

Thomas Sägesser

Regierungs- und Verwaltungs- organisationsgesetz RVOG

vom 21. März 1997

2. Auflage



Stämpfli Verlag

Das RVOG stellt die rechtliche Grundlage für den Bundesrat und die Bundesverwaltung dar. Es regelt Aufgaben und Zuständigkeiten in der Rechtsetzung, bei völkerrechtlichen Verträgen, der Behördeninformation, der Genehmigung kantonaler Erlasse, der Planung oder der ausserparlamentarischen Kommissionen. Das Gesetz normiert Verfahren, Entscheidformen und die Organisation des Bundesrates. Es enthält zentrale Bestimmungen über die Aufgaben, den Bestand, die Organisation und die Führung der Bundesverwaltung. Das RVOG ist in der Praxis von Bundesrat und Bundesverwaltung sowie den parlamentarischen Kontrollkommissionen von grosser Bedeutung und Vorbild für vergleichbare ausländische und kantonale Gesetze. Seit der ersten Auflage des Kommentars hat das Gesetz mehrere bedeutende Änderungen erfahren. Die Kommentierung beinhaltet zahlreiche Hinweise auf die Praxis, legt die Entstehungsgeschichte dar und wird durch eingehende Literatur- und Materialangaben ergänzt.

Thomas Sägesser
Dr. iur., Rechtsanwalt

Regierungs- und Verwaltungs- organisationsgesetz RVOG

vom 21. März 1997

2. Auflage



Stämpfli Verlag

Zitiervorschlag:

Sägesser, Thomas, Kommentar zu Art. ... RVOG, Bern 2022, Rz. ... (2. Aufl.)

Diese Abhandlung gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder, ist nur zum Zweck einer wissenschaftlichen Veröffentlichung verfasst und beinhaltet keine Rechtsberatung. Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit.

Dieses Buch ist urheberrechtlich geschützt. Jede Form der Weitergabe an Dritte (entgeltlich oder unentgeltlich) ist untersagt. Die Datei enthält ein verstecktes Wasserzeichen, in dem die Daten des Downloads hinterlegt sind.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, der Verbreitung und der Übersetzung. Das Werk oder Teile davon dürfen ausser in den gesetzlich vorgesehenen Fällen ohne schriftliche Genehmigung des Verlags weder in irgendeiner Form reproduziert (z.B. fotokopiert) noch elektronisch gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© Stämpfli Verlag AG Bern · 2022
www.staempfliverlag.com

E-Book ISBN 978-3-7272-2995-4

Über unsere Online-Buchhandlung www.staempflishop.com ist zudem folgende Ausgabe erhältlich:

Print ISBN 978-3-7272-6979-0



Vorwort zur zweiten Auflage

1986 erschien im Stämpfli Verlag AG eine kurze Kommentierung des damaligen Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) durch Dr. Christian Furrer. 2007 wurde mit dem «Kommentar RVOG» das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes mit den zugehörigen organisationsrechtlichen Ausführungsbestimmungen wissenschaftlich erschlossen. Seit der ersten Auflage des «Kommentars RVOG» ist das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz verschiedentlich geändert worden. Die wichtigsten Änderungen werden seit 2007 in den Jahrbüchern der Schweizerischen Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht (SVVOR) dargestellt und kommentiert. Trotz dieses jährlichen Nachvollzuges sind eine vollständig überarbeitete Neuauflage des «Kommentars RVOG» und eine aktuelle Gesamtdarstellung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts notwendig geworden. Die Neuauflage übernimmt die Darstellung der Kommentierung der ersten Auflage. Der Stand der wissenschaftlichen Bearbeitung bezieht sich auf Ende Jahr 2021.

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes ist nicht abschliessend im RVOG und seinen Ausführungserlassen geregelt. Gewisse Aspekte sind in der Bundesverfassung und auch in anderen Bundesgesetzen enthalten. Die Kommentierung folgt zwar dem systematischen Aufbau des RVOG, enthält aber zahlreiche Ausführungen zum Verfassungsrecht und zu anderen Erlassen des Bundes, ohne die eine Darlegung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrechts unvollständig wäre.

Noch vor zehn Jahren galt das Organisationsrecht als Gebiet, in dem auf eine hohe Regelungsdichte nach Möglichkeit verzichtet wurde, weil man den Handlungs- und Ermessensbereich des Bundesrates nicht übermässig einschränken wollte. Seither hat die Regelungsdichte allerdings auch im Organisationsrecht deutlich zugenommen.

Wesentlichen Anteil an der Weiterentwicklung des Organisationsrechts haben die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der Eidg. Räte, die aufgrund von Feststellungen Vorschläge für Gesetzesanpassungen und Empfehlungen für die Praxis formulierten. Als herausragend zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang namentlich der Bericht der GPK von National- und Ständerat «Die Behörden unter dem Druck der Finanzkrise und der Herausgabe von UBS-Kundendaten an die USA» vom 30. Mai 2010 (BBl 2011 3099 ff.), der Bericht der GPK des Ständerates «Verhalten der Bundesbehörden in der diplomatischen Krise zwischen der Schweiz und Libyen» vom 3. Dezember 2010 (BBl 2011 4215 ff.) und der Bericht der Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen von National- und Ständerat «Informatikprojekt INSIEME der Eidg. Steuerverwaltung» vom 21. November 2014 (BBl 2015 6377 ff.). Diese Berichte haben zu Anpassungen des RVOG – etwa hinsichtlich der Form der Zusammenarbeit im Bundesratskollegium, der Aufgaben und Funktionen der bundesrätlichen Ausschüsse, der Rolle des Bundespräsidiums, der

Aufgaben der Bundeskanzlei – und zu Präzisierungen in der Regierungs- und Verwaltungspraxis – etwa hinsichtlich der Führung der Departemente oder der Aufgaben der Generalsekretariate der Departemente – geführt. Sie werden in der Neuauflage des «Kommentars RVOG» mehrfach zitiert.

Auch die Staatspolitischen Kommissionen (SPK) der Eidg. Räte haben im Zusammenhang mit parlamentsrechtlichen Anliegen zu wichtigen Änderungen im RVOG beigetragen – etwa im Bereich der Zuständigkeiten bei völkerrechtlichen Verträgen – oder Änderungen des ParlG vorgeschlagen, die für Bundesrat und Bundesverwaltung von erheblicher Bedeutung sind, wie bspw. im Bereich der parlamentarischen Kontrolle (Oberaufsicht) oder der parlamentarischen Mitwirkung bei der Festsetzung der strategischen Ziele für die verselbständigten Einheiten des Bundes.

