schluss, dass die mangelnde Entschlossenheit des Bundesrats zur Reorganisation kein personelles, sondern ein strukturelles Problem sei. Denn die Mitglieder des Bundesrats gerieten in einen Rollenkonflikt, sobald es um Entscheidungen gehe, die sie als Departementsvorsteher beträfen. Fazit: «Es braucht also eine Regierungsreform, damit eine echte Verwaltungsreform zustande kommen kann.»²³

Mit dieser Analyse war der Bundesrat freilich nur zu einem geringen Teil einverstanden. Offenbar liege ein Missverständnis vor. Mit dem Projekt EFFI-QM-BV habe man nicht die Modernisierung der Verwaltung im Sinne einer umfassenden Verwaltungsreform angestrebt, so wie dies mit der Regierungs- und Verwaltungsreform, über die sich der Bundesrat 1993 in einer Botschaft an das Parlament geäussert habe, nun geschehen werde. Das Ziel hätten vielmehr Rationalisierungen im Querschnittsbereich gebildet. «Die Übernahme der Projektleitung durch den Bundesrat wäre deshalb nicht verhältnismässig gewesen.»²⁴ Zu den wichtigsten Ergebnissen dieses Projektes zählte der Bundesrat hingegen die 1990 geschaffenen neuen Führungsstrukturen. Um den Grundsatz der Trennung von Beratung und Kontrolle durchzusetzen, wurde das Bundesamt für Organisation aufgelöst. Daraus hervor gingen die Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrats, die der Bundeskanzlei unterstellt wurde, das Bundesamt für Informatik sowie die Abteilung für Führungs- und Organisationsberatung beim Eidgenössischen Personalamt. Auch die Reorganisation des Bauwesens des Bundes und zwei Ämterzusammenlegungen, die die Führungsspanne im Eidgenössischen Departement des Innern merklich verringerten, konnte der Bundesrat anführen: die Integration der Schweizerischen Landesbibliothek und des Schweizerischen Landesmuseums in ein erweitertes Bundesamt für Kultur sowie die Integration des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz in das neubenannte Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL). Als weiteres Resultat vermerkt wurde ferner das vom Bundesrat im Juni 1990 verabschiedete Leitbild für eine

23 BBI 1994 I 439–459, hier S. 454 und 456.

24 BBI 1996 IV 811–816, hier S. 813.

umfassende Personal- und Organisationsentwicklung; es ermögliche eine Neuorientierung der Personalpolitik und die Verbesserung des Qualifikationssystems. Zur Privatisierung von Aufgaben, der McKinsey eine grosse Bedeutung beigemessen hatte, wurde nur in vereinzelten Fällen gegriffen.

In seinem Zwischenbericht von 1991 bezifferte der Bundesrat die bis Ende 1990 erzielten Ergebnisse des Projekts wie folgt: Die erwähnten Massnahmen brächten neben namhaften Leistungs- und Qualitätsverbesserungen jährliche Einsparungen von 32 Millionen Franken sowie jährliche Mehreinnahmen von 2,5 Millionen Franken und einen einmaligen Erlös von 4,5 Millionen Franken. Die eben erwähnten jährlichen Einsparungen von 32 Millionen Franken ergäben sich aus der Freisetzung von 300 bis 320 Stellen, von denen 34 an das Bundesratskontingent gingen, während alle anderen unter dem Titel «Leistungs- und Qualitätsverbesserungen» für neue Aufgaben verwendet oder reserviert wurden. In seinem Schlussbericht von 1996 nehmen sich die Ergebnisse, auch gemessen an den ursprünglichen, offensichtlich allzu hochgespannten Erwartungen, etwas respektabler aus; sie berücksichtigen die Auswirkungen jener 24 Teilprogramme, die – seit 1990 von der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrats begleitet und koordiniert – inzwischen ihren Abschluss gefunden hatten. Die finanziellen Auswirkungen wurden nun mit 150 Millionen Franken angegeben, die sich wie folgt zusammensetzten: Aus der Überwälzung von neu berechneten Personalvollkosten an die Leistungsempfänger resultierten Mehreinnahmen von 24 Millionen pro Jahr. Und von den Einsparungen entfielen 75 Millionen auf eine kostengünstigere Bauweise dank Überarbeitung der Baunormen, 40 Millionen auf rund 400 freigesetzte Stellen sowie 11 Millionen auf Rationalisierungsmassnahmen. Zudem erlaubte der Abbau von 745 bundeseigenen Fahrzeugen eine einmalige Einsparung von 6 Millionen Franken. Von den 400 freigesetzten Stellen waren bis Ende 1995 250 aufgehoben und neuen Zwecken innerhalb der Bundesverwaltung zugeführt worden, für die übrigen 150 wurde dies zwischen 1996 und 2000 vorgesehen. Der Schlüssel zur Verteilung dieser Stellen wurde wie folgt festgelegt: 37% zuhanden des Bundesratskontingents, 41% zuhanden der Departementskontingente und 22% zuhanden des jeweiligen Amtes, im Hinblick auf neue Aufgaben.²⁵

Ebenfalls als ein Ergebnis des Projektes EFFI-QM-BV anzusehen ist die 1990 geschaffene Parlamentarische Verwaltungskontrollstelle (PVK), mit der die Geschäftsprüfungskommissionen eine Fachstelle erhielten, so wie sie dies seit 1986 immer wieder gewünscht oder verlangt hatten. Aus staatsrechtlichen Bedenken, insbesondere mit Rücksicht auf den Grundsatz der Gewalten-

25 Schweizerische Bundeskanzlei, Hg., *Schlussbericht des Bundesrates vom 17.6.96: Querschnittsmassnahmen zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung (EFFI-QM-BV)*, Bern 1996, S. 2f.

teilung, wurde jedoch der Vorschlag von McKinsey, eine Verwaltungskontrollstelle zu schaffen, die – analog zur Eidgenössischen Finanzkontrolle – sowohl den Geschäftsprüfungskommissionen wie dem Bundesrat dienen würde, nicht berücksichtigt. Die mit dem Projekt EFFI-QM-BV eingeführte Institutionalisierung der Verwaltungskontrolle schlug sich deshalb in zwei Dienststellen nieder: in der Parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle (PVK) und in der Verwaltungskontrollstelle des Bundesrats (VKB), die beide fast gleichzeitig und als Ergebnis desselben Entscheidungsprozesses geschaffen wurden.²⁶

