

# Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung

Autor(en): **Furrer, Christian**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **17 (1977)**

PDF erstellt am: **19.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172076>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# DIE BUNDESKANZLEI IM RAHMEN DER TOTALREVISION DER BUNDESVERFASSUNG

von Christian Furrer

*Dr. iur.*

*wissenschaftlicher Adjunkt der Bundeskanzlei*

## I. Ausgangslage

Der geltende Verfassungstext befasst sich nur in einer einzigen Bestimmung (Art. 105) mit der Bundeskanzlei. Danach besorgt die Bundeskanzlei die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat. Der Kanzler wird auf die Dauer von vier Jahren von der Bundesversammlung jeweils gleichzeitig mit dem Bundesrat gewählt. Die nähere Organisation der Bundeskanzlei wird von der Bundesgesetzgebung geregelt. Diese Ordnung ist in zweierlei Hinsicht bemerkenswert: Einmal nimmt die Bundeskanzlei eine *Doppelstellung* ein in dem Sinne, dass sie sowohl zur Bundesversammlung als auch zum Bundesrat in einem Subordinationsverhältnis steht. Sodann ist der Bundeskanzler durch seine Wahlart und durch seine Verfassungsunmittelbarkeit aus der Bundesverwaltung hervorgehoben und neben den Bundesrat gestellt. Ein drittes Charakteristikum der Bundeskanzlei ergibt sich aus der Gegenüberstellung des Artikels 105 mit Artikel 103 der Bundesverfassung. Die Bundeskanzlei ist *kein Departement*, aber doch mehr als ein Bundesamt; sie hat ferner auch *keine materiellen Sachaufgaben* zu erfüllen, da die Geschäfte des Bundesrates nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt werden.

## II. Die Bundeskanzlei bis Ende 1967

Der Begriff des Kanzleigeschäftes hat von der Verfassung her keinen dogmatisch fixierten Inhalt. Er erhält Gehalt und Umfang wesentlich durch die ausführende Gesetzgebung und die Staatspraxis.<sup>1</sup> Bis Ende 1967 erschöpfte sich die Tätigkeit

<sup>1</sup> *Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates*, erstattet dem Schweizerischen Bundesrat („Bericht Hongler“), Bern 1967, S. 189.

der Bundeskanzlei in der Erledigung von eigentlichen Kanzleigeschäften wie Führung des Protokolls von Bundesversammlung und Bundesrat, Redaktion der Beschlüsse, Leitung des Aktenverkehrs, Übersetzungsdienst, Weibeldienst usw.<sup>2</sup> Dazu kam die Verwaltung der Drucksachen, die Herausgabe des Bundesblattes und der Gesetzessammlung; im Jahre 1926 wurden der Bundeskanzlei die Vorbereitung und der Vollzug des Gesetzes über eidgenössische Wahlen und Abstimmungen sowie die Vorbereitung der Erlasse über die Organisation der Bundesverwaltung übertragen.<sup>3</sup> Am Bild einer auf die *büromässige Kanzleibesorgung beschränkten Technischen Behörde* vermochten diese Kompetenzübertragungen nichts wesentliches zu ändern.<sup>4</sup>

Die Diskrepanz zwischen Aufgaben und Stellung der Bundeskanzlei und ihres Chefs<sup>5</sup> ist schon von Bundeskanzler Gottlieb Ringier, der aus der politischen Laufbahn in dieses Amt kam und ein starker Kanzler gewesen sein soll,<sup>6</sup> erkannt worden. Den Verlust jeglichen politischen Einflusses auf den Gang der Geschäfte erklärt Ringier mit der Schaffung des Bundesrates als ständiger oberster vollziehender Behörde und der Einrichtung eigener Kanzleien in den Departementen. Unter dem Regime des Bundesvertrages von 1815 gehörte der Kanzler zu den einflussreichsten Personen, da die Eidgenössische Kanzlei das einzige ständige Verwaltungselement im dauernden Wechsel der Vororte war. Nach Ringier ist der Bundeskanzler der erste Schriftführer des Bundesrates und der Bundesversammlung.<sup>7</sup> Schumann führt die funktionelle Verkümmernung des Amtes auf die Amtsinhaber, die nach 1925 alle der Beamtenlaufbahn entstammten, auf das Anwachsen der technischen Aufgaben, verbunden mit einem bescheidenen Personalbestand und das Überwiegen des Departementalprinzips gegenüber dem Kollegialprinzip zurück.<sup>8</sup>

In seiner Botschaft vom 13. März 1913 an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung nahm der Bundesrat eine Aufwertung des Amtes in Aussicht; dem Bundeskanzler sollte eine seiner verfassungsmässigen Stellung als Magistratsperson besser entsprechende Rolle zugeteilt werden, indem der Kanzler die „rechte Hand des Bundespräsidenten“ werden und diesen bei der

2 Gottlieb Ringier, „Die Bundeskanzlei“ in: *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung*, herausgegeben von Naum Reichesberg, Band 1, Bern 1903, S. 673 ff.

3 Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (Systematische Sammlung des Bundesrechts = SR 172.010).

4 Felix Weber (a. Vizekanzler), „Die Bundeskanzlei als Stabsorgan der Bundesverwaltung“, in: *Ein Blick in die Bundesverwaltung*, bearbeitet von Pius Bischofberger, Solothurn 1971, S. 5.

5 Georg Müller, *Die Stabsstelle der Regierung als staatsrechtliches Problem*, Basel und Stuttgart 1970, S. 181.

6 Klaus Schumann, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Köln 1971, S. 209.

7 Ringier, *a. a. O.*, S. 676/677.

8 Schumann, *a. a. O.*, S. 209.

Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte unterstützen sollte.<sup>9</sup> Diese Erwartung, die in Artikel 19 des geltenden Bundesverwaltungsorganisationsgesetzes ihren Ausdruck fand, erfüllte sich indessen in der Praxis nicht.<sup>10</sup>

Im Laufe der Jahre 1964 und 1965 wurde durch drei Postulate Borel, Chevallaz und Schmitt-Genf die Frage einer Überprüfung der Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates und der Stellung des Bundespräsidenten aufgeworfen. Der Bundesrat setzte am 9. Juli 1965 eine unter dem Vorsitz von Dr. Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, stehende Expertenkommission ein, welcher die Professoren Eichenberger und Zwahlen sowie Vizekanzler Dr. Weber angehörten. Die „Expertenkommission Hongler“ hatte zu untersuchen, durch welche Massnahmen der Bundesrat einerseits von Verwaltungsaufgaben zugunsten der Regierungstätigkeit entlastet und andererseits in der Durchführung seiner Regierungsaufgaben unterstützt werden könnte.

### III. Die Aufwertung der Bundeskanzlei in den Jahren 1967/68

#### 1. Die Postulate des „Berichtes Hongler“

Im November 1967 lieferte die Kommission ihren „Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates“, den sogenannten „Bericht Hongler“, ab. Sie schlug darin unter anderem eine Reorganisation der Bundeskanzlei im Sinne eines eigentlichen Ausbaues zur Stabstelle des Bundesrates und des Bundespräsidenten vor. Neben den bisherigen Kanzleiaufgaben im engeren Sinne sollte die Bundeskanzlei neue Aufgaben im Bereich der *vorbereitenden, koordinierenden* und *kontrollierenden Stabstätigkeit* übernehmen.<sup>11</sup> So sollte sie den Bundespräsidenten bei der Vorbereitung der Kollegialgeschäfte beraten, bei der Hängigmachung der Geschäfte steuernd mitwirken und das Mitberichtsverfahren leiten.<sup>12</sup> Der Koordination bedürfen nicht nur die Regierungs- und Verwaltungsarbeit an sich.<sup>13</sup> Auch die Tätigkeit der Exekutive und des Parlaments, ihre Zeit- und Arbeitspläne müssen aufeinander abgestimmt werden. Als koordinierende Brücke zwischen den beiden Gewalten bot sich aufgrund ihrer Doppelstellung gemäss heutigem Verfassungsrecht die Bundeskanzlei an. Besondere Bedeutung kommt nach Ansicht des Experten-

9 Bundesblatt 1913 II, S. 11.

10 „Bericht Hongler“, S. 79.