Der Bundesrat hat namentlich mit der Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010 (BBl 2010 7811 ff.) Reformvorschläge zur Stärkung des Bundesrates als Regierungsorgan unterbreitet, die zu mehreren Anpassungen des RVOG geführt haben.

Bedeutsame Änderungen betrafen auch die Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) als wichtigster Ausführungserlass zum RVOG wie bspw. die Regelung des Bestandes der Bundesverwaltung und die ausführenden Bestimmungen zu den ausserparlamentarischen Kommissionen. Zu erwähnen ist schliesslich der Erlass einer Organisationsverordnung für den Bundesrat.

Der Regelungsgegenstand des RVOG ist von einer grossen Breite. Das Gesetz beinhaltet zum einen das Organisationsrecht des Bundesrates. Darunter fallen die nähere Umschreibung der Regierungsobliegenheiten und Zuständigkeiten, Grundsätze der Führungs- und Organisationskompetenz, Informationsgrundsätze, Organisation der Sitzungen, Verfahren der Beschlussfassung, Organisation des Bundesrates (Stellvertretung, Ausschüsse), Aufgaben und Funktionen des Bundespräsidiums sowie weitere Einzelfragen (Besteuerung, Unvereinbarkeiten, Amts- und Wohnort der Mitglieder des Bundesrates). Zum andern enthält das RVOG auch das Organisationsrecht der Bundesverwaltung. Dabei geht es um Aufbau, Gliederung, Organisation und Bestand der Bundesverwaltung, Regelung der Führungs- und Entscheidzuständigkeiten auf Verwaltungsebene, Aufgaben und Organisation der Bundeskanzlei, Bezeichnung der Ämter als die tragenden Einheiten der Bundesverwaltung, Regelung der Aufgaben der Generalsekretariate der Departemente, Regelung von Planungs- und Koordinationsaufgaben und einer departements- resp. amtsübergreifenden Zusammenarbeit sowie der entsprechenden Verfahren, Regelung der Milizverwaltung (ausserparlamentarische Kommissionen) und des Beizugs Externer sowie Fragen der Besteuerung von ausgelagerten Verwaltungseinheiten.

Das RVOG und seine Ausführungserlasse sind in der Praxis von Bundesrat und Bundesverwaltung von grosser Bedeutung. Die Einhaltung ihrer Vorgaben gewährleistet organisationsrechtlich korrekte Verfahren, Prozesse und Beschlüsse.

Entsprechend dienen das RVOG und seine Ausführungserlasse auch den Kontrollkommissionen der Eidg. Räte bei der Ausübung ihrer Aufgaben.

Die Kommentierung der einzelnen Bestimmungen enthält eine Darlegung der Entstehungsgeschichte und wird ergänzt durch eingehende Literatur- und Materialienverzeichnisse (Verhandlungen der eidg. Räte, Kommissionsverhandlungen, Dokumentationen). Auf diese Weise wird das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes wissenschaftlich erschlossen und systematisch dargestellt.

Dem Verlag Stämpfli AG danke ich für die die Bereitschaft zur Herausgabe einer Neuauflage des «Kommentars RVOG» und für die angenehme Zusammenarbeit. Mehrere Mitarbeitende der Bundesverwaltung haben mir im Laufe der Überarbeitungsarbeiten wichtige Hinweise und Anregungen gegeben. Ihnen sei dafür herzlich gedankt.

Bern, 2022

Dr. Thomas Sägesser

Inhaltsübersicht

Vorwort zur zweiten Auflage.....	V
Akürzungsverzeichnis (inkl. abgekürzt zitierte Erlasse und Materialien).....	XIII
Abgekürzt zitierte Literatur.....	XIX
Änderungstabelle RVOG nach Artikel.....	XXI
Gesetzesentwürfe	XXIII
Eine kurze Darlegung der historischen Entwicklung des Organisationsrechts auf Bundesebene	1
Einleitung zum RVOG	11
Ingress.....	25
Erster Titel: Grundlagen.....	27
Art. 1 Die Regierung.....	27
Art. 2 Die Bundesverwaltung	39
Art. 3 Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit....	78
Art. 4 Politische Verantwortlichkeit	86
Art. 5 Überprüfung der Bundesaufgaben	94
Zweiter Titel: Die Regierung	103
<i>Erstes Kapitel: Der Bundesrat.....</i>	<i>103</i>
1. Abschnitt: Funktionen.....	103
Art. 6 Regierungsobliegenheiten.....	103
Art. 7 Rechtsetzung	116
Art. 7a Abschluss, Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat	150
Art. 7b Vorläufige Anwendung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat	176
Art. 7b ^{bis} Dringliche Kündigung völkerrechtlicher Verträge durch den Bundesrat	192
Art. 7c–e Verordnungen zur Wahrung der Interessen des Landes;... Verordnungen zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit;.....	194 195
Verfügungen zur Wahrung der Interessen des Landes oder zur Wahrung der inneren oder äusseren Sicherheit	196
Art. 8 Organisation und Führung der Bundesverwaltung.....	209
Art. 9 Vollziehung und Rechtspflege	243
Art. 10 Information	249
Art. 10a Bundesratssprecher oder Bundesratssprecherin	271
Art. 11 Kommunikation mit der Öffentlichkeit.....	279
2. Abschnitt: Verfahren und Organisation	283
Art. 12 Kollegialprinzip	283
Art. 12a Informationspflicht	297
Art. 13 Verhandlungen	300
	IX

Art. 14	Vorgaben	316
Art. 15	Mitberichtsverfahren	318
Art. 16	Einberufung	338
Art. 17	Aussprachen und Klausurtagungen.....	343
Art. 18	Vorsitz und Teilnahme	346
Art. 19	Beschlussfähigkeit.....	357
Art. 20	Ausstandspflicht	366
Art. 21	Ausschluss der Öffentlichkeit.....	382
Art. 22	Stellvertretung	402
Art. 23	Ausschüsse des Bundesrates	408
Art. 24	Organisationsverordnung.....	419
<i>Zweites Kapitel: Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin</i>		425
Art. 25	Funktionen im Bundesratskollegium	425
Art. 26	Präsidialentscheide	441
Art. 27	Stellvertretung	447
Art. 28	Repräsentation	454
Art. 29	Verbindung mit den Kantonen.....	459
Art. 29a	Präsidialdienst	462
<i>Drittes Kapitel: Der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin.....</i>		467
Art. 30	Funktionen.....	467
Art. 31	Organisation	477
Art. 32	Beratung und Unterstützung	486
Art. 33	Koordination.....	501
Art. 33a	Auskunftsrecht.....	508
Art. 34	Information.....	510
Dritter Titel: Die Bundesverwaltung.....		515
<i>Erstes Kapitel: Führung und Führungsgrundsätze</i>		515
Art. 35	Führung	515
Art. 36	Führungsgrundsätze.....	525
<i>Zweites Kapitel: Die Departemente</i>		531
1. Abschnitt: Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen		531
Art. 37	Führung und Verantwortlichkeit.....	531
Art. 38	Führungsmittel.....	539
Art. 38a	Leistungsvereinbarungen.....	551
Art. 39	Persönliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen	557
Art. 40	Information.....	564
2. Abschnitt: Generalsekretariate.....		569
Art. 41	Stellung.....	569
Art. 42	Funktionen.....	578
3. Abschnitt: Ämter und Gruppen von Ämtern		587
Art. 43	Stellung und Funktionen.....	587
Art. 44		605
Art. 45	Führung und Verantwortlichkeit.....	606