Neue Rahmenbedingungen zu Beginn der 1990er Jahre und New Public Management

Mit dem Ausgang der 1980er und dem Beginn der 1990er Jahre setzte ein politischer und wirtschaftlicher Wandel ein, der mit den Stichworten Ende des kommunistischen Systems, Europäische Einigung, Liberalisierung des Welthandels, Globalisierung des internationalen Wettbewerbs, Revolution von Kommunikation und Information, sprunghafte Expansion des international ausgetauschten Finanzkapitals und Aktionärskapitalismus nur andeutungsweise beschrieben ist. Die krisenhafte Entwicklung, die damit einherging, mit Rezession, hohen Arbeitslosenraten, insbesondere dem Phänomen der Langzeitarbeitslosigkeit, und zunehmender Beanspruchung der Sozialwerke erfasste auch die Schweiz. Nach Einnahmenüberschüssen der öffentlichen Haushalte von Bund, Kantonen und Gemeinden in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre folgte 1990 eine abrupte Wende.

Die heutige Situation lässt sich nun wie folgt charakterisieren: Infolge hoher jährlicher Defizite haben sich die Schulden des Bundes zwischen 1990 und 1997 auf über 90 Milliarden Franken mehr als verdoppelt. Die jährliche Zinslast von 3,3 Milliarden Franken (1997) macht inzwischen 7,5% der jährlichen Gesamtausgaben aus; sie engt den finanzpolitischen Handlungsspielraum ein, trägt zur Erhöhung der Zinsen auf dem Kapitalmarkt bei und beeinträchtigt dadurch die Investitionstätigkeit der Wirtschaft. Zur Haushaltssanierung lassen sich neue Steuern wegen des politischen Widerstandes und der wachsenden Standortkonkurrenz zwischen den einzelnen Ländern nur schwer durchsetzen; die Logik des Marktes schafft einen Sachzwang zum Sparen, zwingt zur Austeritätspolitik und verlangt von der öffentlichen Verwaltung, ihre Tätigkeit mit knapper werdenden Mitteln zu erbringen.²⁷

26 BBI 1988 II 748f.; 1990 I 1065–1109; 1994 I 447; SR 171.15; AS 1990 1530; 1991 482; Amtl. Bull. 1987 N 746f.; Buser, Effizienzsteigerung (wie Anm. 21), S. 14f.; Raimund E. Germann, *Drei Essays zur schweizerischen Verwaltungsgeschichte* (= Cahier de l'IDHEAP 173), Chavannes-près-Renens 1997, S. 11.

27 Kaspar Villiger, «Sanierung der Bundesfinanzen in einem wirtschaftlich schwierigen Umfeld», in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 133, 1997, S. 357–368; Bundesamt für Statistik, Hg., *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1997, Zürich 1996, S. 391–395.

Angesichts dieser Schwierigkeiten kann es nicht erstaunen, dass ein Konzept, das neue Lösungen in Aussicht stellte und seine Bewährungsprobe, wenn auch vorab im fernen pazifischen Raum, offenbar bereits bestanden hatte, mit viel Vorschusslorbeeren aufgenommen wurde; die Rede ist vom New Public Management (NPM). Aus Neuseeland und Australien wurde dieser Begriff 1991 von Christopher Hood in die Verwaltungswissenschaften getragen und 1992 durch den amerikanischen Bestseller «Reinventing Government» von David Osborne und Ted Gaebler propagiert und popularisiert.²⁸ In der Schweiz machte der Zürcher Regierungsrat und frühere St. Galler Professor für Betriebswirtschaftslehre Ernst Buschor das NPM unter dem Namen der «wirkungsorientierten Verwaltungsführung» öffentlich bekannt.²⁹

Die Vertreter des NPM gehen von der Feststellung aus, dass die bisherigen Reformprojekte, die zumeist auf der Methode der Gemeinkosten-Wertanalyse beruhten, als gescheitert anzusehen sind. Wie K. Schedler schreibt, gelang die Umsetzung der Analyseergebnisse in der Regel nur in Bruchstücken; zudem hatten solche Reformprojekte gewöhnlich eine erhebliche Verschlechterung des Betriebsklimas zur Folge – mit den entsprechenden Auswirkungen auf die Arbeitsleistung der Verwaltung.³⁰ Dem NPM liegt die Annahme und die Überzeugung zugrunde, dass es darum gehe, die Marktkräfte auch gegenüber der öffentlichen Verwaltung spielen zu lassen, wodurch diese automatisch zu mehr Effizienz und Effektivität veranlasst würde. Unter Effizienz ist laut NPM das Verhältnis von Output zu Input, das heisst von Ausstoss zu den eingesetzten Ressourcen, und unter Effektivität Zielerreichung, das heisst das Verhältnis Soll zu Ist, zu verstehen. Neu am NPM ist vor allem die Tatsache, dass im Gegensatz zu den früheren betriebswirtschaftlichen Reformansätzen nicht die Neugestaltung der Verwaltung allein, sondern vielmehr jene des gesamten politisch-administrativen Systems angestrebt wird.³¹

Kerngedanken des New Public Managements, das mit einer eigenen, vor allem dem Amerikanischen entlehnten Terminologie operiert, sind die folgenden:

- 28 David Osborne und Ted Gaebler, *Der innovative Staat: Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft*, Wiesbaden 1997.
- 29 Kuno Schedler, *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung: Von der Idee des New Public Managements (NPM) zum konkreten Gestaltungsmodell, Fallbeispiel Schweiz*, Bern 1996², S. 3, 11–13.
- 30 Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 17f., 250f.
- 31 Theo Haldemann, *New Public Management: Ein neues Konzept für die Verwaltungsführung des Bundes? (= Schriftenreihe des Eidg. Personalamtes 1)*, Bern 1995, S. 31; Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 199; Urs Bolz und Ulrich Klöti, «Parlamentarisches Steuern neu erfinden? NPM-Steuerung durch die Bundesversammlung im Rahmen des New Public Managements (NPM) – ein Diskussionsbeitrag», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 97, 1996, S. 145–182, hier S. 155f.; Dieter Delwing und Hans Windlin, «New Public Management: Kritische Analyse aus staatsrechtlicher und staatspolitischer Sicht», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 97, 1996, S. 183–203, hier S. 185f.; eine umfangreiche und aktualisierte Bibliographie publiziert das International Public Management Network auf Internet unter www.willamette.org/ipmn/research/biblio/index.html.