11 Vgl. dazu insbesondere Müller, *a. a. O.*, S. 182–191.

12 Vgl. dazu Jean Marc Sauvart (Vizekanzler), „Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung“, *Verwaltungspraxis* 1972, Heft 2, S. 37 ff.

13 Zur Koordination in der Bundesverwaltung vgl. insbesondere Ulrich Klöti, „Fragen der Koordination im Bunde“, *Verwaltungspraxis* 1975, Heft 4, S. 15 ff. und Karl Huber (Bundeskanzler), „Koordination als Begriff des Bundesrechts“, in: *Mélanges Henri Zwahlen*, Lausanne 1977 (im Erscheinen).



berichtes dem Ausbau des Informationswesens als Mittel der Zusammenführung von Behörden und Öffentlichkeit zu. Die Bundeskanzlei sollte für eine aktivierte Öffentlichkeitsarbeit des Bundesrates eingesetzt werden, das Informationswesen der Departemente koordinieren und den Bundesrat über die öffentliche Meinung orientieren. Schliesslich beantragte der Expertenbericht, die Bundeskanzlei mit Planungen auf Regierungsebene zu betrauen, welche die bestehenden Planungen der Departemente ergänzen sollten. Damit waren die Richtlinien der Regierungspolitik anvisiert, die eine Motion Schürmann vom 1. März 1967 gefordert hatte.<sup>14</sup>

Grosse Bedeutung mass die Expertenkommission der Stellung und der Person des Bundeskanzlers bei, der vom Kanzleichef und höchsten Übersetzer zum „Ersten Bundesbeamten“ und Stabschef des Bundesrates aufgewertet werden sollte.<sup>15</sup> Sie forderte die Gewährung eines beratenden Stimmrechts an den Kanzler für die Sitzungen im Bundesrat.

## 2. Die Verwirklichung der Postulate

Die äusseren Umstände für die Verwirklichung der Reformvorschläge waren günstig. Die „Mirage-Angelegenheit“ hatte auf die ungenügende Kontrolle und Koordination in Regierung und Verwaltung hingewiesen und den Boden für eine Verstärkung des politischen Führungsinstrumentariums im Bunde bereitet. Die Rücktritte von Bundeskanzler Oser und Vizekanzler Weber eröffneten die Möglichkeit, auch in personeller Hinsicht eine Erneuerung vorzunehmen.

Was das Vorgehen zur Verwirklichung der Reformen anbelangt, so hatte die Expertenkommission ein dreistufiges Verfahren vorgeschlagen: Sofortmassnahmen ohne rechtliche Änderungen, Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes, Verfassungsänderungen.<sup>16</sup> Die Sofortmassnahmen des Expertenberichtes wurden vom Bundesrat in vollem Umfang übernommen und auf den 1. Januar 1968 in Kraft gesetzt. Sie betrafen hauptsächlich den organisatorischen und personellen Ausbau der Bundeskanzlei,<sup>17</sup> die Arbeitsweise des Bundesratskollegiums und die Geschäftsleitung durch den Bundespräsidenten. Diese Massnahmen erfolgten, ohne dass das Bundesverwaltungsorganisationsgesetz geändert wurde; diese Änderung wurde aber für die zweite Reformetappe in Aussicht genommen.

14 Vgl. dazu Walter E. Pfister, *Regierungsprogramm und Richtlinien der Politik*, Bern/Frankfurt 1974.

15 „Bericht Hongler“, S. 101.

16 „Bericht Hongler“, S. 109.

17 Die Bundeskanzlei im umfassenden Sinne beschäftigte im Jahre 1967 176 Mitarbeiter (Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale 126, Parlamentsdienste 7, Parlaments- und Zentralbibliothek 5, engere Bundeskanzlei 38), im Jahre 1969 204 (EDMZ 130, Parlamentsdienste 17, Parlaments- und Zentralbibliothek 4, engere Bundeskanzlei 53) und Ende 1976 265 (EDMZ 157, Parlamentsdienste 41, Parlaments- und Zentralbibliothek 5, engere Bundeskanzlei 62).

## IV. Die Bundeskanzlei im Lichte der Umfrage der „Arbeitsgruppe Wahlen“

### 1. Allgemeines

Die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung „Arbeitsgruppe Wahlen“, lud in der zweiten Hälfte des Novembers 1967 die Kantone, Parteien und Universitäten ein, ihren inhaltsreichen Fragenkatalog zu beantworten.<sup>18</sup> Der Abschnitt 3 des Fragenkataloges befasst sich mit den Bundesbehörden; im Unterabschnitt 3.4 „Andere Bundesbehörden“ lautet die Fragestellung zur Bundeskanzlei wie folgt: *In welcher Weise soll die Bundeskanzlei allenfalls umgestaltet und ausgebaut werden?* Als Eingabetermin für die Antworten wurde ursprünglich der 31. Dezember 1968 festgesetzt; später wurde die Frist bis zum 31. März 1969 verlängert. Im Jahre 1970 publizierte die Kommission in einem vierbändigen Werk die eingegangenen Antworten; im September 1973 erschien der 780 Seiten umfassende Schlussbericht der Arbeitsgruppe.

Wenn auch die Stellungnahmen der Kantone, Parteien, Universitäten und anderer Organisationen recht häufig Ausführungen über das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive und weniger häufig über die Stellung der Bundeskanzlei enthalten, so ist das gesamte Material in bezug auf die Bundeskanzlei im grossen und ganzen nicht sehr ergiebig. Viele Antworten beschränken sich auf allgemein gehaltene Bemerkungen und lassen eine Konzeption, welche sämtliche Aspekte des politischen Systems miteinbezieht, vermissen. Bei der Behandlung der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, insbesondere bei der Beurteilung der Funktion der Bundeskanzlei, ist der Einfluss des Expertenberichtes Hongler unverkennbar.<sup>19</sup>

Die Antworten lassen sich in zwei Kategorien einteilen: *Vorschläge im Rahmen eines neuen Regierungssystems* und *Vorschläge zu Reformen innerhalb des bestehenden Regierungssystems*. Zur ersten Kategorie zählen wir jene Antworten, welche unter anderem die Schaffung eines Präsidialdepartementes fordern, dessen Bestandteil die Bundeskanzlei bilden würde, während zur zweiten Kategorie Vorschläge betreffend die Umstrukturierung der Bundeskanzlei und ihre rechtliche Verankerung gehören.

### 2. Die Bundeskanzlei als Teil eines Präsidialdepartementes

Die Idee eines Präsidialdepartementes, das die zentralen Stabsstellen in sich vereinigen würde, ist erstmals im Bericht des Bundesrates vom 9. Juli 1912 be-

18 Eine gründliche Analyse der Tätigkeit der Arbeitsgruppe bietet Raimund E. Germann, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Bern und Stuttgart 1975.

