



## «Das Gewaltengefüge als Ganzes ist blasser geworden»

### Die Diskussionen um die Verbesserung der Verwaltungskontrolle in den 1960er Jahren

Simone Chiquet

---

*«Alle Grundgewalten des Staates, das Parlament nicht anders als der Bundesrat als Kollegium und der eidgenössische Richter, bedürfen heute der Hervorhebung und der inneren Stärkung. Das Gewaltengefüge als Ganzes ist blasser geworden. Es hat seinen überzeugenden Aufriss und seine klaren Konturen in manchem verloren. Höhen und Tiefen wurden zum Schaden der plastischen Schärfe eingeebnet. So wird es darum gehen müssen, dem Gefüge der Behörden in seiner Gesamtheit neues Profil zu geben.»*

Dieser Befund des freisinnigen Nationalrats Max Imboden,<sup>1</sup> formuliert am 5. Oktober 1965 in der Nationalratsdebatte um das neue Geschäftsverkehrsgesetz<sup>2</sup> schien klar: Es ging um Grundsatzfragen, es ging darum, das «verzerrte Gefüge» – so Imbodens Begriff in seiner Publikation «Helvetisches Malaise» – neu auszurichten, neue und stabile Bezugspunkte zu definieren und damit zu einem Ausweg aus der auch von ihm konstatierten «schleichenden Krise» beizutragen.<sup>3</sup> Oder wie es die «Basler Nachrichten» prägnant formulierten: «Entweder werden Parlament, Regierung und Volk neu begriffen, umschrieben und realisiert oder das Gefüge dieser höchsten Organe sinkt ab zur Darstellung, zum demokratischen Decorum und leeren Zeremoniell.»<sup>4</sup>

Dass Mitte der 1960er Jahre eine «schleichende Krise» diagnostiziert und die Grundsatzfrage nach dem «Gewaltengefüge» gestellt wurde, ist wenig erstaunlich: In den unterschiedlichsten wirtschaftlichen und politischen Zusammenhängen wurden Auseinandersetzungen um die Beantwortung komplexer Fragen geführt. Stichworte wie «Hochschulförderung», «Verfassungsreform» oder auch «Mirage-Affäre» zeugen davon. Gerade die Legislative sah sich zunehmend unter Druck, um mit der «stürmischen Entwicklung» – so Nationalrat Jakob

---

<sup>1</sup>Az. 0410.01 Verwaltungskontrolle, 1965, in: E7001C 1975/77, Band 5.

<sup>2</sup>Geschäft 9194.

<sup>3</sup>Max Imboden, Helvetisches Malaise, Polis 20, Evangelische Zeitbuchreihe, Zürich 1964.

<sup>4</sup>Basler Nachrichten, 18. Juni 1965 (Artikel zur Antrittsvorlesung von Kurt Eichenberger unter dem Titel «Hinweise auf eine Regierungsreform in der Schweiz»).

Bächtold – Schritt halten zu können. «Die Verhältnisse sind uns einfach davongelaufen!» Dieser Ausruf, formuliert in den Verhandlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats über den Ausbau der Verwaltungskontrolle,<sup>5</sup> ist dafür symptomatisch. Und der parallel dazu mit Vehemenz formulierte Wille, das «Recht zur Eigenentscheidung» von der als übermächtig taxierten Exekutive und Verwaltung zurückzufordern,<sup>6</sup> liess den Wunsch nach einer Verbesserung der Verwaltungskontrolle als logische Konsequenz erscheinen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern die von der Legislative angestrebte verbesserte Verwaltungskontrolle tatsächlich zu Verwaltungsreformen führte. Oder anders ausgedrückt: Wie sollte aus der Sicht der Legislative und der Exekutive das neue «Gewaltengefüge» aussehen, damit – so Imboden – das «Bild der staatlichen Gewalten einprägsamer und zeitgemässer» gezeichnet werden konnte?