- Output- statt Inputsteuerung: Globalbudgets mit Zielvorgaben; Leistungs-aufträge und Wirkungskontrollen sollen an die Stelle der bisherigen Input-steuerung in Form von detaillierten Budgetrubriken, Etatstellen und Besoldungsklassen treten. Dementsprechend auch Änderung der Gesetz-gebung: Statt Bedingungen und Regeln (konditionale Steuerung) sollen quantifizierbare Zielsetzungen und Wirkungsindikatoren (finale Steue-rung) festgelegt werden. Nicht der Arbeitsaufwand, sondern die Arbeits-ergebnisse sollen finanziert werden.
- Trennung von politischer Zielsetzung und Managementverantwortung. Die politischen Behörden sind zuständig für die strategische Ebene: für die Festlegung der Zielsetzungen und der Schwerpunkte der Politik (Ent-scheide über das «Was»), während die Verwaltung für die operative Ebene verantwortlich ist, also für die Umsetzung der politischen Vorgaben (Ent-scheide über das «Wie»).
- Einführung von dezentralen, konzernähnlichen Verwaltungsstrukturen mit flachen Hierarchien: Gliederung grösserer Verwaltungseinheiten in selbständige «Agencies» mit einem Höchstmass an operativer Autonomie und Selbstverantwortung. Eine Holdingstruktur stellt soviel zentrale Steuerung und Kontrolle wie nötig sicher.
- Wettbewerb über interne Märkte, die Vergabe von Aufträgen an Dritte und Privatisierung: Die interne Berechnung und Verrechnung von Voll-kostenpreisen erlaubt den Vergleich mit anderen öffentlichen oder privaten Anbietern und eine entsprechende eigene Leistungsverbesserung oder Kostensenkung («Benchmarking»). Dem gleichen Ziel dienen zu Test-zwecken durchgeföhrte interne und externe Ausschreibungen für genau definierte Leistungen («Market Testing») und die Vergabe von Aufträgen an interne Stellen oder nach aussen («Contracting in» bzw. «Contracting out»). Beim Contracting out geht es nicht nur um die Beschaffung von Lei-stungen zum eigenen Gebrauch der Verwaltung («Outsourcing»), sondern um die Übertragung von Aufgaben, die bisher von der Verwaltung zu-gunsten der Öffentlichkeit («Kundschaft») wahrgenommen wurden, an private Unternehmungen.³²

NPM und die Revision des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes

In der Schweiz stiess das Gedankengut des New Public Managements in der politischen Diskussion auf eine wohlwollende, oft sogar enthusiastische Auf-nahme. Vor allem von 1994 bis 1996 bildete es das Thema vieler von Zustim-mung und grossen Hoffnungen geprägten Artikel in der Tagespresse, die

32 Schedler, Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung (wie Anm. 29), S. 195–198; Haldemann, New Public Management (wie Anm. 31), S. 6.

über die ersten entsprechenden Reformbestrebungen in den Kantonen Bern, Luzern, Solothurn und Wallis und in den Städten Bern, Zürich und Winterthur berichteten.³³ Auch bei der Bestellung des Nationalrats im Herbst 1995 wurde das NPM im Wahlkampf oft als zukunftsträchtiges Mittel zur Verwirklichung einer effizienten und «schlanken» Bundesverwaltung propagiert. Zu diesen Hoffnungen Anlass gab das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 6. Oktober 1995. Es bildete gewissermassen das Herzstück der «Regierungs- und Verwaltungsreform 93», meist nur «Reform 93» genannt. Bekanntlich hatte der Bundesrat 1992 beschlossen, die vom Parlament geforderte Regierungsreform zweizuteilen: In einer ersten Phase, jener der Regierungs- und Verwaltungsreform («Reform 93»), sollten sich die Reformen im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegen und schnell umgesetzt werden. Die sich daran anschliessende zweite Reformphase, Staatsleitungsreform genannt, werde dagegen Verfassungsänderungen erfordern und die gesamte Staatsleitung, das heisst alle Gewalten sowie das Verhältnis zu den Kantonen, einbeziehen.³⁴

Das neue RVOG sollte dem Bundesrat nun erlauben, Ämter und Gruppen (das heisst die Zusammenfassung mehrerer Ämter in eine Gruppe) im Sinne des NPM mit Leistungsaufträgen zu führen. In diesen Fällen gestattete es Abweichungen vom Finanzaushaltsgesetz, um Globalbudgets und – zugunsten einer wirksameren Verwaltungsführung – den entsprechenden Verwaltungsstellen eine weitgehende Budgetautonomie zu ermöglichen. Dazu gehörte nicht nur die Aufhebung oder zumindest die Einschränkung des Spezifikationsprinzips (Aufschlüsselung in Einzelrubriken), des Bruttoprinzips (Verbot der Verrechnung von Ausgaben mit Erträgen) und des Jährlichkeitsprinzips (Verbot der Übertragung von Kreditresten), sondern auch die Befreiung aus der Stellenplafonierung.

Doch mit dem RVOG vom 6. Oktober 1995 wurde zugleich ein anderes, heftig umstrittenes Ziel verfolgt: Es hätte dem Bundesrat die Möglichkeit gegeben, bis zu zehn Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre einzusetzen, und wurde – aus diesem Grund – in der Referendumsabstimmung vom 9. Juni 1996 vom Volk abgelehnt.³⁵ Da sich die Ablehnung aber bloss auf diesen einen Punkt beschränkte, legte der Bundesrat den eidgenössischen Räten bereits

33 Theo Haldemann und Kuno Schedler, «New Public Management-Reformen in der Schweiz», in: Peter Hablutzel et al., Hg., *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*, Bern 1995, S. 99–127.