19 So auch Germann, *a. a. O.*, S. 99.

treffend die Reorganisation der Bundesverwaltung<sup>20</sup> erörtert worden. Der „Bericht Hongler“ hat diese Idee wieder aufgegriffen;<sup>21</sup> das Präsidialdepartement hätte danach alle Hilfsfunktionen für die leitende Tätigkeit aufzunehmen, jedoch kein Verwaltungsgebiet zu betreuen. Gemeint sind damit jene Funktionen, die alle Departemente in gleicher Weise betreffen (Personalwesen, Organisation, Planung, Koordination, Kontrolle, Information). *Die aufgewertete Bundeskanzlei mit ihren Stabsfunktionen* ginge, mit Ausnahme der Parlamentsdienste, im *Präsidialdepartement* auf. Ein Präsidialdepartement mit ressortübergreifenden Sachaufgaben (Konjunkturpolitik, Gesamtverteidigung, Raumplanung und Umweltschutz) schlug ein Postulat Schürmann-Rippstein vom 27. April 1972 vor.<sup>22</sup>

Ob sich ein Präsidialdepartement bei sieben Departementen verwirklichen liesse, ist umstritten; der „Bericht Hongler“ schliesst eine Verwirklichung des Präsidialdepartements ohne Vermehrung der Zahl der Departemente nicht aus, während der Bundesrat dies eher bezweifelt.<sup>23</sup>

In der neueren Diskussion ist die Frage des Präsidialdepartementes praktisch immer im Zusammenhang mit der Erhöhung der Zahl der Bundesräte erörtert worden; „die Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates ist untrennbar mit der Frage der Stärkung der Kollegiumsleitung (Präsidialdepartement) verbunden“.<sup>24</sup>

Zu einer wesentlichen Änderung des Regierungssystems käme es wohl, wenn die Einführung des Präsidialdepartementes mit einer *Amtsdauer des Präsidenten von mehr als einem Jahr* kombiniert würde,<sup>25</sup> weshalb wir diese Vorschläge in die Kategorie „neues Regierungssystem“ eingeordnet haben. Der Bundespräsident würde eine Vorrangstellung gegenüber seinen Kollegen erhalten, was zu einer „Hierarchisierung der Regierung“<sup>26</sup> und zu einer Schmälerung des Kollegialprinzips führen würde.

In den Antworten auf die Umfrage wird ein Präsidialdepartement von den Kantonen Bern, Glarus, Zug, Solothurn und Aargau, vom Landesring der Unabhängigen (sinngemäss) und der Konservativ-Christlichsozialen Volkspartei der Schweiz sowie von den Universitäten Zürich und Bern befürwortet.<sup>27</sup> Mit Aus-

20 Bundesblatt 1912 IV, S. 75.

21 „Bericht Hongler“, S. 49 ff.

22 Postulat Schürmann-Rippstein vom 27. April 1972 betreffend Departemente; Aufgabenteilung. Wortlaut, Begründung und Stellungnahme des Bundesrates in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1974, Nationalrat, S. 1014.

23 Stellungnahme des Bundesrates zum Postulat Schürmann-Rippstein (vgl. Anm. 22).

24 *Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung* („Bericht Huber“), Bern 1971, S. 97. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 12. Februar 1975 über die Reorganisation der Bundesverwaltung, Bundesblatt 1975 I, S. 1470.

25 Germann, *a. a. O.*, S. 58.

26 Germann, *a. a. O.*, S. 59.

27 *Antworten auf die Fragen der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung*, Bern 1969/70 Band I: Kantone, Band II: Parteien, Band III: Uni-

nahme des Kantons Bern, der für eine zweijährige Amtsdauer des Bundespräsidenten eintritt, schlagen alle eine Amtsdauer von vier Jahren vor. Die Kantone Zürich und Bern trauen dem Bundespräsidenten die Fähigkeit zu, zwei Departemente zu leiten, d. h. neben seinem Fachdepartement noch das Präsidialdepartement zu führen. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Präsidialdepartementes sind sich dessen Befürworter weitgehend einig; das Präsidialdepartement soll Stabsfunktionen wie Planung, Koordination, Information, Aufsicht usw. übernehmen, also Aufgaben, die heute teilweise zum Kernbestand der aufgewerteten Bundeskanzlei gehören.

Zur Stellung des Bundeskanzlers bemerkt die Universität Zürich, dass dieser nach wie vor durch die Bundesversammlung gewählt werden sollte; an den Sitzungen des Bundesrates sollte er mit beratender Stimme teilnehmen.<sup>28</sup> Die Universität Bern fordert lakonisch, dass der Bundeskanzler nicht der achte Bundesrat, sondern der erste Mitarbeiter des Bundespräsidenten sein müsse.<sup>29</sup> Nach Ansicht des Kantons Solothurn käme der Bundeskanzlei bei Schaffung eines Präsidialdepartementes keine politische Aufgabe mehr zu. Die Bundeskanzlei würde durch einen Direktor geleitet, der konsequenterweise vom Bundesrat zu wählen wäre und der somit den Status einer Magistratsperson verlieren würde.<sup>30</sup>

### 3. Trennung von Bundeskanzlei und Parlamentsdiensten

Verschiedene Antworten befassen sich mit der Doppelstellung der Bundeskanzlei. Gestützt auf den Grundsatz der Gewaltentrennung wird ausgeführt, dass Legislative und Exekutive mit unabhängigen Sekretariaten oder Kanzleien versehen sein müssten. Die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Zug und Graubünden sowie die Konservativ-Christlichsoziale Volkspartei der Schweiz, die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei, die Evangelische Volkspartei der Schweiz und der Landesring der Unabhängigen fordern eine rechtliche Verselbständigung der Parlamentsverwaltung und damit die Aufhebung der Doppelstellung der Bundeskanzlei.<sup>31</sup> Die Bundeskanzlei würde damit *zur Bundesratskanzlei*, weshalb zwei Antworten die Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundesrat vorschlagen.<sup>32</sup> Bei dieser Konzeption liegt es auch nahe, dass der Chef der Parla-

versitäten, Band IV: Varia, Band V: Systematisches Register, Band VI: Schlussbericht der Arbeitsgruppe. Im folgenden werden die Zitierregeln des Registerbandes verwendet, welche sich auf eine Abkürzung und auf die in den Bänden fettgedruckten Randnummern abstützen. Für unsere Textstelle lauten diese wie folgt: BE 151, GL 82, ZG 222, SO 136, AG 70; P-L 107, P-KC 442; UZH 293, UBE 81.

28 UZH 307.

29 UBE 92.

30 SO 145.

31 ZH 106, BE 140, LU 116, GL 76, ZG 212, GR 53; P-KC 425, P-BGB 31, P-EV 73, P-L 96, 107.

32 ZH 106, NE 71.

mentsdienste, der Generalsekretär der Bundesversammlung, nicht mehr durch den Bundesrat, sondern durch die Bundesversammlung ernannt wird.<sup>33</sup>

Diese Trennung soll nach Ansicht ihrer Befürworter mithelfen, das Gleichgewicht zwischen Parlament und Exekutive wieder herzustellen. Ein Kanton betont ausdrücklich, dass die Trennung einer engen und notwendigen Zusammenarbeit zwischen Bundesratskanzlei und Parlamentsdiensten nicht im Wege stehe.<sup>34</sup>

#### *4. Die Bundeskanzlei als Zentralstelle für die Gesetzgebung*

Der Kanton Zug postuliert die organisatorische Zentralisation des Gesetzgebungsverfahrens bei der Bundeskanzlei.<sup>35</sup> Diese hätte in Zusammenarbeit mit den Departementen die Vorentwürfe zu erstellen, die Expertenkommissionen einzuberufen, die Vernehmlassungen durchzuführen und überhaupt das ganze Vorverfahren zu leiten. Ferner müsste sie für die logische Richtigkeit der Gesetze sorgen und das gesamte Material dem Bundesrat zur Verfügung stellen. Die Zentralstelle hätte den Gesamtüberblick über die Gesetzesvorbereitung, was die Informationsbeschaffung und die Ausübung der Aufsicht erleichtern würde.