Um dieser Frage nachzugehen, soll am Beispiel der Diskussionen um die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966<sup>7</sup> skizziert werden, worum es in den 1960er Jahren auch ging, wenn Vertreter der Legislative und der Exekutive ihre jeweiligen Vorstellungen formulierten. Die folgenden Fragen stehen dabei im Zentrum:

- a) Wer initiierte welche Diskussionen?
- b) Welche Argumentationszusammenhänge standen im Vordergrund?
- c) Wo konnte ein Konsens erzielt werden? Wo gelang das nicht?

Ich werde chronologisch vorgehen und dabei mit einzelnen Diskussionszusammenhängen aus den Jahren 1960–1966 lediglich einen kleinen Ausschnitt aus einer Diskussion beleuchten, die sich eigentlich über einen längeren Zeitraum hinweg erstreckt und mehr als nur die «Ordnung, die dem Geschäftsverkehr zwischen den drei obersten Räten zugrunde liegt»,<sup>8</sup> umfasst.<sup>9</sup> Die gestellten Fragen werde ich am Schluss in einem Fazit zu beantworten versuchen.

---

<sup>5</sup>Verhandlungen vom 18./19. November 1964, in: Az. 060, Grundlagen, Ausbau, 1957–1966, in: E1050.3A 1987/22, Band 1.

<sup>6</sup>Max Imboden hielt dazu unter dem Titel «Stärkung der politischen Gewalten» fest: «Die Stellung der Regierung wird vor allem in dem Sinne zu verändern sein, dass Regierung und Verwaltung stärker voneinander abzurücken sind.» (Max Imboden, 1964, S. 40.)

<sup>7</sup>Siehe auch das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 9. Oktober 1902. (Das erste entsprechende Gesetz stammt vom 22. Dezember 1849.)

<sup>8</sup>«Der Bund» vom 29. August 1957 unter dem Titel «Die drei obersten Räte unter sich».

<sup>9</sup>Die Diskussionen in den 1950er Jahren werden hier nicht einbezogen. Sie fokussieren Verwaltungskontrolle auf die Frage der Rationalisierung beziehungsweise die Überprüfung des Personalbestands. Das entsprechende Volksbegehren wurde am 23. September 1953 mit 96'029 gültigen Unterschriften eingereicht und verlangte eine Ergänzung der Bundesverfassung durch den Art. 94<sup>bis</sup>.

## Wer ist zuständig für die Verwaltungskontrolle?

---

Wir blenden zurück an den Beginn der 1960er Jahre: Zu diesem Zeitpunkt ging es zunächst (noch) nicht um einen Ausbau der Verwaltungskontrolle, sondern vielmehr um die Frage nach der Zuständigkeit für die «Kontrolle der Geschäfts- und Verwaltungsführung». Zwischen der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzdelegation fand damals ein eigentlicher Schlagabtausch statt. Vordergründige Auslöser dafür waren die Tätigkeitsberichte der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte für die Jahre 1960<sup>10</sup>, 1961<sup>11</sup> und 1962<sup>12</sup>, in denen Untersuchungen der Finanzdelegation beschrieben und grundsätzliche Überlegungen dazu angestellt wurden, wie der «Finanzkontrollapparat des Bundes» angesichts der «Ausdehnung der Verwaltungstätigkeit» den steigenden Anforderungen gerecht werden könne. Während die Finanzdelegation konstatierte, dass sich das System als Ganzes bewährt habe, sah die nationalrätliche Geschäftsprüfungskommission ihre Kompetenzen infrage gestellt – unter anderem wegen einer Untersuchung der Aufgabenteilung zwischen der Bundesanwaltschaft und den kantonalen Polizeikörpern durch die Finanzdelegation.