34 Geschäftsbericht des Bundesrates 1993: Schwerpunkte der Geschäftsführung des Bundesrates, S. 51; René Rhinow, «Die Regierungsreform im Bund», in: Piermarco Zen-Ruffinen und Andreas Auer, Hg., *De la constitution: Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Basel 1996, S. 87–99; Germann, Drei Essays (wie Anm. 26), S. 15f.; Kurt Eichenberger, «Der ständige Ruf nach Staatsreformen und der Unwillen, sie vorzunehmen», in: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 96, 1995, S. 245–257.

35 BBI 1993 III 997–1236; Amtl. Bull. 1994 S 143–180; 1995 N 115–131, 137–173, 1426–1428, S 353–369.

am 16. Oktober 1996 einen neuen Entwurf zu einem RVOG vor, der – mit Ausnahme der umstrittenen Artikel – mit der früheren Vorlage weitgehend identisch war. Während bei der Beratung der ersten, vom Volk abgelehnten Auflage des RVOG die Bestimmungen zum NPM von parlamentarischer Seite unterstützt und sogar erweitert worden waren – bemerkenswerterweise oft auf sozialdemokratische Initiative hin –, überwogen diesmal, gerade auf Seiten der Linken, die skeptischen Stimmen, die auf den Einbau einiger Sicherungen drangen. Zustimmung fand dabei vor allem die Forderung, die Beschränkung der Budgethoheit des Parlaments durch andere Instrumente zu kompensieren. Dies geschah gleich mehrfach. So durch die Bestimmung, dass der Bundesrat vor der Erteilung eines Leistungsauftrages die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates konsultieren müsse (Art. 44 Abs. 2 RVOG). Dann durch einen neuen Artikel im Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 22quater GVG), mit dem sich die eidgenössischen Räte ein neues parlamentarisches Instrument gaben: den Auftrag als Richtlinie an den Bundesrat, von dem dieser nur in begründeten Fällen abweichen darf. Damit verlieh sich das Parlament ein allerdings auf Leistungsaufträge beschränktes Recht, in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats einzugreifen, indem es ihn anweisen kann, einen Leistungsauftrag gemäss RVOG zu erlassen oder zu ändern. Zudem wurde dem RVOG bei der parlamentarischen Beratung ein Artikel 64a beigefügt, der den Bundesrat dazu verpflichtet, den eidgenössischen Räten spätestens nach vier Jahren einen Evaluationsbericht über die mit Leistungsaufträgen geführten Verwaltungsstellen vorzulegen. Schliesslich musste der Bundeskanzler, der dieses Geschäft im Namen des Bundesrats im Parlament vertrat, auch Zusicherungen hinsichtlich des Umfangs der in diese Versuchphase einbezogenen Verwaltungsstellen abgeben. Wie er berichtete, ging es dabei um maximal 13 Ämter oder Dienststellen mit einem Budgetvolumen von 250 Millionen Franken oder 0,6% des Bundeshaushalts. Das neue RVOG, das am 21. März 1997 verabschiedet wurde, blieb erwartungsgemäss von einem Referendum verschont und trat am 1. Oktober 1997 in Kraft.³⁶

Projekt FLAG und Institut für Geistiges Eigentum (IGE)

Bei seinen Abklärungen im Hinblick auf die Einführung des NPM liess sich der Bundesrat von einem 4-Kreise-Modell leiten: «Im innersten Kreis sind dabei jene Verwaltungsstellen angesiedelt, die im wesentlichen politische Steuerungs- und Koordinationsleistungen erbringen. Deren Führung bleibt vorerst unverändert. Der zweite Kreis umfasst Dienststellen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, die mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt

36 BBI 1996 V 1–57; Amtl. Bull. 1995 N 1426–1428; SR 172.010; AS 1997 2022–2037.

werden. Den dritten Kreis bilden Betriebe und Anstalten öffentlichen Rechts, welche zu 100% im Besitze des Bundes sind. Im vierten und letzten Kreis schliesslich befinden sich die gemischtwirtschaftlichen und privaten Unternehmungen, die mit dem Vollzug von Bundesaufgaben betraut sind. Je weiter aussen ein Träger von Bundesaufgaben in diesem Modell angesiedelt ist, desto grösser ist dessen betrieblicher Handlungsspielraum und parallel dazu die Ergebnisverantwortung seines Managements.»³⁷

Das Hauptaugenmerk des Bundesrats konzentrierte sich dabei auf die Verwaltungsstellen des zweiten Kreises. An sie richtete sich das Projekt FLAG: Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Den Anfang machten damit am 1. Januar 1997 die Schweizerische Meteorologische Anstalt (SMA) und das Bundesamt für Landestopographie (L+T), dem ab 1998 das Centro sportivo nazionale della gioventú in Tenero (CST) und die Eidgenössische Münzstätte folgten. Von den zahlreichen Dienststellen, die sich an diesem Projekt zu beteiligen wünschten, wurden die neun folgenden, die zurzeit in den Vorbereitungsarbeiten stecken, für einen Start am 1. Januar 1999 vorgemerkt: Eidgenössisches Amt für Messwesen, Zentrale Ausgleichsstelle der Eidgenössischen Finanzverwaltung, Abteilung Zivildienst des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit, Bundesamt für Veterinärwesen mit Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe, Schweizerisches Institut für Berufspädagogik des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie, Bundesamt für Kommunikation, Sekretariat der Eidgenössischen Wettbewerbskommission, Bundesamt für Privatversicherungen sowie Sekretariat der Eidgenössischen Bankenkommission. Bei den beiden letztgenannten wird eine Eingliederung in den dritten Kreis angestrebt. Für die FLAG-Ämter geht es vor allem darum, die zu erbringenden Leistungen genau zu definieren und diese zu insgesamt drei bis fünf Produktgruppen zusammenzufassen. Die Produktgruppen bilden die Grundlage sowohl für den Leistungsauftrag wie für das Globalbudget. Mit einem mehrjährigen Leistungsauftrag schreibt der Bundesrat der Verwaltungsstelle vor, welche Leistungen (Output), Wirkungen (Outcome, das heisst Auswirkungen der erbrachten Leistungen auf die Ziel- bzw. Strategievorgaben) sowie Kostenziele pro Produktgruppe zu erreichen sind, während das Parlament anstelle von Einzelrubriken ein Globalbudget pro Produktgruppe bewilligt.