#### *5. Weitere Vorschläge*

Die übrigen Antworten zum Thema Bundeskanzlei sind wenig bedeutend. So fordern mehrere Antworten sinngemäss die Verwirklichung der Vorschläge des „Berichts Hongler“,<sup>36</sup> ein Kanton erachtet eine Verstärkung der Bundeskanzlei nach der Aufwertung im Jahre 1968 nicht als wünschbar und möchte vorerst Erfahrungen sammeln,<sup>37</sup> andere Antworten befassen sich mit der Frage, ob die Bundeskanzlei überhaupt in der Verfassung erscheinen solle<sup>38</sup> und wie ausführlich eine allfällige Formulierung zu gestalten sei.<sup>39</sup>

33 ZH 93, BE 140, GR 53; P-KC 425/26, P-EV 73.

34 ZG 212.

35 ZG 298/99.

36 LU 122, ZG 265, GE 206.

37 TG 61/74.

38 Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (V-GG 85).

39 VD 136.



## V. Die Diskussion um die Bundeskanzlei in amtlichen Berichten seit 1969

### 1. Der „Bericht Huber“ von 1971<sup>40</sup>

Die zweite Etappe der Regierungs- und Verwaltungsreform im Bunde wurde am 22. Mai 1968 mit dem Beschluss des Bundesrates eingeleitet, eine Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung zu schaffen, welche von Bundeskanzler Karl Huber präsiert wurde. Dieser Kommission gehörten unter anderem die Herren Dr. Hongler und die Professoren Eichenberger und Zwahlen an, die bereits in der ersten Expertenkommission („Kommission Hongler“) mitgewirkt hatten. Im September 1971 lieferte die Kommission ihren Schlussbericht sowie den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung ab („Bericht Huber“). Bezüglich der Bundeskanzlei empfahl die Kommission, gesetzgeberisch nachzuvollziehen, was politisch bereits Ende 1967 als Sofortmassnahme beschlossen worden war, nämlich die Aufwertung der Bundeskanzlei.<sup>41</sup>

### 2. Der Schlussbericht der „Arbeitsgruppe Wahlen“ von 1973

Im September 1973 legte die Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung ihren Schlussbericht vor. Zum Verhältnis der Bundeskanzlei zu den Parlamentsdiensten führt die Arbeitsgruppe aus, dass die Abtrennung des Sekretariates der Bundesversammlung einer logischen Folgerung aus dem Grundsatz der Gewaltentrennung entspreche und dass die Unabhängigkeit der Parlamentsverwaltung in einer Weise organisiert werden könnte, welche die Stärkung des parlamentarischen Apparates fördert. In der Gesamtbeurteilung erwähnt die Arbeitsgruppe aber auch die Nachteile der Abtrennung, insbesondere die fehlende Kontinuität in der Kontrolle der Parlamentsdienste, die entstehen könnte, solange der Milizcharakter des Parlamentes beibehalten wird.<sup>42</sup> Zusammenfassend hält die Arbeitsgruppe an der Doppelstellung der Bundeskanzlei fest.<sup>43</sup>

Mit dem Erlass des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste vom 9. März 1972 war in der Frage der Doppelaufgabe der Bundeskanzlei bereits ein Entscheid gefallen. Der Vorschlag des Nationalrates, die rechtliche Verselbständigung der Parlamentsdienste durch eine Änderung von Artikel 105 und die Ein-

40 Offizieller Titel des Berichts in Anm. 24.

41 *a. a. O.*, S. 25 f.

42 *a. a. O.*, S. 494.

43 *a. a. O.*, S. 539.



fügung eines neuen Artikels 94bis der Bundesverfassung herbeizuführen, scheiterte am Widerstand des Ständerates, der eine eidgenössische Abstimmung mit Volks- und Ständemehr im Verhältnis zur Bedeutung der Vorlage als zu hohe Hürde erachtete.<sup>44</sup> Der Bundesbeschluss verankert unter anderem die funktionelle Unabhängigkeit (Weisungsfreiheit) der Parlamentsdienste von der Exekutive und ein Mitspracherecht parlamentarischer Organe bei der Wahl des Generalsekretärs durch den Bundesrat. Bezüglich der Ausübung seiner Funktionen untersteht der Generalsekretär der Bundesversammlung nun den Präsidenten der beiden Räte. Diese Lösung entspricht dem vermittelnden Vorschlag des Kantons St. Gallen.<sup>45</sup>

Die Ausführungen der Arbeitsgruppe zur Idee des Präsidialdepartementes und zur Stellung des Bundeskanzlers decken sich weitgehend mit den Schlussfolgerungen des „Berichts Hongler“. Die Arbeitsgruppe fordert, dass die Aufwertung der Bundeskanzlei im zu revidierenden Bundesverwaltungsorganisationsgesetz ihren Niederschlag finden sollte; gleichzeitig weist sie auf die „beschränkte Aufnahmekapazität der Bundeskanzlei“ hin und empfiehlt, von der Zuweisung weiterer Stabsstellen wie derjenigen für Konjunkturpolitik, Gesamtverteidigung oder für das Personalwesen an die Bundeskanzlei vorderhand abzusehen.<sup>46</sup>

### 3. Die Arbeiten der „Expertenkommission Furgler“

Mit Beschluss vom 11. März 1974 setzte der Bundesrat eine 46 Mitglieder umfassende Expertenkommission für die Totalrevision der Bundesverfassung ein, die von Bundesrat Furgler präsiert wird („Expertenkommission Furgler“). Die Expertenkommission soll bis Ende 1977 einen Entwurf zu einer neuen Bundesverfassung mit Begleitbericht ausarbeiten.

Über die Arbeiten der Expertenkommission ist die Öffentlichkeit durch Pressemitteilungen des Kommissionssekretariates sowie durch Vorträge und Zeitungsartikel von Kommissionsmitgliedern informiert worden. Der Pressemitteilung vom 13. September 1976 über die 13. Session ist zu entnehmen, dass die Kommission im Sinne einer Variante die Einsetzung eines Kollegiums von elf Bundesräten, verbunden mit der Schaffung eines *Präsidialdepartementes* und verlängerter Amtsdauer des Bundespräsidenten vorsieht. In einem Aufsatz über das Verhältnis von Parlament und Regierung berichtet Nationalrat Muheim, dass das

44 Vgl. zum Ganzen die *Initiative vom 6. Oktober 1970 betreffend Stellung und Organisation der Parlamentsdienste* (Bundesblatt 1970 II S. 1065 ff.) die *Stellungnahme des Bundesrates vom 4. November 1970* dazu (Bundesblatt 1970 II, S. 1197) und das *Amtliche Bulletin der Bundesversammlung 1971* (Nationalrat, S. 2 ff. und S. 1651 ff.; Ständerat, S. 601 ff.) und 1972 (Ständerat, S. 147 f.), ferner der St. Galler Vorschlag, SG 169/70.