Bemerkenswert ist, dass eine weiterführende, grundsätzliche Diskussion (noch) unterblieb. So wurde beispielsweise die Rolle der Verwaltung bei der Gesetzgebung – eine Thematik, die ab Mitte der 1960er Jahre für heftige Auseinandersetzungen sorgen sollte – kaum infrage gestellt. Und übrigens auch nicht die Haltung des Bundesrats. Dieser sah einen wesentlichen Unterschied zwischen der «wirtschaftlichen und sozialrechtlichen Gesetzgebungsaufgabe der Gegenwart» und der früheren, «mehr staatspolitisch und grundsätzlich bedeutungsvollen Gesetzgebungstätigkeit des Bundes» und kam zum Schluss, dass ein «Durchdenken dieser Aufgaben mehr Sache der vorbereitenden Verwaltungsinstanzen» als «Gegenstand eines politischen Entscheides einer politischen Behörde» sei.<sup>13</sup> Seitens der Legislative wurde der Verwaltung lediglich «schöpferische Einbildungskraft und kritisches Urteil» sowie Klarheit und Einfachheit bei der Formulierung von Gesetzen empfohlen.<sup>14</sup> Kurz: Das «Gewaltengefüge» war für die Beteiligten zu Beginn der 1960er Jahre noch ausreichend klar konturiert.

---

<sup>10</sup>Bericht vom 20. Dezember 1960, BB 1961, S. 186–190.

<sup>11</sup>Bericht vom 1. Februar 1962, BB 1962, S. 780–792.

<sup>12</sup>Bericht vom 31. Januar 1963, BB 1963, S. 756–761.

<sup>13</sup>So die Botschaft vom 25. April 1960 zum Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962. Dieses löste das Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat sowie über die Form des Erlasses und der Bekanntmachung von Gesetzen und Beschlüssen vom 9. Oktober 1902 ab.

<sup>14</sup>Debatte vom 13. Dezember 1961, Wortmeldung von Rudolf Mäder, BB 1965, S. 267.

## Soll die Verwaltungskontrolle ausgebaut werden?

---

Allerdings änderte sich dies nur wenig später. Mit beeinflusst durch öffentlich geführte Diskussionen<sup>15</sup> um die Frage, ob es neben der Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung nicht zusätzlich eine «aufsehende Gewalt» geben müsse,<sup>16</sup> wandte sich die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats im Frühjahr 1963 an die Bundeskanzlei, um in Erfahrung zu bringen, wie der Bundesrat die Lage einschätze. Parallel dazu stellte sie dem Bundesrat die Frage, was er von der Idee halte, eine neue Kontrollinstanz in Form von «Eidgenössischen Kommissären» einzusetzen.<sup>17</sup> Die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission ihrerseits stellte vier konkrete Vorschläge<sup>18</sup> zur «Verbesserung der Verwaltungskontrolle» zur Diskussion: a) die Schaffung eines neuen Kontrollorgans, b) die Formulierung eines Auftrags an eine bereits bestehende Amtsstelle, c) die Wahl von Inspektoren durch die Geschäftsprüfungskommission und d) die Schaffung eines ständigen Sekretariats der Geschäftsprüfungskommissionen.<sup>19</sup> Der Bundesrat sah jedoch keinen dringenden Handlungsbedarf. Er unterstützte nach einem Mitberichtsverfahren, bei dem sich alle Departemente gegen neue Kontrollinstanzen ausgesprochen hatten, nur den Vorschlag, eine «bestehende Amtsstelle mit der Durchführung von Kontrollen zu beauftragen oder irgendwelche geeignete Beamte dafür zur Verfügung zu stellen».<sup>20</sup>

Die Diskussionen um eine «aufsehende Gewalt» intensivierten sich, nachdem der National- und der Ständerat am 10. beziehungsweise 17. Juni 1964 beschlossen hatten, eine Spezialkommission beziehungsweise eine erweiterte Militärkommission einzusetzen, um die Vorbereitung der bundesrätlichen Botschaften im Zusammenhang mit der Beschaffung von Mirage-Flugzeugen zu untersuchen.<sup>21</sup> Die in der Folge zu einer Arbeitsgemeinschaft<sup>22</sup> zusam-

---

<sup>15</sup>Zentral für die öffentlich geführten Diskussionen war die breit diskutierte Studie der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrecht, die 1962 verfasst wurde. Diese sah die Schaffung eines neuen Kontrollorgans vor – die eidgenössischen Kommissäre.