Die FLAG-Ämter verfügen damit über eine weit grössere betriebliche Selbständigkeit und ihre Direktion über einen viel weitergehenden Handlungsspielraum als zuvor. Darauf beruht die Attraktivität dieses Modells, das indessen auch einige Nachteile aufweist: Es setzt eine aufwendige Erfassung der Vollkosten und ihre detaillierte Verrechnung, auch zwischen den einzel-

37 Geschäftsbericht des Bundesrates 1996: Schwerpunkte der Geschäftsführung des Bundesrates, S. 48.

nen Produktgruppen, voraus. Zudem wird von FLAG-Ämtern erwartet, dass sie in der Lage sind, ein zusätzliches Sparopfer zu leisten. Bei der Bereinigung des Legislaturfinanzplanes 1997–1999 am 21. Februar 1996 setzte der Bundesrat eine generelle Einsparung von 5% der massgeblichen Sach- und Personalkosten fest. Bei FLAG-Verwaltungsstellen beträgt die Sparvorgabe, die bei der ersten Verabschiedung des Leistungsauftrages zu berücksichtigen ist, jedoch mindestens 10%. Die Hälfte davon ist bei Einführung des neuen Führungsmodells, der Rest bis zum Ablauf des ersten vierjährigen Leistungsauftrags zu erbringen. Dafür sind diese Dienststellen von der Stellenplafonierung ausgenommen.³⁸

Nicht zu den FLAG-Ämtern zählt das Bundesamt für geistiges Eigentum, das hinsichtlich des New Public Managements eine Pionierrolle spielt. Es wurde durch das Bundesgesetz vom 24. März 1995 zwar nicht privatisiert, wohl aber in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenem Rechnungswesen umgestaltet und trägt seither den Namen Eidgenössisches Institut für Geistiges Eigentum (IGE).³⁹ Bei der Parlamentsdebatte am meisten zu reden gab die Frage, ob das Personal des Instituts privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich angestellt werden solle. Da das IGE eine öffentlich-rechtliche Anstalt ist und nicht nur Dienstleistungen für Wirtschaft und Öffentlichkeit anbietet, sondern auch hoheitliche und gemeinwirtschaftliche Aufgaben – insbesondere zugunsten anderer Bundesämter – wahrnimmt, entschied man sich schliesslich für eine öffentlich-rechtliche Anstellung. Zu diesem Zweck erliess der Bundesrat am 30. September 1996 für das IGE eine Verordnung, die eine neue Form des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses beim Bund begründete. Während die Beamten und Angestellten des Bundes durch eine Verfügung der Wahlbehörde ernannt werden – die Beamten jeweils für eine vierjährige Amtszeit –, wird das Personal des IGE mit einem öffentlichen Einzelarbeitsvertrag angestellt, der sich dem privatrechtlichen Einzelarbeitsvertrag gemäss Obligationenrecht stark annähert. Diese Form der Anstellung kommt inzwischen auch bei einzelnen Personal-kategorien der übrigen Bundesverwaltung zum Zuge: bei Angestellten, die befristet oder zulasten von Fonds und Sachkrediten verpflichtet werden.⁴⁰

Wie in der Parlamentsdebatte zum IGE mehrfach betont, werde die neue Form der öffentlich-rechtlichen Anstellung dem Bundesrat erlauben, den Bedürfnissen des neuen Instituts Rechnung zu tragen. Denn mit dem Entscheid zugunsten einer öffentlich-rechtlichen Anstellung sei über Inhalt und

38 Der Bund vom 17.9.97, S. 21; Auskünfte der Schweizerischen Bundeskanzlei und des Eidg. Personalamtes.

39 BBI 1994 III 964–1020; SR 172.010.31; AS 1995 5057–5059; Amtl. Bull. 1995 N 234–249, 766f., 1009f., S 321–325, 439.

40 SR 172.010.321, 172.221.104.6; AS 1996 2772–2781, 1997 3–5.

Ausgestaltung des Dienstverhältnisses nichts ausgesagt. In formaler Hinsicht gebe es aber einen wichtigen Unterschied: Das öffentliche Recht sei zwingendes Recht, es gelte so, wie es stehe, während im privaten Vertragsrecht den Parteien ermöglicht werde, ihr Verhältnis autonom auf privater Basis zu regeln. Streitigkeiten aus öffentlichem Recht seien zudem vor Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsinstanzen nach Verwaltungsverfahrensregeln und nicht im Zivilprozessverfahren auszutragen.

Revision des Beamten gesetzes

Die eben dargelegte Diskussion über den Status des Personals des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum bildet nur einen Teilaspekt der Bestrebungen, das Beamten gesetz von 1927 von Grund auf zu revidieren. Durch eine Totalrevision des Beamten gesetzes, die 1990 durch eine Motion gefordert und in die Legislaturprogramme 1991–1995 und 1995–1999 aufgenommen wurde, sollen die Anstellungen beim Bund den Verhältnissen in der Privatwirtschaft angeglichen werden. Das Ziel sind flexible Löhne und Anstellungsverhältnisse sowie eine entsprechend grössere Gestaltungs- und Handlungsfreiheit der anstellenden Behörde. Dadurch soll eine ziel- und leistungsbezogene Führung – auch im Sinne des NPM – ermöglicht werden. Zur Begründung wird angeführt, der Staat nehme heute weniger als einst hoheitliche Aufgaben wahr und habe sich von einem Eingriffs- in einen Leistungsstaat gewandelt. Gelegentlich wird der Staat mit einem Non-Profit-Unternehmen verglichen, dem die Bürgerinnen und Bürger gleichsam als Kundschaft gegenüberstünden.⁴¹