45 Artikel 1 und 2 des Bundesbeschlusses vom 9. März 1972 über die Parlamentsdienste (SR 172.210.161).

46 *a. a. O.*, S. 538 f.

Generalsekretariat der Bundesversammlung aus der Bundeskanzlei herausgelöst und verselbständigt werden solle, um die Unabhängigkeit der parlamentseigenen Hilfsdienste gegenüber Regierung und Verwaltung zu erhöhen.<sup>47</sup>

#### *4. Die Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung*

Die Botschaft des Bundesrates vom 12. Februar 1975 an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung<sup>48</sup> stützt sich weitgehend auf den „Bericht Huber“ aus dem Jahre 1971 ab. Sie hält an der Zahl von sieben Bundesräten und am Kollegialprinzip fest und lehnt die Einführung von Staatssekretären ebenso ab wie die Schaffung eines Präsidialdepartementes mit einem mehrjährigen Bundespräsidenten. Der Gesetzesentwurf räumt dem Bundeskanzler ein beratendes Stimmrecht in den Sitzungen des Bundesrates sowie ein beschränktes Antragsrecht ein (Art. 10 und 35). Der Bundeskanzler steht dem Bundespräsidenten zur Verfügung; er unterstützt und entlastet den Bundesrat und den Bundespräsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben (Art. 26 und 37). Artikel 37 des Entwurfs, der die bereits bestehende Situation bestätigt, weist dem Bundeskanzler im wesentlichen die folgenden Aufgaben zu:

- Beratung des Bundesrates bei den Planungen auf Regierungsebene
- Vorbereitung des Berichtes über die Richtlinien der Regierungspolitik
- Koordination des Geschäftsberichtes des Bundesrates
- Aufstellung von Arbeits- und Geschäftsplänen für den Bundesrat
- Erlass von Weisungen über die Vorbereitung der dem Bundesrat zu unterbreitenden Geschäfte
- Leitung des Mitberichtsverfahrens
- Förderung der Information der Öffentlichkeit
- Betreuung der internen Information
- Mitwirkung bei der Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung.

Der Nationalrat hat der Vorlage am 6. Oktober 1976 zugestimmt; die Artikel, welche die Stellung des Bundeskanzlers und der Bundeskanzlei umschreiben, blieben materiell unverändert.<sup>49</sup> Die Kommission des Ständerates hat am 26. November 1976 Eintreten auf die Vorlage beschlossen.

#### **VI. Die Aufwertung der Bundeskanzlei im Spiegel der Literatur**

Neben den beiden Basler Juristen Georg Müller und Walter Pfister haben sich Klaus Schumann, Karl Stengel und vor allem Raimund E. Germann mit der

47 *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 5/1977, S. 33.

48 Bundesblatt 1975 I, S. 1470 ff.

49 *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1976, Nationalrat, S. 1153 ff.

Bundeskanzlei befasst. Müller untersuchte die staatsrechtliche Stellung der Stabsstelle der Regierung, Pfister stellte die Bedeutung von Regierungsprogrammen und Regierungsrichtlinien in verschiedenen Staaten dar.<sup>50</sup> Stengels zweiteilige Arbeit behandelt die Geschichte der Bundeskanzlei und des Sekretariates der Bundesversammlung von 1848 bis in die Gegenwart; der Teil über die Parlamentsdienste wurde als Zürcher Dissertation bei der juristischen Fakultät eingereicht und ist kürzlich erschienen<sup>50a</sup>. Schumann beurteilt in seinem politikwissenschaftlichen Werk über das schweizerische Regierungssystem die Aufwertung der Bundeskanzlei an sich positiv, kritisiert aber, dass der Ende 1967 gewählte Bundeskanzler einer Partei angehört, die im Bundesrat vertreten ist. Er befürchtet, dass die im Amt des Bundeskanzlers als Koordinations- und Leitungsorgan vorhandenen funktionalen Möglichkeiten durch die parteipolitische Struktur der Exekutive neutralisiert werden.<sup>51</sup>

Von allen Autoren hat sich Germann am intensivsten mit der Problematik der Regierungs- und Verwaltungsreform im Bunde und damit auch mit dem Ausbau der Bundeskanzlei auseinandergesetzt. In einer Studie über die Bundesverwaltung gelangt er zu folgender Alternative: Entweder werde der Bundeskanzler durch konsequente Ausübung der koordinierenden Stabsfunktionen zu einem „Über-Bundesrat“, womit sich die Schweiz auf dem Wege zur „Kanzlerdemokratie“ befinde, oder der Kanzler trete als *achte gleichwertige Potenz* neben die sieben Bundesräte, womit die Aufsplitterung der Exekutivspitze noch weiter getrieben werde.<sup>52</sup> Die gleiche These erscheint etwas später in einem Aufsatz über die Regierungsrichtlinien, wobei der Autor die zweite Möglichkeit als wahrscheinlicher erachtet.<sup>53</sup> In einem Aufsatz in einer Tageszeitung wird das „Dilemma des aufgewerteten Kanzleramts“ erneut aufgegriffen und festgestellt, dass die Regierungsreform von 1968 gescheitert sei und dass die Schweiz in einer Regierungskrise stecke.<sup>54</sup> Einem durch diesen Aufsatz beunruhigten Parlamentarier versicherte der Bundesrat, dass die verwirklichten Sofortmassnahmen des „Berichts Hongler“ sich bewährt hätten und dass die Reformen mit der bevorstehenden Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung fortgesetzt würden.<sup>55</sup>

In seiner Untersuchung über die Totalrevision der Bundesverfassung widmet Germann einen Abschnitt der „Aufwertung der Bundeskanzlei“; die Kanzlei-

50 Vgl. die Hinweise in den Anmerkungen 5 und 6.

50a Karl Stengel: Die Parlamentsdienste im Bund – ihre Entstehung, Arbeitsweise und verfassungsrechtliche Grundlage, Diss. Zürich 1977.

51 Schumann, *a. a. O.*, S. 211.

52 Raimund E. Germann, „Die Bundesverwaltung: organisatorische, personelle, politische Aspekte“, in: Bischofberger / Germann / Ruffieux: *Verwaltung im Umbruch*, Bern 1972, S. 73/74.

53 Raimund E. Germann, „Richtlinien der Regierungspolitik – Fragen zu einer neuen Institution“, *Verwaltungspraxis* 1973, S. 74/75.