4. Abschnitt: Staatssekretäre und Staatssekretärinnen	613
Art. 45a Einsetzung und Funktion	613
Art. 46 Vorübergehende Verleihung des Titels «Staatssekretär» oder «Staatssekretärin»	613
<i>Drittes Kapitel: Gebühren</i>	625
Art. 46a	625
Vierter Titel: Zuständigkeiten, Planung und Koordination	643
<i>Erstes Kapitel: Zuständigkeiten</i>	643
Art. 47 Entscheide	643
Art. 48 Rechtsetzung	658
Art. 48a Abschluss, Änderung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge	666
Art. 49 Unterschriftsberechtigung	675
Art. 50 Amtsverkehr	682
<i>Zweites Kapitel: Planung und Koordination</i>	691
Art. 51 Planung	691
Art. 52 Koordinationstätigkeit auf Regierungsebene	695
Art. 53 Generalsekretärenkonferenz	698
Art. 54 Informationskonferenz	708
Art. 55 Weitere ständige Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane	714
Art. 56 Überdepartementale Projektorganisationen	721
<i>Drittes Kapitel: Externe Beratung und ausserparlamentarische Kommissionen</i>	725
1. Abschnitt: Externe Beratung	725
Art. 57	725
2. Abschnitt: Ausserparlamentarische Kommissionen	739
Art. 57a Zweck	745
Art. 57b Voraussetzungen	748
Art. 57c Einsetzung	754
Art. 57d Überprüfung	761
Art. 57e Zusammensetzung	764
Art. 57f Offenlegung der Interessenbindung	769
Art. 57g Entschädigung	772
<i>Viertes Kapitel: Datenbearbeitung</i>	775
Art. 57h–57q	775
Fünfter Titel: Einzel- und Schlussbestimmungen	777
<i>Erstes Kapitel: Rechtsstellung</i>	777
Art. 58 Amtssitz	777
Art. 59 Wohnort der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin	786
Art. 60 Berufliche Unvereinbarkeiten	792

Art. 61	Unvereinbarkeit in der Person	809
Art. 61a	Immunitäten.....	814
<i>Zweites Kapitel: Genehmigung kantonaler Erlasse</i>		839
Art. 61b		839
<i>Drittes Kapitel: Information über Verträge der Kantone unter sich oder mit dem Ausland</i>		849
Art. 61c	Informationspflicht.....	851
Art. 62	Verfahren.....	860
<i>Viertes Kapitel: Konzentriertes Entscheidverfahren</i>		867
Art. 62a	Anhörung.....	868
Art. 62b	Bereinigung	874
Art. 62c	Fristen.....	879
<i>Fünftes Kapitel: Steuerbefreiung und Schutz des Eigentums des Bundes</i>		881
Art. 62d	Steuerbefreiung.....	881
Art. 62e	Haftung.....	886
<i>Sechstes Kapitel: Hausrecht</i>		893
Art. 62f		893
<i>Siebttes Kapitel: Schlussbestimmungen</i>		897
Art. 63	Aufhebung des Verwaltungsorganisationsgesetzes.....	897
Art. 64		898
Art. 65		899
Art. 66	Referendum und Inkrafttreten.....	900

Akürzungsverzeichnis (inkl. abgekürzt zitierte Erlasse und Materialien)

Spezialerlasse werden mit Titel, Datum und SR-Nummer bei den kommentierten Gesetzesbestimmungen angegeben.

a.a.O.	am angeführten Ort
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung (N: Nationalrat; S: Ständerat; VBVers: Vereinigte Bundesversammlung)
Abs.	Absatz
Aide-mémoire	Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin resp. den Bundeskanzler vom 5. November 2014, in Kraft ab 1. Januar 2015
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
a.M.	anderer Meinung
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BB1	Bundesblatt
Bd.	Band
Bericht HONGLER	Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates, November 1967
Bericht HUBER	Bericht und Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971
betr.	betreffend
BGA	Archivierungsgesetz vom 26. Juni 1998 (SR 152.1)
BGE	Entscheidungen des Schweiz. Bundesgerichtes
BGG	Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005 (SR 173.110)
BGÖ	Öffentlichkeitsgesetz vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BJ	Bundesamt für Justiz
BK	Schweiz. Bundeskanzlei
Botschaft BV	Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBI 1997 I 1
Botschaft RVOG 93	Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993, BBI 1993 III 997
Botschaft RVOG 96	Botschaft betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 16. Oktober 1996, BBI 1996 V 1
Botschaft Staatsleitungreform	Botschaft zur Staatsleitungsreform vom 19. Dezember 2001, BBI 2002 2095

Akürzungsverzeichnis

Botschaft VwOG	Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Reorganisation der Bundesverwaltung vom 12. Februar 1975, BBl 1975 I 1453
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1)
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
BRB	Bundesratsbeschluss
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
bspw.	beispielsweise
Bst.	Buchstabe
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BV von 1874	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, aufgehoben mit dem Inkrafttreten der BV am 1. Januar 2000
BVGer	Bundesverwaltungsgericht
Ders.	Derselbe
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
DSG	Datenschutzgesetz vom 19. Juni 1992 (SR 235.1)
E-	Entwurf (zu einem Erlass)
E-RVOG 93	Entwurf vom 20. Oktober 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), BBl 1993 III 1222
E-RVOG 95	Entwurf vom 6. Oktober 1995 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), BBl 1996 V 24
E-RVOG 96	Entwurf vom 16. Oktober 1996 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG), BBl 1996 V 25
E-VwOG	Entwurf vom 12. Februar 1975 zum Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrats und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]), BBl 1975 I 1542
EA	Einfache Anfrage
EDA	Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidg. Departement des Innern
EFD	Eidg. Finanzdepartement
EFK	Eidg. Finanzkontrolle
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
Eidg.	Eidgenössisch
Eidg. Räte	Bezeichnung für National- und Ständerat
EJPD	Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101)
EP	Entlastungsprogramm