Diese Anschauungen lagen dem Entwurf zu einer Teilrevision des Beamten gesetzes zugrunde, über den die eidgenössischen Räte 1994/95 zu beraten hatten. Hauptziel dieser Revision bildete die Lockerung («Flexibilisierung») des Dienstverhältnisses der rund 500 in die Besoldungskategorie der Überklasse eingestuften Beamten und Beamten. Nach dem Vorbild einer Regelung für die engsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesräte (Generalsekretärinnen und Generalsekretäre, persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Informationschefinnen und Informationschefs) sollte es nun unter anderem darum gehen, das höhere Bundespersonal nach einer sechsmonatigen Kündigungsfrist unter Angabe von Gründen – darunter auch jenem der politischen Opportunität – mit einem «golden handshake», das heisst gegen die Bezahlung von bis zu zwei Jahreslöhnen, entlassen zu

⁴¹ Peter Helbling, «Totalrevision des eidgenössischen Beamten gesetzes: Eine rechtliche Auslegeordnung», in: *Aktuelle Juristische Praxis* 2, 1993, S. 647–665, hier S. 647; Paul Richli, «Die Gleichstellung des Beamten mit dem Staatsbürger als Problem des Rechtsschutzes?», in: Hablützel et al., Umbruch in Politik und Verwaltung (wie Anm. 33), S. 297–310.

können.⁴² Das Parlament lehnte diesen Antrag – insbesondere mit dem Argument, er begünstige die Jasagerkultur – indessen ab. Das bisherige System der Beamtenwahl auf vier Jahre biete bessere Voraussetzungen für die politische Neutralität der Chefbeamten, für Kontinuität und geistige Unabhängigkeit, auch gegenüber dem eigenen Departementschef.

Verwirklicht werden konnten aber zwei weitere Ziele dieser Vorlage. Mit dem neuen Gesetz delegierte das Parlament die Kompetenz zur Regelung der Anfangslöhne und der Lohnerhöhungen an den Bundesrat; zudem hiess es die Einführung einer positiven Leistungskomponente bei der Besoldung gut, als Ergänzung zur negativen Leistungskomponente, die seit 1992 besteht.⁴³

Die Vorlage zur Totalrevision des Beamten gesetzes soll im kommenden Herbst 1998 dem Parlament zugeleitet werden. Dies hat die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte veranlasst, einen vom 12. Februar 1998 datierten Bericht mit dem Titel «Personalpolitik des Bundes» zu verfassen, in welchem sie Kritik an der bisherigen Personalpolitik üben und ihre Empfehlungen für die Gesetzesrevision festhalten. Heute werde die Personalpolitik vom Parlament überbestimmt, da dieses die Stellenanzahl, die Besoldungsskala und das Budget für den Personalaufwand beschliesse. Das Parlament müsse dem Bundesrat Kompetenzen abtreten, namentlich im Bereich der Personalplafonierung und der Besoldungsordnung. Es genüge, wenn das Parlament das Gesamtlohnvolumen beschliesse und sich auf die Ausübung der Oberaufsicht beschränke. Nach den Auskünften des Bundesrats wird die Gesetzesrevision zudem den Grundsatz der Wahl auf Amts dauer aufheben und das Instrument des Gesamtarbeitsvertrags einführen.⁴⁴

Das Projekt NOVE zur Reorganisation der Bundesverwaltung

Mit dem RVOG gab das Parlament dem Bundesrat nicht nur die Möglichkeit, Grundsätze des NPM einzuführen, sondern es trat ihm auch die Organisationskompetenz für die Gliederung der Bundesverwaltung in Gruppen und Ämter ab (Art. 43 und 64). Als Fortführung der Regierungs- und Verwaltungsreform 93 liess der Bundesrat gestützt darauf neun Aufgabenbereiche, die zusammen einen Viertel der Bundesverwaltung ausmachen, im Hinblick auf Reorganisations- und Einsparungsmöglichkeiten sowie ihre optimale Zuordnung untersuchen. Insbesondere wurde damit das Ziel verfolgt, die Arbeitslast zwischen den Departementen auszugleichen. Für dieses Projekt

42 BBl 1993 IV 512–553, hier S. 526 und 542.

43 Amtl. Bull. 1995 S 66–71, N 594–599; SR 172.221.10; AS 1995 5061–5066.

44 *Personalpolitik des Bundes: Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte an den Bundesrat vom 12. Februar 1998*, S. 13, 21, 33, 61–67, erscheint demnächst im BBl (zurzeit auf Internet unter www.pd.admin.ch/Poly/Framesets/Frame-D.HTM).

NOVE («*neun* Bereiche, *neu* zu prüfen») wurden ein Kredit von 3,8 Millionen Franken bewilligt und die Beratungsfirma Arthur Andersen in Zürich, die ihrerseits die Firma mundi in Bern beizog, verpflichtet. Arthur Andersen legte im Dezember 1996, gestützt auf Vorarbeiten von 150 verwaltungsinternen Beteiligten, einen Gesamtbericht vor. Er enthält Vorschläge für Strukturänderungen, aber auch für eine Neukonzeption der gesamten Bundesverwaltung im Sinne des NPM. Die Neukonzeption sieht für die 10 bis 15 wichtigsten Politikbereiche die Schaffung von verwaltungsinternen Strategieeinheiten vor, die für die Formulierung von Leistungszielen und Leistungsstandards sowie für die Wirkungssteuerung (Outcome-Controlling) zuständig sein soll – ein Vorschlag, der allem Anschein nach nicht weiterverfolgt wurde.⁴⁵ Konkretes Resultat des Projektes NOVE bildete die Verschiebung und die Reorganisation mehrerer Ämter, die auf den 1. Januar 1998 erfolgte. Insgesamt wechselten 1700 Personen und Budgets im Umfang von 1,5 Milliarden Franken das Departement. Die wichtigsten Änderungen waren folgende: Das Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) ins neu geschaffene bzw. neu benannte Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), bisher Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED), transferiert. Vergrössert wurde auch das in Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) umgetaufte frühere Eidgenössische Militärdepartement (EMD); es erhielt das Bundesamt für Zivilschutz und die Eidgenössische Sportschule Magglingen. Erhebliche Veränderungen gab es auch im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD): Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) wurde verkleinert und heisst jetzt Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit. Die abgetrennten Dienststellen ordnete der Bundesrat dem früheren Bundesamt für Konjunkturfragen, nunmehr Bundesamt für Berufsbildung und Technologie, zu.

