

**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)

**Artikel:** Regierungs- und Verwaltungsreform als Thema schweizerischer Bundespolitik 1848-1914

**Autor:** Fink, Paul

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1078021>

#### **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>**

# 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.<sup>1</sup>

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-

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup> 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».<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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.»<sup>11</sup> Der Bundesrat war davon überzeugt, dass die Möglichkeit, gegen jede Departementalverfügung an den Gesamtbundesrat zu rekurrieren, als Rechtfertigung für eine so weitreichende Kompetenzdelegation an die Departemente ausreiche.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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».<sup>14</sup> 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 Departementsverteilung 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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-*

<sup>17</sup> 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.»<sup>18</sup> Und in seiner Broschüre «Zur Bundesrevision» vergleicht Dubs die Tätigkeit der Regierung mit derjenigen des Steuermannes, jene der Verwaltung mit derjenigen des Ruderers.<sup>19</sup> Im übrigen verhehlte Dubs keineswegs, dass er mit seinen Vorschlägen auf die helvetische Verfassung von 1798 mit ihrer Unterscheidung von Direktoren und Ministern zurückgriff.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup>

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.»<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> Hilty war davon überzeugt, dass die Wahl des Bundesrats durch das Volk der Demagogie und der Korruption Vorschub leisten würde.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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).<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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 Amtsdauer 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 Konkurrenzsachen 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.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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.<sup>36</sup> So auch bei der sogenannten Doppelinitiative von 1900. Sie sah sowohl das Proportzwahlrecht für den Nationalrat wie auch die Wahl eines auf neun Mitglieder vergrösserten Bundesrats vor.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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 Verwaltunggerichts bzw. zur Übertragung verwaltungsgerichtlicher Kompetenzen an das Bundesgericht kam es jedoch erst 1928.<sup>39</sup>

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.<sup>40</sup> 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 hätte 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

<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup>

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.<sup>42</sup> 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.