<sup>16</sup>Siehe auch Hans Marti, Die aufsehende Gewalt, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Festschrift Hans Huber, Bern 1961. (Hans Marti war Präsident der genannten Vereinigung, die 1946 gegründet wurde.)

<sup>17</sup>Bundeskanzler Charles Oser, der die Aufgabe übernahm, eine Stellungnahme des Bundesrats auszuarbeiten, hielt dazu am 1. April 1963 Folgendes fest: «In der Studie – gemeint ist die Studie der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrecht – ist auch die Rede von der Entlastung des Bundesrates durch das neue Kontrollorgan. Dazu möchten wir sagen, dass wir gegenüber allen von aussen kommenden Entlastungsvorschlägen, besonders von solchen, die eine Vermehrung der Ämter zur Folge haben, recht skeptisch eingestellt sind.» (Az. M.02, Ausbau der Verwaltungskontrolle, A. Vorarbeiten, 1963–65, in: E4110B 1981/45, Band 45)

<sup>18</sup>Die Vorschläge datieren vom 12. Juni 1963 (Az. 080, Verwaltungskontrolle, N-GPK-FK, Verkehr mit der Geschäftsprüfungskommission, 1961–64, in: E1050.3A 1987/22, Band 1) und vom 3. Oktober 1963 (Az. 95.5, Verwaltungskontrolle, Behandlung in den Räten, 1965, in: E4001D 1976/136, Band 139).

<sup>19</sup>Interessanterweise hielt die ständerätliche Geschäftsprüfungskommission nichts von der Einführung eidgenössischer Kommissäre.

<sup>20</sup>Sitzung des Schweizerischen Bundesrats vom 21. April 1964 (Az. 0410.1, Verwaltungskontrolle, 1963–64, in: E7001C 1975/64, Band 2).

<sup>21</sup>Es ging um die Botschaften vom 25. April 1961 (BB 1961, S. 793ff.) und um diejenige vom 24. April 1964 (BB 1964, S. 901ff.).

mengeschlossene Kommissionen hielten in ihrem Bericht vom 1. September 1964 zusammenfassend fest, dass die Art, wie bisher das Oberaufsichtsrecht ausgeübt worden sei, nicht als grundsätzlich falsch bezeichnet werden könne. Es empfehle sich daher, das Bestehende organisch auszubauen und den veränderten Verhältnissen anzupassen, wie es dem Wesen und der Tradition des Staats entspreche. Parallel dazu stellte die Arbeitsgemeinschaft den Antrag, die Geschäftsprüfungskommission zu beauftragen, dem Rat über den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle der Verwaltung Bericht zu erstatten. Und damit sind wir bei den Vorarbeiten zum Bundesgesetz über die Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 1. Juli 1966, das unter dem Titel «Ausbau der Verwaltungskontrolle» am 1. Januar 1967 in Kraft trat.

### **Wie soll die Verwaltungskontrolle verbessert werden?**

---

Ohne näher auf die zahlreichen Vorschläge<sup>23</sup>, Entwürfe sowie die Detailberatung der einzelnen Gesetzesartikel einzugehen, sollen nun einige grundsätzliche Überlegungen skizziert werden, die ab dem Herbst 1964 von der Exekutive und der Legislative zu einem möglichen neuen «Gewaltengefüge» formuliert wurden. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass vor allem die Exekutive ihre Argumentation stark auf die Frage der «Gewaltentrennung» ausrichtete. Obschon dieses Prinzip – so der Bundesrat – in der Bundesverfassung nicht ausdrücklich festgelegt sei, müssten die drei staatlichen Funktionen der Gesetzgebung, der Verwaltung (!) und der Rechtsprechung auf drei voneinander unabhängige Organe verteilt werden. Solange dieser Grundsatz bei der Formulierung konkreter Vorschläge durch die Legislative Beachtung finde,<sup>24</sup> würde er – der Bundesrat – sich einem Ausbau der parlamentarischen Kontrolle nicht widersetzen.<sup>25</sup> Bezüglich der Verwaltung hielt er mit Verweis auf die Bundesverfassung<sup>26</sup> fest, dass das Parlament die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege habe und es zu begrüßen sei, wenn «Möglichkeiten untersucht würden, die es der Bundesversammlung gestatteten, ihre verfassungsmässige Funktion der Oberaufsicht wirksamer zu erfüllen». Allerdings dürfe innerhalb der Verwaltung nur