Im Herbst 1997 wurde das Projekt NOVE DUE in Angriff genommen. Dabei sollen alle übrigen Teile der Bundesverwaltung, soweit sie noch nicht Gegenstand anderer Reorganisationsprojekte geworden sind, auf ihr Reformpotential hin untersucht werden. Ein weiteres Projekt NOVE TRE hat die Verbesserung der Führungsprozesse und Führungsinstrumente zum Ziel. Aus der Fülle der weiteren Reformprojekte seien hier nur die wichtigsten erwähnt: Die Reorganisation des EMD bzw. VBS, mit welcher – im Sinne des Projekts EMD 95 – von 1990 bis zum Jahr 2000 5000 Stellen (25%) abgebaut werden. Sodann die Umwandlung der vier bundeseigenen Rüstungsbetriebe

45 Arthur Andersen, *Regierungs- und Verwaltungsreform 93: Projekt NOVE, Gesamtbericht Dezember 1996*, Bern 1996, S. 68f.

in gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaften nach privatem Recht und ihre Zusammenfassung in eine Holding, an der sich der Bund beteiligt. Auf den 1. Januar 1998 wurden die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegraphenbetriebe (PTT) aufgehoben. Die Post wandelte sich aus einer unselbständigen zu einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, während der Fernmeldebereich als Swisscom zur Aktiengesellschaft wurde, bei welcher der Bund Hauptaktionär ist.⁴⁶ Zutreffend wurde die gegenwärtige Situation der Bundesverwaltung vom Sekretariat des Projektes NOVE beschrieben, die damit wohl auch ihre eigenen Hoffnungen zu Papier brachte: «Die Reform gleicht einer Grossbaustelle mit verschiedenen Bauherren, auf der sich die Arbeiten aber dennoch zu einem neuen, kohärenten Ganzen zusammenfügen. Es geht auch nicht um eine einmalige Transformation, sondern um einen anhaltenden Prozess.»⁴⁷

Schluss

Wie lässt sich nun abschliessend die Entwicklung seit Mitte der 1970er Jahre charakterisieren? Im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts sind der Verwaltung infolge des wissenschaftlich-technischen Fortschritts und des wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Wandels viele neue Aufgaben übertragen worden. Diese Entwicklung scheint gleichsam naturgesetzlich abzulaufen, entsprechend dem im ausgehenden 19. Jahrhundert formulierten «Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit». Sie wird hervorgerufen und stets erneuert durch den politischen Prozess selbst; er verwandelt gesellschaftliche Probleme in Staatsaufgaben, was in besonderem Masse für die Konsensdemokratie gilt, in der sich alle sozialen Schichten und Gruppen nach Massgabe ihrer Möglichkeiten am politischen Prozess beteiligen und ihren Anteil an öffentlichen Dienstleistungen erwarten. Staatliche Funktionen aber, einmal institutionalisiert, unterliegen der Gefahr, selbst dann weiterzubestehen, wenn die Voraussetzungen, die sie geschaffen haben, nicht mehr gegeben sind und sich die Öffentlichkeit längst neuen politischen Themen zugewandt hat.⁴⁸

Die Verwaltungspolitik, gerade auch im Sinne einer regelmässigen oder periodischen Aufgabekritik, bildet dazu das notwendige Korrektiv. Sie setzt politische Wertungen und politische Entscheidungen voraus, die er-

46 Geschäftsbericht des Bundesrates 1997, S. 45f.

47 Schweizerische Bundeskanzlei, Regierungs- und Verwaltungsreform (wie Anm. 11), S. 3; Informationen der Koordinierten Projektleitung Regierungsreform 93 (RR 93) – seit 1997 Regierungs- und Verwaltungsreform (RVR) – finden sich auf Internet unter www.bk.admin.ch/ch/d/rr93/.

48 Rainer Wahl, «Zur Lage der Verwaltung am Ende des 20. Jahrhunderts», in: Kurt G. A. Jeserich, Hans Pohl und Georg-Christoph von Unruh, Hg., *Deutsche Verwaltungsgeschichte: V. Die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1987, S. 1197–1217, hier S. 1200–1203.

fahrungsgemäss schwer zu treffen sind und daher meist unterbleiben. Der einzige Bereich, der beim Bund als Ausnahme zu erwähnen ist und bei dem ein Abbau bisher in erheblichem Umfang geschehen ist und weiter geschieht, ist die militärische Verteidigung. Als erfolgreicher haben sich die schematischen Methoden der linearen Kürzungen und der Stellenplafonierung erwiesen, die von den Regierungen bei Verknappung der Finanzmittel mit Vorliebe eingesetzt werden. Die «Opfersymmetrie», die diese Methoden auszeichnet und die das bestehende Machtgleichgewicht reproduziert, erleichtert ihre politische Akzeptanz. Sie haben denn auch massgeblich dazu beigetragen, dass das Wachstum der Bundesverwaltung seit Mitte der 1970er Jahre merklich verlangsamt werden konnte. Auf indirektem Weg wurde so zugleich die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung erhöht, freilich auf Kosten der Gefahr, dass die Alltagsarbeit längerfristig anfallende Aufgaben in den Hintergrund drängt.

Seit Beginn der 1980er Jahre haben mehrere Versuche stattgefunden, die Tätigkeit der Bundesverwaltung auf direktem Weg effizienter zu gestalten. Dabei lag es nahe, Vergleiche mit der Privatwirtschaft anzustellen, für die der Markt, wo er spielt, in betriebswirtschaftlicher Hinsicht ein zuverlässiges Mass für die Effizienz darstellt. Und verschiedentlich wurden private Unternehmensberatungsfirmen beigezogen, nicht zuletzt in der Hoffnung, dass Rationalisierungsmethoden, die in der Privatwirtschaft Ansehen geniessen, der Verwaltung zu grösserer Effizienz und zu einer höheren Legitimität verhelfen würden. Dies gilt für die Versuche der 1980er Jahre, mit Methoden der Gemeinkosten-Wertanalyse Kostensenkungsprogramme zu realisieren, ebenso wie für die neueren Reformen, die den Prinzipien des New Public Managements verpflichtet sind, und für die Revision des Beamtenrechts.