XIV

et.al.	et alii (= und andere)
EU	Europäische Union
EVD	Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (bis 31.12.2012, danach WBF)
f., ff.	und folgende (Seite, Note usw.)
FHG	Finanzhaushaltgesetz vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (SR 611.01)
FK-N/S	Finanzkommission des Nationalrates/des Ständerates
FKG	Finanzkontrollgesetz vom 28. Juni 1967 (SR 614.0)
FLAG	Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget
Fn.	Fussnote(n)
FS	Festschrift
GarG	Garantiegesetz vom 26. März 1934, aufgehoben mit dem Inkrafttreten des ParlG
gl. A.	gleicher Ansicht
GO	Geschäftsordnung
GPDel	Geschäftsprüfungsdelegation der eidg. Räte
GPK-N/S	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates/des Ständerates
GSK	Generalsekretärenkonferenz
GTR	Gesetzestechische Richtlinien des Bundes, herausgegeben von der Schweiz. Bundeskanzlei
GVG	Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962, aufgehoben mit dem Inkrafttreten des ParlG
Hb.	Halbband
h.L.	herrschende Lehre
Hrsg.	Herausgeber
IDAG	Interdepartementale Arbeitsgruppe
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
Ip.	Interpellation
i.V.m.	in Verbindung mit
KID	Informationskonferenz, resp. Konferenz der Informationsdienste
K-N/S	Kommission des Nationalrates/des Ständerates
Komm.	Kommentar
LeGes	Zeitschrift für Gesetzgebung und Evaluation
Mo.	Motion
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
N	Nationalrat (im Zusammenhang mit dem AB)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 30. März 1911 (Obligationenrecht; SR 220)

Akürzungsverzeichnis

OV	Organisationsverordnung
OV-BK	Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (SR 172.210.10)
OV-BR	Organisationsverordnung für den Bundesrat vom 29. November 2013 (SR 172.111)
OV-EDA	Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 20. April 2011 (SR 172.211.1)
OV-EDI	Organisationsverordnung für das Eidg. Departement des Innern vom 28. Juni 2000 (SR 172.212.1)
OV-EFD	Organisationsverordnung für das Eidg. Finanzdepartement vom 17. Februar 2010 (SR 172.215.1)
OV-EJPD	Organisationsverordnung für das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement vom 17. November 1999 (SR 172.213.1)
OV-UVEK	Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 6. Dezember 1999 (SR 172.217.1)
OV-VBS	Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport vom 7. März 2003 (SR 172.214.1)
OV-WBF	Organisationsverordnung für das Eidg. Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung vom 14. Juni 1999 (SR 172.216.1)
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
Po.	Postulat
publ.	publiziert
PublG	Publikationsgesetz vom 18. Juni 2004 (SR 170.512)
PublV	Publikationsverordnung vom 7. Oktober 2015 (SR 170.512.1)
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
resp.	respektive
RK-N/S	Rechtskommission des Nationalrates/des Ständerates
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer(n)
S	Ständerat (im Zusammenhang mit dem AB)
S.	Seite(n)
Schlussbericht 73	Schlussbericht 1973 der Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung
Schweiz.	Schweizerisch
SJZ	Schweizerische Juristen Zeitung
sog.	sogenannt
SPK-N/S	Staatspolitische Kommission des Nationalrates/des Ständerates

XVI

SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
stv.	stellvertretend
Subko.	Subkommission
SVVOR	Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht
Trakt.	Traktandum
u.a.	unter anderem
UREK-N/S	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrates/des Ständerates
usw.	und so weiter
UVEK	Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidg. Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VE	Vorentwurf
VE 71	Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung, September 1971 (Wortlaut siehe Anhang 1 Komm. RVOG, 1. Aufl.)
VG	Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (SR 170.32)
vgl.	vergleiche
VKB	Verwaltungskontrolle des Bundesrates
VIG	Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (SR 172.061)
VIV	Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VwOG	Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) vom 19. September 1978, aufgehoben mit dem Inkrafttreten des RVOG
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WVK	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
Zwischenbericht AGFB	Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes vom 23. November 1991. Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform. Modelle des Regierungssystems. Erstattet dem Schweizerischen Bundesrat durch die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB), BBl 1992 II 1018
Zusatzbotschaft Regierungsreform	Zusatzbotschaft zur Regierungsreform vom 13. Oktober 2010, BBl 2010 7811 ff.

Abgekürzt zitierte Literatur

Die folgenden Werke werden nach Kurztitel zitiert. Weitere Literaturangaben finden sich bei den kommentierten Gesetzesbestimmungen.

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/EICHENBERGER, KURT/MÜLLER, JÖRG PAUL/RHINOW, RENÉ/SCHINDLER, DIETRICH (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996, zit. Autor, Komm. BV von 1874, Art. ..., Rz. ...

AUBERT, JEAN-FRANÇOIS/MAHON, PASCAL, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Constitution Suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003, zit. AUBERT/MAHON, Art. ... BV, Rz. ...

EHRENZELLER, BERNHARD/MASTRONARDI, PHILIPPE/SCHWEIZER, RAINER J./VALLENDER, KLAUS A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar (3. Aufl.), Zürich/Basel/Genf 2014, zit. Autor, St. Galler Komm. zu Art. ... BV, Rz. ...

FURRER, CHRISTIAN, Bundesrat und Bundesverwaltung, Bern 1986, zit. FURRER, Bundesrat, S. ..., Rz. ...

GRAF, MARTIN/THELER, CORNELIA/VON WYSS, MORITZ (Hrsg.), Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Basel 2014, zit. Autor, Komm. ParlG, Art. ..., Rz. ...

HÄFELIN, ULRICH/MÜLLER, GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. ..., Rz. ...

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2016, zit. Häfelin/Haller/Keller/ Thurnherr, § ..., S. ...

KETTIGER, DANIEL/SÄGESSER, THOMAS (Hrsg.), Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes, Bern 2011, zit. Autor, Komm. PublG, Art. ..., S. ...

SÄGESSER, THOMAS, Die Bundesbehörden. Bundesversammlung – Bundesrat – Bundesgericht. Kommentar, Beiträge und Materialien zum 5. Titel der schweizerischen Bundesverfassung, Bern 2000, zit. SÄGESSER, Bundesbehörden, Komm. zu Art. ... BV, Rz. ...