---

<sup>22</sup>Diese bestand aus den drei Subkommissionen a) für militärische und technische Fragen, b) für finanzielle Fragen und c) für strukturelle Fragen (EMD).

<sup>23</sup>Einen ersten Input zum Ausbau der Verwaltungskontrolle übermittelte der Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats am 22. Dezember 1964 an den Bundesrat. Er umfasste einen Entwurf zu einer Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, des Beamtengesetzes sowie des Geschäftsreglements des Nationalrats (Az. M.02, Ausbau der Verwaltungskontrolle, A. Vorarbeiten, 1963–65, in: E4110B 1981/85, Band 45).

<sup>24</sup>Nicht dazu rechnete der Bundesrat den Vorschlag, der Geschäftsprüfungskommission das Recht einzuräumen, ohne seine Zustimmung bzw. diejenige eines eidgenössischen Gerichts jederzeit in sämtliche Akten Einsicht nehmen zu können.

<sup>25</sup>Schreiben des Schweizerischen Bundesrats vom 29. Januar 1965 an die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (Az. 0001, Ausbau der Verwaltungskontrolle, 1965, in: E5001G 1979/56, Band 1).

<sup>26</sup>Der Bundesrat bezog sich auf Artikel 85, Ziffer 11.

die «Regierungsautorität» wirken, und es sei allein Sache des Bundesrats, die Geschäftsführung der Beamten und Angestellten zu beaufsichtigen.<sup>27</sup>

Unterstützt wurde der Bundesrat bei der Formulierung seiner Position jeweils durch Vizekanzler Felix Weber und Experten<sup>28</sup> aus der Verwaltung und des Bundesgerichts. Als Beispiel sei hier lediglich die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe erwähnt, die den Auftrag erhielt, den Entwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats zum neuen Geschäftsverkehrsgesetz<sup>29</sup> zu prüfen und eine Stellungnahme zu formulieren. Die Vorgabe des Bundesrats war klar: Die Stellungnahme sollte in «sachlicher Form auf die befürchteten Konsequenzen» hinweisen, die sich aus einem Einbau «ausländischer Einrichtungen in unser Staatsrecht»<sup>30</sup> ergeben könnten. Ebenso klar war, dass die Expertengruppe die vorliegende Stellungnahme des Vizekanzlers «als eine Art Rohstoff» zu verwenden hatte.<sup>31</sup> So aufeinander abgestimmt, konnte die Stellungnahme der Expertengruppe – von marginalen redaktionellen Änderungen abgesehen – direkt an die Geschäftsprüfungskommission weitergeleitet werden.<sup>32</sup>

Doch zurück zu den Grundsatzfragen. Wie sahen die Vorstellungen der Legislative aus? Nimmt man die in Protokollen<sup>33</sup> oder Berichten formulierten, konkreten Vorschläge zum Massstab, fällt auf, wie heterogen die Standpunkte teilweise waren. Beispielsweise erwies sich die Frage des Einsichtsrechts der Geschäftsprüfungskommission in alle Akten als «äusserst harte Nuss».<sup>34</sup> Aber auch die alte Frage, ob der Ausbau der Verwaltungskontrolle von den bereits bestehenden Kontrollinstitutionen ausgehen solle oder ob allenfalls neue Instanzen geschaffen werden müssten, provozierte Auseinandersetzungen. In diesem Zusammenhang wurde auch seitens der Legislative kritisiert, dass die Realisierung einzelner Vorschlä-

---

<sup>27</sup>Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Gesetzesentwurf der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates betreffend den Ausbau der Verwaltungskontrolle, 27. August 1965 (BB, 1965, S. 1025–1050).