Der Rückblick auf die jüngste Geschichte der Verwaltungsreformen legt den Schluss nahe, dass der Wirksamkeit dieser Vorbilder und Methoden recht enge Grenzen gesetzt sind. Zu berücksichtigen ist zunächst die Heterogenität der Verwaltung. Neue Möglichkeiten – auch als Alternative zur Privatisierung – eröffnet das NPM ohne Zweifel jenen Teilen des öffentlichen Dienstes, die auf einem funktionierenden Markt Dienstleistungen anbieten. Wo ein solcher Markt fehlt, was bei der Verwaltungstätigkeit die Regel ist, und infolgedessen zu Marktsimulationen gegriffen werden muss, sind Effizienzverbesserungen oder die Berechnung gemeinwirtschaftlicher Leistungen weitgehend Definitions- und Abgrenzungsfragen. Deren politisch-administrative Beantwortung hat mit einem Marktpreis, der sich aufgrund von Angebot und Nachfrage bildet, vor allem den Anschein von Objektivität gemeinsam.

Die Grundsätze des New Public Managements lassen sich nur schwer mit dem Legalitätsprinzip vereinbaren. Doch dieses muss dem Verwaltungshandeln zugrunde liegen, sollen Demokratie und Rechtsstaat erhalten bleiben.

Gerade weil die Verwaltung nicht kraft eigenen Rechts, sondern nur im Auftrag der politischen Behörden handeln kann, enthalten Gesetze und die darauf beruhenden Verordnungen notwendigerweise «operative Details». Sie bezeichnen zugleich eine rechtsgleiche Gesetzesanwendung, mag dies auch weniger effizient oder effektiv sein als eine Leistungserbringung «à la tête du client». Denn nicht nur die Ziele, sondern auch das gewählte Vorgehen und die gewählten Methoden sind politisch relevant. Sie unterliegen daher der politischen Normierung, will man sie nicht dem Gutdünken und der Willkür des Managements anheimstellen.⁴⁹ Wie die Beratung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes – in seiner zweiten Auflage – deutlich gezeigt hat, sind die eidgenössischen Räte nicht gewillt, sich über den Grundsatz der Gewaltentrennung hinwegzusetzen und der Verwaltung eine Blankovollmacht für die Politikgestaltung zu erteilen.

Insbesondere für die zentralen Bereiche der Verwaltung, die sich im wesentlichen nicht nur mit dem Vollzug, sondern auch mit der Vorbereitung von Bundesgesetzen befassen, stellen Effizienz und Effektivität unter einem weiteren Blickwinkel höchst problematische Kriterien dar. Sie setzen von der Politik (oder vom Markt) vorgegebene Ziele voraus, die unter optimalem Mitteleinsatz so gut wie möglich zu erreichen sind. Die Verwaltung aber, wo sie im Dienste der Politik steht, muss dazu beitragen, die gesellschaftliche Verständigung über Ziele und Werte herzustellen. Dazu bedarf es institutionalisierter Verfahren, die die Beteiligung der Betroffenen ermöglichen und die Legitimität von Entscheidungen garantieren. Die künstliche Trennung von Zwecken und Mitteln, die die instrumentelle Vernunft voraussetzt, wird dadurch aufgehoben. Das Ziel kann daher nicht dekretiert, sondern nur gefunden werden, indem der Weg, der zu einem konsensuellen Entscheid führt, beschritten wird. Wirkungsorientiert ist daher nur eine mitwirkungsorientierte Verwaltung.

Nicht zu übersehen ist ferner, dass die Unterwerfung unter das Ideal der ökonomischen Rationalität die politischen Entscheidungen, die zugunsten des Marktes vermieden werden sollen, stillschweigend voraussetzt. Die Umwandlung der entscheidungsfähigen, verantwortlichen Bürgerinnen und Bürger in eine anspruchsberechtigte Kundschaft öffentlicher Dienstleistungen richtet sich gegen das Störpotential einer Staatsmacht, die im Interesse des Gemeinwohls dem individuellen Gewinnstreben und der Autonomie der Wirtschaftsgesellschaft Schranken setzt.⁵⁰ Sie zielt damit letztlich auf die Auf-

49 Philippe Mastronardi, «Staatsrecht und Verwaltungsorganisation: Reflexionen am Beispiel des New Public Managements», in: *Aktuelle Juristische Praxis* 4, 1995, S. 1541–1553; Alain Griffel, «Für das «New Public Management» den Rechtsstaat neu erfinden? Der Vorrang des Rechts – eine Errungenschaft der Neuzeit», in: *NZZ* vom 6.2.1997, S. 13.

50 Jürgen Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M. 1996, S. 287.

hebung jener gesellschaftlichen Voraussetzungen, die der wirtschaftlichen Entfaltung zugrunde liegen. Auch im Bereich der Politik soll die Zivilgesellschaft zur Konsumgesellschaft werden. Die Referendumsdemokratie bietet für einen solchen Rückzug des Politischen aus der Sphäre der Politik schlechte Voraussetzungen: «Ein Kunde kann Dienstleistungen konsumieren, bestenfalls zwischen Dienstleistungen auswählen, nicht aber über die Konstituierung des Anbieters befinden. Viel Marketing wird in der Schweiz also noch nötig sein, um zu erreichen, dass der Bürger abdankt, um zum Kunden zu werden.»⁵¹

51 Raimund E. Germann, «Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz», in: Hablützel et al., Umbruch in Politik und Verwaltung (wie Anm. 33), S. 81–93, hier S. 93; Silvano Möckli, *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Demokratie* (= Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Hochschule St. Gallen, Heft 248), St. Gallen 1995, S. 1–14, hier S. 13; Achatz von Müller, «Bildung als Ressource: Wider die Vermarktung der Universität», in: *NZZ* vom 21.1.1998, S. 45.