54 Raimund E. Germann, „Steckt unsere Regierung in einer Krise?“ *Tages-Anzeiger* vom 7. September 1974, S. 47.

55 Kleine Anfrage Reiniger vom 19. September 1974 betreffend Regierungssystem. Wortlaut und Antwort des Bundesrates in: *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1974, Nationalrat, S. 1541.

reform von 1968 figuriert als Beispiel des Ungenügens der „inkrementalistischen Reformstrategie“. Zum Thema schweizerische Kollegialregierung hält er fest: Man kann an ihr herumbasteln, reformieren kann man sie nicht.<sup>56</sup> Ferner wird bemerkt, dass es kaum Informationen über die mit der Reform von 1967/68 gemachten Erfahrungen gebe. Aufgrund theoretischer Überlegungen und anknüpfend an die bereits erwähnte Alternative kommt der Verfasser zum Schluss, dass das Resultat der Reform ein „aufgewerteter, aber isolierter Kanzler“ sein dürfte, der die Leistungsfähigkeit der schweizerischen Regierung kaum zu verbessern möge. Somit geselle sich zu den „sieben Departementsregierungen“ noch eine achte, die „Kanzlerregierung“.<sup>57</sup>

## VII. Bemerkungen zur Diskussion um die Bundeskanzlei

### 1. Die Regierungs- und Verwaltungsreform von 1967/68

Die Bestrebungen nach Reformen und Reorganisationen des Staates und der Verwaltung in Bund und Kantonen gehen alle auf die sechziger Jahre zurück: Totalrevision der Bundesverfassung, Verstärkung des Milizdepartementes, Verbesserung in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundes. Man wird diese Entwicklung mit den Wandlungen der Aufgaben im modernen Staat erklären müssen. Sozial- und Wohlfahrtsstaat haben eine starke Vermehrung der Staatsaufgaben und Erweiterung der Bundeskompetenzen gebracht. Der Führung im modernen Staat sind dadurch nicht nur grössere, sondern auch neuartige Aufgaben zugefallen, insbesondere im Bereich der Koordination. Es lag daher nahe, die Einrichtungen, welche die Führung unterstützen und entlasten, auszubauen.

Die Frage, ob die Leistungsfähigkeit des Staatsapparates erheblich verbessert werden kann, indem einzelne Institutionen wie z. B. die Bundeskanzlei modifiziert, das Institutionengefüge in seinen grossen Zügen jedoch unverändert belassen wird,<sup>58</sup> kann heute nicht schlüssig beantwortet werden. Dass die „Huber-Kommission“, die vom Bundeskanzler selbst geleitet wurde, keine Evaluation der seit 1968 gemachten Erfahrungen vornahm,<sup>59</sup> erstaunt nicht, da eine solche weitgehend in eine „Selbstbeurteilung“ hätte ausmünden müssen. In den Vorentscheiden zur Botschaft in den Jahren 1972 und 1973 hat der Bundesrat, dem noch vier Mitglieder aus der Ära vor 1968 angehörten, das Konzept des „Berichts Hongler“ übernommen. In der bereits erwähnten Antwort auf eine Kleine Anfrage aus dem Jahre 1974<sup>60</sup> erklärte der Bundesrat, dass die Regierungs- und

56 Germann, *a. a. O.*, S. 172.

57 Germann, *a. a. O.*, S. 173.

58 Germann, *a. a. O.*, S. 171.

59 Germann, *a. a. O.*, S. 173.

60 Vgl. Anmerkung 55.



Verwaltungsreform sich bewährt habe. Das einzige Mitglied des Bundesrates, das noch die alte Bundeskanzlei erlebt hat, führte 1976 vor dem Nationalrat aus, dass die seit 1968 eingeleiteten Massnahmen eine wesentliche Stärkung des Kollegialsystems bewirkt hätten.<sup>61</sup>

Bis 1968 bildete die Finanzplanung praktisch die einzige *Planung auf Regierungsebene*. Mit dem Amtsantritt der neuen Leitung erhielt die Bundeskanzlei den Auftrag, in Ausführung einer Motion Schürmann die Richtlinien der Regierungspolitik zu erarbeiten, den Vollzug der Richtlinien zu überwachen und den gesetzlich vorgeschriebenen Vollzugsbericht („Rechenschaftsbericht“) vorzubereiten. Inzwischen sind drei Richtlinienberichte und zwei Vollzugsberichte erschienen; mit dem dritten Richtlinienbericht, der erhebliche methodische Verbesserungen aufweist, hat das neue Instrument wohl seine Bewährungsprobe bestanden und seine gültige Form gefunden. Über den Werdegang des dritten Berichts orientiert ein besonderer Beitrag in diesem Jahrbuch. Neben den umfangreichen Vorarbeiten hat die Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit den Departementen auch die Vorbereitungen für die Pressekonferenz und die Beratung in den beiden Räten geleistet. Im Rahmen des Vollzugs wird jährlich der Stand der Geschäfte erhoben und dem Bundesrat in einem Bericht mitgeteilt. Soweit es notwendig ist, greift dieser aufgrund des Spezialberichts oder aufgrund von Stellungnahmen, welche die Bundeskanzlei fallweise zu den Geschäften abgibt, richtungweisend ein. Bei den Arbeiten für die Regierungsrichtlinien wird der Bundeskanzler von der neugeschaffenen Dienststelle Direktionssekretariat unterstützt, die drei Mitarbeiter zählt, von denen einer auch das Sekretariat des Perspektivstabes des Bundes (Betreuung der Kneschaurek-Studien) führt.

Bei der *Koordination des Geschäftsberichtes des Bundesrates* geht es darum, die Beiträge der Departemente formal und sprachlich so aufeinander abzustimmen, dass der Gesamtbericht ein möglichst einheitliches Bild bietet und seinen dokumentarischen Zweck erfüllt.

Die *Aufstellung von Arbeits- und Geschäftsplänen für den Bundesrat* reicht von der Vorbereitung der Traktandenliste des Bundesrates bis zur Planung der parlamentarischen Geschäfte, die sich jeweils auf die beiden nächsten Sessionen erstreckt. Alle wichtigen, bei den Departementen in Vorbereitung begriffenen Geschäfte sind von den Generalsekretariaten vierteljährlich der Bundeskanzlei zu melden, damit diese sechs Monate vor der Antragstellung den Zeitbedarf für das Mitberichtsverfahren, die Drucklegung usw. errechnen kann. Diese „Geschäftsablaufplanung“ ermöglicht eine angemessene Verteilung der bundesrätlichen Geschäfte auf das ganze Jahr und bildet, soweit es sich um parlamentarische Geschäfte handelt, die Grundlage für die Koordination zwischen der Bundeskanzlei und dem Sekretariat der Bundesversammlung. Die umfangreichen „*Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte*“, die

61 Bundespräsident Gnägi, *Amtliches Bulletin der Bundesversammlung*, 1976, Nationalrat, S. 1168.

als interne Weisungen nicht veröffentlicht sind, befassen sich nicht nur mit der Geschäftsablaufplanung, sondern auch mit dem *Mitberichtsverfahren*, der Gestaltung der Botschaften an die Bundesversammlung, und der Protokollierung der Bundesratsgeschäfte. Diese „geschäftsführenden Aufgaben“ und die „klassischen“ Kanzleiaufgaben, die mit modernen Organisations- und Verfahrensmethoden bewältigt werden, sind weitgehend einem Vizekanzler übertragen worden, dem hierfür die Dienststelle „Allgemeine Verwaltung“ sowie die nach Amtssprachen aufgeteilten Sektionen des Sprach- und Übersetzungsdienstes (insgesamt 39 Mitarbeiter) zur Verfügung stehen.

Der *Informationsdienst* der Bundeskanzlei sorgt in Verbindung mit den departementalen Informationsdiensten für eine sach- und zeitgerechte Information der Öffentlichkeit über Absichten, Entscheidungen und Massnahmen des Bundesrates. Diesem Zweck dienen die zahlreichen Pressemitteilungen, die Pressekonferenzen des Vizekanzlers nach den Bundesratssitzungen und eine Reihe besonderer Publikationen wie z. B. die illustrierte Ausgabe der Regierungsrichtlinien oder die Broschüre „Die Bundesverwaltung in Wort und Bild“. Er nimmt auch Koordinationsaufgaben wahr, indem er auf eine zweckmässige zeitliche Verteilung der Informationsveranstaltungen und des Informationsstoffes der Bundesverwaltung hinwirkt und eine gewisse Vereinheitlichung, insbesondere in publizistisch-technischen Fragen, anstrebt. Diese Aufgaben werden in Zusammenarbeit mit den Informationschefs der Departemente und der Bundeshauspresse erfüllt. Der Informationsdienst berät ferner den Bundesrat bei der Pflege der Kontakte zu den Massenmedien. Dem Vizekanzler, welcher den Informationsdienst leitet, unterstehen auch die beiden Rechtsdienste der Bundeskanzlei, von denen der eine sich mit der Verkündung der Gesetze (Systematische Rechtssammlung und Amtliche Sammlung der Bundesgesetze) befasst, während der andere vor allem den Bereich der politischen Rechte betreut. Alle drei Dienste zählen zusammen 19 Mitarbeiter.