<sup>28</sup>Zu nennen ist hier insbesondere der Auftrag an Bundesrichter Antoine Favre vom 4. Mai 1965, die Frage des Oberaufsichtsrechts der Bundesversammlung zu prüfen (Az. 0410.1, Verwaltungskontrolle, 1963–64, in: E7001C 1975/64, Band 2).

<sup>29</sup>22. Dezember 1964: Übermittlung des Entwurfs der Kommission des Nationalrats an den Bundesrat; 5. Januar 1965: Bundesratsbeschluss zur Einsetzung einer Expertengruppe (Edgar Mottier, Chef der Justizabteilung; Rudolf Bindschedler, EPD; Bernhard Müller, Fürsprecher FZD).

<sup>30</sup>Gemeint waren hier in erster Linie der immer wieder in der öffentlichen Diskussion erwähnte schwedische Ombudsman und die Institutionalisierung der parlamentarischen Untersuchungskommissionen.

<sup>31</sup>Grossen Wert legte der Vizekanzler darauf, dass man dem Resultat die Zusammenarbeit mit ihm nicht ansehen dürfe: «Es soll nicht nach einer Zusammenarbeit zwischen Ihnen und mir aussehen, weshalb eine Zitierung meiner Stellungnahme unterbleiben sollte. Ich werde meine Auffassung ohnedies schriftlich und mündlich der Arbeitsgemeinschaft zur Kenntnis bringen. Ich gehe aber darauf aus, möglichst viel zu erreichen auf direktem Wege, in dem die ständerätliche Kommission auf zahlreiche Revisionspunkte gar nicht eintritt. Darüber soll aber in Ihrem Bericht nichts gesagt werden. (Az. M.02, Ausbau der Verwaltungskontrolle, A. Vorarbeiten, 1963–65, in: E4110B 1981/85, Band 45).

<sup>32</sup>Am 20. Januar 1965 lag der Entwurf vor, am 29. Januar wurde die Stellungnahme des Bundesrats weitergeleitet.

<sup>33</sup>Besonders aufschlussreich ist das Protokoll der Verhandlungen der Arbeitsgemeinschaft für den Ausbau der Verwaltungskontrolle vom 9. und 10. Februar 1965 in Engelberg (Az. 09-194, Band 2, Ausbau der Verwaltungskontrolle, 1965–66, in: E1070 1975/32, Band 130).

<sup>34</sup>Ebenda.

ge der Geschäftsprüfungskommission dazu führen würde, dem Parlament nicht nur die Oberaufsicht, sondern auch die Aufsicht über die Verwaltung zuzubilligen.

Einig war man sich hingegen, und damit zielte man auf das «Gewaltengefüge als Ganzes» von Max Imboden, dass die Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung und der Verwaltung gestärkt werden müsse. Der «faktisch ständig wachsenden Macht der Verwaltung» – so der bereits eingangs erwähnte Grundtenor – galt es Einhalt zu gebieten, und die Unabhängigkeit des Parlaments gegenüber den starken Einflüssen der Exekutive war zu wahren. Allerdings ergab sich die Notwendigkeit für viele Parlamentarier nicht direkt aus der Mirage-Affäre; diese hatte in ihren Augen nur einen Prozess beschleunigt, der bereits früher angestossen worden war.<sup>35</sup> Man konstatierte – wie Walther Hofer dies anlässlich eines Vortrags im Februar 1965 formulierte,<sup>36</sup> – dass die politischen Institutionen den Anforderungen des technisch-zivilisatorischen Apparats nicht mehr genügten und dass aus dem «Gesetzgebungsstaat» ein eigentlicher «Verwaltungsstaat» geworden sei. Ein Verwaltungsstaat, in dem sich die Verwaltung nicht nur von der Regierung gelöst, sondern sich auch weitgehend der parlamentarischen Kontrolle entzogen habe.<sup>37</sup>