SÄGESSER, THOMAS, Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Bern 2007, zit. SÄGESSER, Komm. zu Art. ... RVOG, Rz. ...[1. Aufl.]

SÄGESSER, THOMAS, Entwicklungen im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsrecht des Bundes, in: Jahrbuch Schweiz. Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, zit. SÄGESSER, Jahrbuch SVVOR, Jahr, S. ...

Änderungstabelle RVOG nach Artikel

Inhalt	Beschluss	Inkrafttreten	Änderung	AS Fundstelle
Erlass	21.3.1997	1.10.1997	Erstfassung	AS 1997 2022
Ingress	8.10.1999	1.1.2000	geändert	AS 2000 279
Ingress	1.10.2010	1.4.2012	geändert	AS 2012 941
Art. 7a	13.12.2002	1.12.2003	eingefügt	AS 2003 3595
Art. 7a Abs. 2	26.9.2014	1.5.2015	geändert	AS 2015 969
Art. 7a Abs. 3, 4	26.9.2014	1.5.2015	eingefügt	AS 2015 969
Art. 7b	8.10.2004	1.4.2005	eingefügt	AS 2005 1245
Art. 7b Abs. 1	26.9.2014	1.5.2015	eingefügt	AS 2015 969
Art. 7c–e	17.12.2010	1.5.2011	eingefügt	AS 2011 1381
Art. 7a, 7b	21.6.2019	2.12.2019	geändert	AS 2019 3119
Art. 7b ^{bis}	21.6.2019	2.12.2019	eingefügt	AS 2019 3119
Art. 8 Abs. 1	22.3.2002	1.2.2003	geändert	AS 2003 187
Art. 8 Abs. 5	17.12.2010	1.1.2012	eingefügt	AS 2011 5859
Art. 10a	24.3.2000	1.9.2000	eingefügt	AS 2000 2095
Art. 10a Abs. 1	28.9.2012	1.1.2014	geändert	AS 2013 4549
Art. 10a Abs. 2	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 12a	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 13 Abs. 3	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 18 Abs. 2				
Satz 2	28.9.2012	1.1.2014	geändert	AS 2013 4549
Art. 22 Abs. 2, 3	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 23 Abs. 2				
Satz 2, Abs. 3, 4	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 25 Abs. 2				
Bst. a ^{bis} , b ^{bis}	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 25 Abs. 2				
Bst. b	28.9.2012	1.1.2014	geändert	AS 2013 4549
Art. 29a	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 32 Bst. c	28.9.2012	1.1.2014	geändert	AS 2013 4549
Art. 32 Bst. c ^{bis} , c ^{ter} , g	28.9.2012	1.1.2015	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 33 Abs. 1 ^{bis}	28.9.2012	1.1.2015	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 33 Abs. 2	8.10.1999	1.1.2000	geändert	AS 2000 273
Art. 33a	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 34 Abs. 1	24.3.2000	1.9.2000	geändert	AS 2000 2095
Art. 38a	26.9.2014	1.1.2016	eingefügt	AS 2015 1589
Art. 44	26.9.2014	1.1.2016	aufgehoben	AS 2015 1589
Art. 45a	28.9.2012	1.1.2014	eingefügt	AS 2013 4549
Art. 46	28.9.2012	1.1.2014	geändert	AS 2013 4549

Änderungstabelle RVOG nach Artikel

Inhalt	Beschluss	Inkrafttreten	Änderung	AS Fundstelle
Art. 46a	19.12.2003	1.1.2005	eingefügt	AS 2004 1633
Art. 47 Abs. 6 Satz 2	17.6.2005	1.1.2007	geändert	AS 2006 2218
Art. 48a	13.12.2002	1.12.2003	eingefügt	AS 2003 3596
Art. 48a Abs. 2 Satz 2	26.9.2014	1.1.2016	eingefügt	AS 2015 3977
Art. 48a	21.6.2019	2.12.2019	geändert	AS 2019 3119
Art. 49 Abs. 2	20.3.2008	1.8.2008	geändert	AS 2008 3437
Art. 49 Abs. 3–5	17.3.2017	1.1.2018	eingefügt	AS 2017 5205
Titel vor Art. 51	20.3.2008	1.1.2009	geändert	AS 2008 5941
Art. 53 Abs. 4	8.10.1999	1.1.2000	geändert	AS 2000 279
Art. 54 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2, 3	24.3.2000	1.9.2000	geändert	AS 2000 2095
Gliederungstitel vor Art. 57	20.3.2008	1.1.2009	eingefügt	AS 2008 5941
Art. 57 Abs. 2	20.3.2008	1.1.2009	aufgehoben	AS 2008 5941
Gliederungstitel vor Art. 57a,				
Art. 57a–f	20.3.2008	1.1.2009	eingefügt	AS 2008 5941
Art. 57g	20.3.2008	1.1.2010	eingefügt	AS 2008 5941
Gliederungstitel vor Art. 57h	1.10.2010	1.4.2012	eingefügt	AS 2012 941
Gliederungstitel vor Art. 57i,				
Art. 57i–q	1.10.2010	1.4.2012	eingefügt	AS 2012 941
Art. 60 Abs. 3	23.6.2000	1.2.2001	eingefügt	AS 2001 114
Art. 61	18.6.2004	1.1.2007	geändert	AS 2005 5685
Art. 61a	13.12.2002	1.12.2003	eingefügt	AS 2003 3596
Art. 61a	17.6.2011	5.12.2011	aufgehoben	AS 2011 4627
			Ursprünglich Art. 62, danach	
Art. 61b	13.12.2002	1.12.2003	Art. 61a	AS 2003 3596
Art. 61b	7.10.2005	1.6.2006	geändert	AS 2006 1265
Art. 61c	7.10.2005	1.6.2006	eingefügt	AS 2006 1265
Art. 62	8.10.1999	1.1.2000	eingefügt	AS 2000 289
Art. 62	7.10.2005	1.6.2006	geändert	AS 2006 1265
Gliederungstitel, Art. 62a–c	18.6.1999	1.1.2000	eingefügt	AS 1999 3071
Gliederungstitel, Art. 62d–f	13.12.2002	1.12.2003	eingefügt	AS 2003 3596
Art. 64	22.3.2002	1.2.2003	aufgehoben	AS 2003 187
Art. 65	7.10.2005	1.5.2006	aufgehoben	AS 2006 1275