Der Bundeskanzler ist der erste *Berater* des Bundespräsidenten und des Kollegiums. Bei der Vorbereitung der Sitzungen kann er den Bundespräsidenten auf rechtliche, publizistische oder Verfahrensfragen hinweisen oder auf besondere Probleme aufmerksam machen. In den Sitzungen steht ihm das Recht zu, sich mit beratender Stimme zu äussern, Bedenken staatspolitischer oder rechtlicher Art vorzutragen und Vorschläge für das praktische Vorgehen zu unterbreiten. Gelegentlich erteilt der Bundesrat dem Bundeskanzler besondere Aufträge im Bereich der Koordination, der Aufsicht und der Organisation. Im Jahre 1973 wurde dem Bundeskanzler der Vorsitz der Expertenkommission für die Revision von Artikel 55 der Bundesverfassung (Presserecht und Presseförderung) übertragen; zwei Jahre später erschien der vielbeachtete Schlussbericht der Kommission.



## 2. Zur Trennung der Parlamentsdienste von der Bundeskanzlei

Zum Verhältnis der Bundeskanzlei zu den Parlamentsdiensten hat sich insgesamt nur eine Minderheit der Befragten vernehmen lassen, die überdies keine Kenntnis von den Bestrebungen um eine vermehrte Selbständigkeit der Parlamentsdienste haben konnte. In den eingegangenen Antworten wird mehrheitlich eine Verselbständigung bzw. Trennung von der Bundeskanzlei gefordert. Mit dem erwähnten Bundesbeschluss von 1972 wird nun die *funktionelle Unabhängigkeit der Parlamentsdienste* gewährleistet, ohne dass auf die organische Integration des Sekretariates der Bundesversammlung in die Bundeskanzlei verzichtet werden muss. Diese Lösung genügt den Erfordernissen der Praxis; die „Scharnierfunktion“ zwischen Bundesrat und Parlament in der Person des Bundeskanzlers erleichtert die Koordination zwischen den Gewalten und verhindert administrative Reibungen. Befürwortern einer rigorosen Gewaltentrennung wird auch die gegenwärtige Lösung als Schönheitsfehler erscheinen. Dem ist gegenüberzuhalten, dass die organisatorische Aufteilung der Gewalten im Bunde und in den Kantonen nicht konsequent durchgeführt ist. Der Grundsatz der Gewaltentrennung bildet historisch gesehen die Antithese zur Gewaltenkonzentration des absoluten Staates; heute steht indessen das Zusammenwirken der Gewalten im Vordergrund.

Im Falle einer Aufhebung der dualistischen Bundeskanzlei, d. h. einer Aufteilung der Bundeskanzlei in eine „Bundesratskanzlei“ und in die Parlamentsdienste, stellt sich die Frage, wer den Bundeskanzler wählt. Die Antwort wird berücksichtigen müssen, wer den Generalsekretär der Bundesversammlung ernannt und welche Rolle der Bundeskanzler innerhalb der Exekutive übernehmen soll. Bei einer Wahl des Generalsekretärs durch die Bundesversammlung müsste wohl aus Paritätsgründen an der Wahl des Bundeskanzlers durch die Bundesversammlung festgehalten werden; andernfalls würde das Verhältnis dieser beiden Partner im Koordinationsgespräch zwischen den Gewalten zum Nachteil der Sache verändert. Auch innerhalb der Bundesverwaltung erweist sich die Legitimation, die sich aus der Parlamentswahl ableitet, als willkommene Stütze, um die vorbereitenden und koordinierenden Stabsfunktionen auszuüben. Diese Verstärkung der Ausgangsbasis dürfte auch dem Chef einer blossen „Bundesratskanzlei“, der als Stabschef ohne materielle Sachkompetenzen den mit Entscheidungsbefugnissen ausgestatteten Linienorganen gegenübertritt, zugute kommen und das erforderliche Gleichgewicht zwischen Unabhängigkeit und Abhängigkeit bzw. Unterordnung sichern.

## 3. Zur Bundeskanzlei als Zentralstelle für Gesetzgebung

Dieser Vorschlag, der vom Kanton Zug eingebracht wurde, wirft verschiedene Probleme auf. Soweit eine bloss formale Koordination des Vorverfahrens der Gesetzgebung, insbesondere des Vernehmlassungsverfahrens und der gesetzestechnischen Aspekte anvisiert ist, werden diese Aufgaben bereits heute mit dem

beschränkten Mitarbeiterstab der Bundeskanzlei wahrgenommen.<sup>62</sup> Die Kontrolle der logischen Richtigkeit der Gesetze, die ebenfalls im Vorschlag erwähnt wird, geht indessen über die Formalkoordination hinaus und führt in die Richtung eines Amtes für Gesetzgebung, wie es im „Bericht Huber“ gefordert wurde.<sup>63</sup> Die heute dezentralisierte Vorbereitung der Erlasse führt nach Auffassung des Berichtes dazu, dass die Aspekte der Gesamtrechtsordnung zu wenig berücksichtigt werden können. Eine Zuweisung des Amtes für Gesetzgebung, das die materielle Koordination der Rechtsetzung zu besorgen hätte, an die Bundeskanzlei erachtet der „Bericht Huber“ vor allem mit Blick auf die politischen Implikationen dieser Aufgabe mit guten Gründen als unzweckmässig. Für die Vertretung des Rechtsstandpunktes gegenüber politischen Aspekten im Bundesrat und gegenüber den Departementen seien Gewicht und Handlungspotential eines Mitgliedes des Bundesrates erforderlich und übersteige wohl die Möglichkeit einer Stabsstelle des Bundesrates.<sup>64</sup> Auch personell würde diese Aufgabe beim gegenwärtigen Umfang der Rechtsetzung (durchschnittlich 30 Vernehmlassungsverfahren pro Jahr) zu einer Ausweitung des Unterstellungsbereiches führen, welcher der Aktionsfähigkeit der Stabsstelle der Regierung kaum förderlich wäre. In der Botschaft über die Reorganisation der Bundesverwaltung verzichtet der Bundesrat auf die Schaffung eines besonderen Amtes für Gesetzgebung und weist diese Koordinationsaufgabe der neu ausgebauten Justizabteilung zu.<sup>65</sup>

#### 4. „Kanzlerdemokratie“ oder „achter Bundesrat“?

Bei der Würdigung der wissenschaftlichen Stimmen zum Thema „Bundeskanzlei“ kommt man nicht um den Eindruck herum, dass dieses Thema für manche Autoren ein fremdartiges, kaum zu fassendes ist. Für einen Aussenstehenden scheint es offenbar schwer, sich in die Aufgabenstellung und Funktionsweise einer Stabsstelle des Bundesrates hineinzusetzen. Diese Schwierigkeit ist auf verschiedene Gründe zurückzuführen. So verweist die Zuordnung der Bundeskanzlei zum Regierungskollegium und zum Bundespräsidenten den Beobachter auf andere Ämter, die sich begrifflich nicht leicht festlegen lassen. Während die Linienorgane ihre Leistungen und Probleme in der Öffentlichkeit darstellen, was dem Gebot einer modernen Öffentlichkeitsarbeit entspricht, wirken die Stabsstellen im Hintergrund und verbleiben in der Anonymität. Ihre Bedeutung hängt überdies nicht nur von Rechtsnormen ab, sondern auch vom jeweiligen Verhältnis des Bundesrates und des Bundespräsidenten zur Bundeskanzlei. So besteht

62 Ziffer 13, 15, 23 und 28 der Richtlinien vom 6. Mai 1970 über das Vorverfahren der Gesetzgebung (Bundesblatt 1970 I, S. 993 und 1976 I, S. 949).