Eine Lesart, der die Exekutive nach wie vor wenig abgewinnen konnte. Sie verwies darauf, dass sich die schweizerische Lösung der Verwaltungskontrolle bewährt habe und es keinen Anlass gebe, Grundlegendes zu ändern. Im Übrigen könne eine allfällige Verbesserung der Methoden nicht damit erkaufte werden, dass man die Aufgabenerfüllung der Regierung erschwere.

## **Wie sah das Geschäftsverkehrsgesetz schliesslich aus?**

---

Doch wie sah nun das Geschäftsverkehrsgesetz vom 1. Juli 1966 nach all den Diskussionen aus? Zusammenfassend lassen sich unter anderen die folgende Feststellungen machen:

<sup>35</sup> Eine Einschätzung, die übrigens auch von Walther Hofer geteilt wurde: «Das Miragegeschäft hat also wie ein Initialzündler gewirkt, der eine Kettenreaktion ausgelöst hat. Aber diese Kettenreaktion hätte nicht eintreten können, wenn nicht das Material dazu bereitgelegen hätte.» (Az. 080, Grundlagen, Ausbau, Band 1, 1957–66, in: E1050.3A 1987/22, Band 1).

<sup>36</sup> Vortrag von Walther Hofer vom 17. Februar 1965 (Az. 080, Grundlagen, Ausbau, Band 1, 1957–66, in: E1050.3A 1987/22, Band 1).

<sup>37</sup> Interessant ist in diesem Zusammenhang auch das – nicht auf uneingeschränkte Zustimmung stossende – Votum von Nationalrat Walter König (Zürich) an der Tagung der Finanzkommissionen der Eidgenössischen Räte vom 27. Januar 1965: «Die Landesregierung hat eine Regierungsfunktion, das Parlament hat die Aufgabe, die Regierungspolitik zu gestalten. Eine Verbesserung können wir nur erreichen, wenn es uns gelingt, die Stellung des Bundesrats zu stärken. Er soll die Verwaltung kräftig in die Hände bekommen, und wir können uns darauf beschränken, den Bundesrat zu kontrollieren.» (Az. 000.1, Ausbau der Verwaltungskontrolle, 1965, in: E5001G 1979/56, Band 1).

- a) Die Ausführungen zum Verkehr zwischen dem Bundesrat und den parlamentarischen Kommissionen wurden markant ausgebaut.<sup>38</sup> Neu konnten die Kommissionen Beamte beiziehen und diese befragen.
- b) Es wurde ein Abschnitt (VII) eingefügt, der die «Oberaufsicht über die Verwaltung und Rechtspflege» ausführte.<sup>39</sup> Neu wurde damit das Instrument der Parlamentarischen Untersuchungskommission gesetzlich verankert.

Im Grossen und Ganzen hatte sich die Legislative mit ihren Vorstellungen also durchgesetzt. Ohne hier auf Details eingehen zu wollen, sei abschliessend erwähnt, dass dies auch für die höchst umstrittene Frage der Herausgabe von Akten an Kommissionen galt.<sup>40</sup>

## Fazit

---

Bezogen auf die Verwaltungskontrolle, drehten sich die Diskussionen zwischen 1960 und 1966 vereinfacht gesagt um drei Fragen:

- Wer ist zuständig für die Verwaltungskontrolle?
- Soll die Verwaltungskontrolle ausgebaut werden?
- Wie soll die Verwaltungskontrolle verbessert werden?