Gesetzesentwürfe

Für den Wortlaut der Gesetzesentwürfe zum Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) sowie zum RVOG wird auf die angegebenen Fundstellen sowie auf die nachstehend wiedergegebenen Anhänge 1–5 der ersten Auflage des «Kommentars RVOG» verwiesen:

- | | |
|----------|---|
| Anhang 1 | Gesetzesentwurf der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung vom September 1971 (VE 71) |
| Anhang 2 | Entwurf des Bundesrates zum Verwaltungsorganisationsgesetz vom 12. Februar 1975 (E-VwOG; BBl 1975 I 1542 ff.) |
| Anhang 3 | Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 (VwOG) |
| Anhang 4 | Entwurf des Bundesrates zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 20. Oktober 1993 (E-RVOG 93; BBl 1993 III 1222) |
| Anhang 5 | Entwürfe des Bundesrates zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 6. Oktober 1995 (E-RVOG 95) und vom 16. Oktober 1996 (E-RVOG 96; BBl 1996 V 24) |

Eine kurze Darlegung der historischen Entwicklung des Organisationsrechts auf Bundesebene

Inhaltsübersicht

Seite

I. Bundesverfassung von 1848 und Gesetz von 1849	2
II. Bundesbeschlüsse von 1878 und von 1887	3
III. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (BVerOG) von 1914 ..	5
IV. Die Berichte Hongler und Huber.....	6
V. Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) vom 19. September 1978 und Neugliederung der Bundesverwaltung	7

Literatur

BISCHOFBERGER, PIUS, Regierungs- und Verwaltungsreform in der Schweiz, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft, 17/1977, S. 33 ff.; FURRER, Bundesrat, S. 19–24, 158–160; DERS., 19 Jahre Verwaltungsreform im Bunde, in: Wirtschaft und Recht, 1/1984, S. 28 ff.; DERS., Regierungsreform in der Schweiz. Zum Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, in: Die Verwaltung, Bd. 13, 4/1980, S. 499 ff.

Materialien

Verhandlungen von National- und Ständerat: VwOG: AB 1976 N 1153–1169;
AB 1977 S 524–533.

Kommissionsprotokolle: VwOG: K-N 18.8.1975; K-N 24.11.1975, S. 2–4; K-S 26.11.1976.

Dokumentation: Bericht über den Entwurf einer Bundesverfassung, vom 8. April 1848, erstattet von der am 16. August 1847 von der Tagsatzung ernannten Revisionskommission (ETH-Bibliothek Zürich), zit. Bericht Redaktionskommission; Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung betreffend Revision der Bundesgesetzgebung über die Organisation des Bundesrates vom 14. Mai 1878, BBl 1878 II 943; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation des Bundesrates vom 5. April 1887, BBl 1887 II 136; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates vom 4. Juni 1894, BBl 1894 II 766; Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung vom 13. März 1913, BBl 1913 II 1; Bericht Hongler, S. 7–12, 105–109; Bericht Huber, S. 1–4; Botschaft VwOG, S. 1454–1463; Botschaft über die Neugliederung der Bundesverwaltung vom 24. Februar 1982, BBl 1982 I 1165; Botschaft über die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Staatssekretäre, Generalsekretäre, Kompetenzdelegationen) vom 17. September 1990, BBl 1990 III 645.

Rechtsgrundlagen

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848; Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849 (BBl 1849 II 151); Bundesbeschluss über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 21. Augustmonat 1878 (AS 3 480); Beschluss des Bundesrates betreffend die Organisation seiner Departemente vom 8. Juli 1887 (AS 10 104); Bundesbeschluss betreffend Abänderung des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878 über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 28. Juni 1895 (AS 15 188); Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (BVerwOG) vom 26. März 1914 (BS 1 261); VwOG; GVG.

I. Bundesverfassung von 1848 und Gesetz von 1849

- 1 Im Bericht der Revisionskommission von 1848 wird die Organisation der Bundesbehörden als eine der Hauptfragen bezeichnet, die durch die Schweizerische Bundesverfassung zu regeln waren (Bericht der Revisionskommission, S. 43). Die Redaktionskommission schlug die Schaffung eines Bundesrates als oberste vollziehende Gewalt der Eidgenossenschaft vor. Er hätte aus fünf Mitgliedern bestanden und wäre von der Bundesversammlung für eine Amtsdauer von jeweils drei Jahren gewählt worden. Dem Bundesrat sollte die Wahl der Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung und die Besorgung des eidgenössischen Militärwesens sowie der anderen dem Bund übertragenen Verwaltungszweige zustehen.
- 2 Die Verwaltung sollte in Departemente resp. Direktionen gegliedert sein, wobei die Verteilung der Geschäfte auf die Departemente durch die Gesetzgebung zu geschehen hatte. Zur Unterstützung des Bundesrates war die Bundeskanzlei vorgesehen, der ein Kanzler vorstehen sollte, der sowohl im Bundesrat als auch in der Bundesversammlung die Kanzleigeschäfte zu besorgen hatte.
- 3 Zu Diskussionen in der Redaktionskommission gab die Frage Anlass, ob der Bundespräsident wie die weiteren Mitglieder des Bundesrates von der Bundesversammlung oder durch Volkswahl zu bestimmen sei. Eine Mehrheit der Redaktionskommission sprach sich für die Wahl durch das Parlament aus. Verworfen wurde auch die Möglichkeit, dass der Bundesrat den Präsidenten aus seinen Reihen bestimmt (S. 65 ff.). Die Bestimmung der Sitze der Bundesbehörden sollte durch die Gesetzgebung erfolgen (S. 76).
- 4 Die BV von 1848 bezeichnete den Bundesrat als oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft, welche aus sieben Mitgliedern besteht und die von der Bundesversammlung auf eine Amtsdauer von drei Jahren gewählt werden (Art. 83 und 84 BV 1848). Im damaligen Verfassungsrecht finden sich Bestimmungen über den Zeitpunkt der Wahl des Bundesrates (nach jeder Gesamterneuerung des Nationalrates; Art. 84 Abs. 2 BV 1848), die Besetzung von Vakanzen (Art. 84 Abs. 3 BV 1848), ein Verbot von Nebenbeschäftigungen (Art. 85 BV 1848), die Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten des Bundesrates durch die Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates für eine Amtsdauer von einem Jahr mit Ausschluss der Wiederwahl in dasselbe Amt (Art. 86 BV 1848), ein Verhandlungsquorum im Bundesrat (Art. 88 BV 1848) sowie das Antragsrecht in National- und Ständerat (Art. 89 BV 1848). In Art. 90 BV 1848 werden die Befugnisse und Obliegenheiten des Bundesrates einzeln aufgelistet. Dabei wurde dem Bundesrat neben der Verwaltung der Finanzen auch die Aufsicht über die eidgenössische Verwaltung übertragen.
- 5 Die Geschäfte des Bundesrates sollen nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder verteilt werden, was jedoch einzig den Zweck hatte, «die Prüfung und Besorgung der Geschäfte zu fördern; der jeweilige Entscheid geht von dem Bun-