63 „Bericht Huber“, S. 48 ff., im gleichen Sinne Kurt Eichenbergers Präsidentialansprache, *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins*, Basel 1971, S. 383.

64 „Bericht Huber“, S. 50.

65 Botschaft (vgl. Anm. 24) S. 57.

hier ein erheblicher Spielraum, der nicht mit dem Anspruch auf dauernde Gültigkeit beschrieben werden kann.

Diese Schwierigkeiten können vielleicht die *Alternative Germanns* erklären, wonach der Bundeskanzler entweder die eigentliche Regierungsfunktion an sich ziehen und zum „Über-Bundesrat“ („Kanzlerdemokratie“) werden könnte oder als „aufgewerteter, aber isolierter Kanzler“ und als achte Potenz neben die sieben Bundesräte trete. Mit Pfister sind wir der Auffassung, dass diese Alternative eine grobe Verkürzung und Simplifikation des Problems darstellt, da es zwischen den beiden Extremen praktisch und theoretisch noch viele Zwischenlösungen gibt.<sup>66</sup> Die Alternative vernachlässigt den Umstand, dass der Bundeskanzlei als Stabsstelle keine materiellen Entscheidungs- und Anordnungsbefugnisse zustehen und ihr praktisch keine Ressortaufgaben übertragen sind. Die Unterstellung von Verwaltungseinheiten mit Vollzugsaufgaben im eigentlichen Sinne könnte dem Stabsorgan einen gewissen Liniencharakter verleihen, der eine Entwicklung zum achten Departement begünstigen würde. Zur Zeit sind der Bundeskanzlei das fachtechnisch unabhängige Sekretariat der Bundesversammlung (Parlamentsdienste) und zwei reine Dienstleistungsstellen mit vornehmlich staatsinternen Adressaten zugewiesen: die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale und die Eidgenössische Parlaments- und Zentralbibliothek.

Für eine „Kanzlerdemokratie“, die Germann selbst für höchst unrealistisch hält,<sup>67</sup> fehlt das materielle Substrat; auch bei extensivster Auslegung seiner Kompetenzen wäre es für den Kanzler z. B. völlig ausgeschlossen, ohne die Unterstützung der Departemente die Regierungsrichtlinien oder den Geschäftsbericht vorzubereiten. Andererseits ist der Bundeskanzler auch *kein „isolierter Kanzler“*, da praktisch keine der in Artikel 37 des neuen Organisationsgesetzes vorgesehenen Aufgaben sich ohne enge Zusammenarbeit mit den Departementen erfüllen lässt. Diese Zusammenarbeit wird durch den Umstand, dass die Stabsstelle keine Ressortaufgaben versieht, erheblich erleichtert; die Bundeskanzlei tritt als neutral beratende, von Meinungsverschiedenheiten in Sachgeschäften unbelastete Instanz den Departementen gegenüber. Ähnliche Feststellungen gelten für die Arbeit des Bundeskanzlers im Bundesratskollegium, wo der Stabschef als engster Berater des Bundespräsidenten und des Bundesratskollegiums wirkt. Das Wort vom „achten Bundesrat“ kann daher heute nicht bedeuten, zu den sieben Departementen trete ein achttes hinzu; es will vielmehr besagen, dass der Bundeskanzler, auch wenn er weder Entscheidungen trifft, noch am Vollzug beteiligt ist, als Koordinator, Berater und „erweiterter Denkapparat der Regierung“ im Bundesratskollegium einen gewissen Einfluss besitzt. In diesem Sinne haben sich die Erwartungen, welche in die Regierungs- und Verwaltungsreform von 1967/68 gesetzt wurden, durchaus erfüllt. Die Rolle der

66 Pfister, *a. a. O.*, S. 337.

67 Germann, *Verfassungsreform*, S. 174.

aufgewerteten Bundeskanzlei heute ist im übrigen in ausführlicher Weise und zutreffend von Müller beschrieben worden.<sup>68</sup>

### 5. Ausblick

Das vom Schlussbericht der „Arbeitsgruppe Wahlen“ geprägte und bereits zitierte Wort von der „*beschränkten Aufnahmekapazität der Bundeskanzlei*“ dürfte auch für die Zukunft wegweisend sein. Zwar wird die Zuweisung eigentlicher Sachgeschäfte durch Artikel 103 Absatz 1 der Bundesverfassung an die Bundeskanzlei ausgeschlossen, doch stand die Übertragung von Koordinations- und Kontrollämtern, welche nicht unter diese Bestimmung fallen, an die Bundeskanzlei zur Diskussion. So regte der „Bericht Hongler“ an, die Bundeskanzlei als Sammelorgan für jene Kontrollen einzurichten, die im Namen und Auftrag des Bundesratskollegiums zu handhaben sind. Namentlich erwähnt werden die Finanzkontrolle, die Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung und das Personalamt. Erörtert wird ferner die Teilhabe der Bundeskanzlei an der Leitungsorganisation der Gesamtverteidigung sowie die Angliederung des Bundesarchives an die Bundeskanzlei.<sup>69</sup> Der vier Jahre später erschienene „Bericht Huber“ äussert sich in dieser Hinsicht wesentlich zurückhaltender; von der Justizabteilung, der Gesamtverteidigung und dem Bundesarchiv ist nicht mehr die Rede und von der Verschiebung des Personalamtes wird abgeraten; lediglich die Finanzkontrolle und das Organisationsamt bleiben im Forderungskatalog des Berichts.<sup>70</sup> Aber auch diese Vorschläge bedürfen einer sorgfältigen Prüfung. Diese beiden Ämter würden zwar am Stabscharakter der Bundeskanzlei nichts ändern und die Gefahr, dass die dienende Funktion der Bundeskanzlei sich im Sinne Germanns in Richtung einer Beherrschungsfunktion entwickeln könnte, dürfte gering sein. Beide Ämter sind aber im heiklen Bereich der Kontrolle und der Koordination tätig, was zu Konflikten mit den Bundesämtern im Verwaltungsalltag führen und die Neutralität der Bundeskanzlei bei der Wahrnehmung ihrer angestammten Stabsfunktionen schmälern könnte. Die Bundeskanzlei muss ein Führungsinstrument der Staatsleitung bleiben und zugunsten dieser Hilfsfunktion haben andere Aufgaben zurückzutreten. Der Bundeskanzler soll nicht der Vorsteher eines Präsidialdepartementes werden; er muss freibleiben zum Denken über das Ganze und im Dienste des Ganzen.

68 Müller, *a. a. O.*, S. 179–196.

69 „Bericht Hongler“, S. 89/90.

70 „Bericht Huber“, S. 64.