Die **Initiative** ging dabei – wenn man von den in einer interessierten Öffentlichkeit geführten Diskussionen absieht – klar von einem Teil der parlamentarischen Kommissionen aus, während die Exekutive, teilweise sekundiert durch die Finanzkommission, diese legislativen Arbeiten zu verzögern versuchte. Zentrale Referenz für die **Argumentation der Exekutive** war die Gewaltentrennung (Stichworte «Oberaufsicht» – «Aufsicht»). Zentrale Referenz für die **Argumentation der Legislative** hingegen war die Stärkung der eigenen Position gegenüber der Exekutive und der Verwaltung. Verwaltungskontrolle bedeutete in diesem Sinne für die Legislative, die verloren geglaubte politische Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen. Die vor diesem Hintergrund formulierten Positionen standen sich diametral gegenüber: die Exekutive plädierte für einen Ausbau der bestehenden Kontrollinstanzen, die Legislative, eigentlich gestärkt durch die Mirage-Affäre, plädierte für die Schaffung neuer Kontrollinstanzen. Bezo-

<sup>38</sup> Art. 47<sup>bis</sup>

<sup>39</sup> Art. 47<sup>ter</sup>, 47<sup>quater</sup>, 47<sup>quinquies</sup>, 48 (unverändert), 49, 50, 51–52 (unverändert), 53, Abs. 5<sup>bis</sup>, 53<sup>bis</sup>, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65.

<sup>40</sup> Art. 59, Abs. 1 hält fest: «Einer Untersuchungskommission sind auf ihr Begehren alle einschlägigen Akten der Bundesverwaltung herauszugeben.» Und ergänzend Art. 61, Abs. 4: «Sollen Beamte über Tatsachen befragt werden, die der Amtsverschwiegenheit oder der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, ist zuvor der Bundesrat anzuhören. Besteht er auf der Wahrung des Geheimnisses, so entscheidet die Untersuchungskommission.»

Der Bundesrat ging mit seinem Vorschlag weniger weit: «Soweit die Geschäftsprüfungskommissionen es zur Erfüllung ihrer Aufgaben als notwendig erachten, haben sie das Recht, jederzeit die Akten von Geschäften, die von der Verwaltung entschieden sind, einzusehen und den Bundesrat zur Auskunftserteilung über laufende Geschäfte einzuladen.» Und: «Die Befragung von Beamten bedarf der Zustimmung des Bundesrates, der sie nötigenfalls von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit entbindet und zur Herausgabe von Akten ermächtigt.»



gen auf das eingangs zitierte Votum Max Imbodens liesse sich die These formulieren, dass die Exekutive kaum Probleme mit der konstatierten «Blässe des Gewaltengefüges» hatte, während die Legislative am liebsten mit dem Japanmesser neue Konturen ziehen wollte. Ein Konsens war hier im Grunde genommen nicht mehr möglich – möglich war nur ein neues Geschäftsverkehrsgesetz, dem man die (vorläufige) Kapitulation der Exekutive ansah.

Bleibt die Frage, inwiefern das neue Geschäftsverkehrsgesetz, das mit dem Begriff «Ausbau der Verwaltungskontrolle» versehen wurde, zum angestrebten neuen Profil des «Gewaltengefüges» beitrug. Folgt man hier den zeitgenössischen Kommentaren, fällt die Bilanz zwiespältig aus. Insbesondere Ständeräte bemängelten, dass das neue Gesetz nicht über die Vorschläge des Mirage-Berichts vom September 1964 hinausging.<sup>41</sup> Allerdings hatte die Legislative ihre Handlungsoptionen erweitert und sich mit den neu institutionalisierten Arbeitsinstrumenten einen Hebel zur Einflussnahme auf die Verwaltung bereitgestellt. Ob dieser Umstand jedoch bereits mit dem Attribut «Verwaltungsreform» versehen werden darf, muss bezweifelt werden. Das «Gewaltengefüge als Ganzes» war nach wie vor blass.

---

<sup>41</sup> Insbesondere hätte man hier gern eine Untersuchung vorgenommen, wie das Parlament im Gesetzgebungsprozess bessere Wirkung entfalten könnte. Und man hätte sich ebenso gern der Frage des Zusammenwirkens der einzelnen parlamentarischen Kontrollinstanzen gewidmet.