desrathe als Behörde aus» (Art. 91 BV 1848). Die bis heute bestehende Departementalstruktur der Bundesverwaltung und das ebenfalls bis heute geltende Kollegialprinzip waren bereits im damaligen Verfassungsrecht angelegt. Die Bundeskanzlei wurde als ein ständiges Organ des Bundes eingerichtet und mit der Besorgung der Kanzleigeschäfte für Bundesrat und Bundesversammlung betraut. Die Wahl des Kanzlers erfolgte gleichzeitig mit den Mitgliedern des Bundesrates durch die Bundesversammlung. Organisatorisch unterstand die Bundeskanzlei einer «besonderen Aufsicht des Bundesrathes». Ihre nähere Organisation erfolgte durch die Bundesgesetzgebung (Art. 93 BV 1848).

Die Verfassung von 1848 ging davon aus, dass die nähere Ausgestaltung der Organisation der Bundesverwaltung durch die Gesetzgebung zu erfolgen hatte. Die Organisation des Bundesrates und der Bundesverwaltung wurde in der Folge durch das Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849 geregelt. Bereits dieser erste Organisationserlass auf Bundesebene war als Gesetz über die Organisation von *Regierung und Verwaltung* ausgestaltet. Dieser Regelungsgrundsatz, der bis heute beibehalten worden ist, bringt die Funktion des Bundesrates als Regierungsorgan und zugleich als oberste die Verwaltung leitende Behörde zum Ausdruck.

Der erste Abschnitt über die Organisation des Bundesrates enthielt u.a. Bestimmungen über die Zusammensetzung, den Wohnort, Ausschlussgründe aufgrund der Verwandtschaft, und ein Verbot nebenamtlicher Tätigkeiten. In einem zweiten Abschnitt wurden die allgemeinen Befugnisse des Bundesrates sowie die Funktion des Bundespräsidenten und die Verhandlungen des Bundesrates geregelt. Der dritte Abschnitt regelte die Verteilung der Geschäfte auf die sieben Departemente, womit die Geschäftsverteilung nicht in der Zuständigkeit des Bundesrates lag, sondern gesetzlich normiert war. Geregelt wurden ferner die Bundeskanzlei und ihre Aufgaben. Zwar stand die Bundeskanzlei unter der Leitung des Bundeskanzlers, doch war sie als Behörde organisatorisch dem Departement des Innern zugewiesen, dem die Überwachung über die Bundeskanzlei zustand (Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 35). Das Organisationsgesetz von 1849 wurde 1860 und 1873 teilrevidiert, indem zuerst das Bauwesen vom Post- zum Innendeptement verschoben und danach ein Eisenbahn- und Handelsdepartement geschaffen sowie das Zollwesen zum Finanzdepartement gewiesen wurden (BB1 1878 II 944).

II. Bundesbeschlüsse von 1878 und von 1887

Revisionsvorschläge mit dem Ziel der Entlastung des Bundesrates wurden bereits früh erwogen, so die Möglichkeit zur Delegation von Entscheidkompetenzen an die Departemente, die Verbindung des Bundespräsidiums mit einem bestimmten Departement (dem sog. politischen Departement, heute EDA), die Übertragung der Departementsführung auf Verwaltungsdirektoren, die Ernennung von Unterstaatssekretären oder die Erhöhung der Anzahl Bundesratsmit-

glieder (BB1 1975 I 1455). Dennoch behielt die BV von 1874 Organisation und Stellung des Bundesrates grundsätzlich bei (BB1 1975 I 1454), weshalb Revisionsanliegen ohne Verfassungsänderung lediglich im Rahmen der geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen auf tieferer Regulationsstufe umgesetzt werden konnten. Damit blieben Anliegen wie eine Änderung in der Zahl der Bundesratsmitglieder von vorneherein ausgeschlossen.

- 9 Mit Botschaft vom 14. Mai 1878 unterbreitete der Bundesrat einen Bundesbeschluss über die Änderung des Organisationsgesetzes von 1849. Im Zusammenhang mit dem Zuwachs der Bundesaufgaben wurden vor allem dem Innendepartement zusätzliche Obliegenheiten übertragen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Departemente ungleich war und wieder «so gleichmässig und rationell wie möglich» (BB1 1878 II 947) zu erfolgen hatte. Verschiedene Bereiche des Innendepartements sollten daher auf das damalige Handels- und Landwirthschaftsdepartement sowie auf das Eisenbahn- und Postdepartement verteilt werden. Ferner sollte der Bundesrat durch die Möglichkeit zur Delegation von Entscheiden auf die Departemente entlastet werden, weil «sämmliche Stunden des Tages nicht hinreichen, die Aufgaben zu erfüllen, die dem Bundesrathe» zufallen (BB1 1878 II 949). Die bereits geübte Praxis sollte daher gesetzlich ausdrücklich verankert werden.
- 10 Der Bundesrat vertrat bereits damals die Auffassung, es sei «der Exekutive zu überlassen, sich selbst nach bestem Ermessen zu organisiren, und also nicht ein Gesetz darüber zu erlassen, sondern sich mit einem Reglemente zu behelfen, welches die Vollziehungsbehörde nach Bedürfniss abändern könnte.» (BB1 1878 II 948). Er unterbreitete daher der Bundesversammlung seine Änderungsanträge zum Organisationsgesetz nicht in Gesetzesform, sondern als nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss (vgl. Art. 2 und 3 des Beschlussentwurfes, BB1 1878 II 962). Die den einzelnen Departementen unterstehenden Geschäftsbereiche wurden jedoch weiterhin durch die Gesetzgebung zugewiesen (vgl. Art. 23 ff. des Entwurfs, BB1 1878 II 956 ff.). Allerdings beschloss die Bundesversammlung einen Art. 30, wonach der Bundesrat ausnahmsweise bezüglich einzelner Geschäfte oder Geschäftszweige der Departemente Abweichungen von der Zuweisung der Geschäfte auf die Departemente beschliessen konnte. Die Bundesversammlung musste darüber lediglich informiert werden (BB1 1887 II 136). Zur Wahrung seiner Organisationshoheit über die Bundesverwaltung wurde der Bundesrat ermächtigt, gegebenenfalls von gesetzlichen Organisationsbestimmungen abweichen zu können. Dieser Grundsatz findet sich auch im geltenden Recht wieder (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 RVOG).
- 11 Mit Bericht von 1887 informierte der Bundesrat die Bundesversammlung über organisationsrechtliche Änderungen, die vorderhand nur versuchsweise umgesetzt werden sollten (BB1 1887 II 136). Namentlich sah der Bundesrat davon ab, dass der jeweilige Bundespräsident zwingend das politische Departement (heute EDA) übernehmen musste. Künftig behielt der Bundespräsident sein Departement, wodurch häufige Departementswechsel vermieden werden sollten. Der

Bundesrat befasste sich in diesem Zusammenhang auch mit der Frage, «ob nicht ein zeitweilig eintretender Wechsel der Departementsvorsteher als obligatorisch zu erklären sei» (BB1 1887 II 140), verzichtete aber auf entsprechende Massnahmen, da es zur Zeit nur um einen Versuch gehe. Vom Bericht des Bundesrates nahm die Bundesversammlung mit Beschluss vom 9. Juni 1887 Kenntnis. Mit Bundesbeschluss von 1895 wurde die Reorganisation von der Bundesversammlung gutgeheissen.

III. Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (BVerOG) von 1914

Am 13. März 1913 unterbreitete der Bundesrat die Botschaft zu einer umfassenden Revision des Verwaltungsorganisationsrechts des Bundes und den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesverwaltung (BVerwOG; BB1 1913 II 47 ff.). Das Organisationsgesetz von 1849 war mit den beiden Bundesbeschlüssen von 1887 und von 1895 bereits aufgehoben worden (BB1 1913 II 17). In der Botschaft wurde zuerst begründet, weshalb das damalige politische Departement zu einem «ständigen» Departement werden und nicht mehr jährlich dem neuen Bundespräsidenten unterstellt sein solle. Das wurde zum Anlass genommen, um sich mit den Aufgaben des Bundespräsidiums zu befassen und die Geschäftsbereiche der Departemente zu überprüfen sowie teilweise neu zuzuweisen. Die Geschäftskreise der Departemente sollten neu umschrieben und der Bundesrat mittels Ausdehnung der Delegationsmöglichkeit an Departemente entlastet werden. Abgelehnt wurde eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates (FURRER, Bundesrat, S. 19, Rz. 3).

Der Gesetzesentwurf sah in einem ersten Kapitel allgemeine Bestimmungen über den Bundesrat vor. Geregelt wurden der Amtssitz, die Gründe für familiäre Unvereinbarkeiten, der Ausschluss von Nebenbeschäftigungen sowie die Verhandlung und Beschlussfassung des Bundesrates. Ein zweites Kapitel regelte die Funktionen des Bundespräsidiums und unterstellte die Bundeskanzlei dem Bundespräsidenten, womit eine Präsidialabteilung geschaffen wurde. Das dritte Kapitel regelte die Departemente und verankerte in diesem Zusammenhang das Departementalprinzip (Art. 19 Abs. 1). Das Weisungsrecht des Departementsvorstehers gegenüber den unterstellten Abteilungsleitern wurde ebenfalls gesetzlich geregelt (Art. 36). Die Verteilung der Geschäfte auf die einzelnen Departemente erfolgte im Gesetz selber (Art. 25 ff.), wobei die Bezeichnungen der unterstellten Verwaltungseinheiten uneinheitlich blieben (Abteilung, Bundesamt, Direktion, Verwaltung, Bureau).

Beispiele für Abteilung:

- Politisches Departement: Politische Abteilung, Handelsabteilung.
- Departement des Innern: Abteilung für Wasserwirtschaft.
- Justiz- und Polizeidepartement: Justizabteilung, Bundespolizeiabteilung.
- Volkswirtschaftsdepartement: Abteilung für Industrie und Gewerbe; Abteilung für Landwirtschaft.
- Post- und Eisenbahndepartement: Eisenbahnabteilung.

Beispiele für Amt:

- Departement des Innern: Abteilung für Kultur, Wissenschaft und Kunst.
- Justiz- und Polizeidepartement: Grundbuchamt.
- Finanz- und Zolldepartement: Amt für Mass und Gewicht, Amt für Gold- und Silberwaren.
- Volkswirtschaftsdepartement: Bundesamt für Sozialversicherung; Gesundheitsamt; Veterinäramt.

Andere Bezeichnungen:

- Departement des Innern: Oberbauinspektorat, Direktion der eidg. Bauten; Eidg. Inspektion für Forstwesen, Jagd und Fischerei.
- Justiz- und Polizeidepartement: Bundesanwaltschaft.
- Finanz- und Zolldepartement: Finanzverwaltung; Alkoholverwaltung; Statistisches Bureau.
- Post- und Eisenbahndepartement: Postverwaltung.

- 14 Die eidgenössischen Räte stimmten dem Gesetzesentwurf ohne grosse Änderungen am 26. März 1914 zu (Referendumsvorlage in BBl 1914 II 811). Das Gesetz wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 1915 in Kraft gesetzt (BS 1 261).

IV. Die Berichte Hongler und Huber

- 15 In den 1960er- bis Mitte der 1970er-Jahre wurden mehrere parlamentarische Vorstösse eingereicht, die sich mit der Entlastung und der Zusammensetzung des Bundesrates sowie mit Fragen der Führung, der Aufsicht und der Organisation über die Bundesverwaltung befassten (vgl. die einzelnen Vorstösse in BBl 1975 I 1456 f.). Am 9. Juli 1965 beschloss der Bundesrat zur Prüfung der durch die parlamentarischen Vorstösse aufgeworfenen Fragen über die Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Dr. OTTO HONGLER, Direktor der damaligen Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, einzusetzen. Die Expertenkommission hatte zu prüfen, wie der Bundesrat von Verwaltungsaufgaben entlastet und in der Wahrnehmung seiner Regierungsobliegenheiten unterstützt werden kann. Dabei waren auch institutionelle Fragen wie eine Aufwertung der Bundeskanzlei, der Ausbau der Generalsekretariate oder der Beizug von Beratern zu untersuchen.
- 16 Die Ergebnisse wurden durch einen Expertenbericht im November 1967 abgeschlossen (sog. *Bericht HONGLER*). Der Bericht empfahl eine Neuordnung der Kompetenzverteilung. Geschäfte untergeordneter Natur sollten nicht mehr durch