

Artikel

Regieren und Protokollieren. Anmerkungen zur Geschichte der Protokollführung in den Bundesratssitzungen

Sacha Zala und Flurina Felix

Zusammenfassung

Mit Schwerpunkt auf das 20. Jahrhundert untersucht dieser Artikel die Geschichte der Protokollierung der Bundesratssitzungen seit 1848. Die Aufgaben und Kompetenzen der Bundeskanzlei in Bezug auf Vorbereitung, Durchführung und Protokollierung der Bundesratssitzungen wurden schrittweise bis zu ihrer heutigen Form als Stabsstelle ausgebaut. Diese Entwicklung manifestiert sich nicht zuletzt in den unterschiedlichen Dokumententypen, welche teil- oder serienweise im Bundesarchiv archiviert sind. Der Artikel zeichnet die Debatten um die Art und Weise der Protokollführung im Bundesrat nach und zeigt auf, wie sich entgegen aller Vorbehalte neben dem traditionellen Regierungsinstrument des Beschlussprotokolls auch das umstrittene Verhandlungsprotokoll etablieren konnte.

Abstract

This article examines the taking of minutes at Federal Council meetings since 1848, with a focus on the 20th century. The Federal Chancellery's responsibilities in preparing, holding and recording these meetings have been gradually expanded, ultimately producing its present form as a staff unit. This development is manifested in the different types of documents held by the Federal Archives in part or in series. The article traces the debates surrounding the manner in which minutes are kept in the Federal Council and shows how, against all reservations, the controversial minutes of proceedings were able to establish themselves alongside the traditional government instrument that are decision minutes.

[Sacha Zala](#), *1968, Dr. phil., Historiker, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz und Professor an der Universität Bern. [Flurina Felix](#), *1991, B.A., Historikerin, absolviert einen Master in europäischer Geschichte an der Universität Basel.

Zitierempfehlung: Sacha Zala und Flurina Felix: Regieren und Protokollieren. Anmerkungen zur Geschichte der Protokollführung in den Bundesratssitzungen, Saggi di Dodis 2, 2020/3.

Statt auf Seiten wird direkt auf die Absätze verwiesen, die ihre Gültigkeit Format unabhängig behalten.

Bsp.: Absatz 5 (Abs. 5), [dodis.ch/saggi/2-3#5](https://doi.org/10.22017/S-2020-3).

Die Saggi di Dodis sind eine Open-Access-Zeitschrift der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis). Weitere Informationen zur Zeitschrift finden sich unter dodis.ch/saggi.

Herausgeber: [Prof. Dr. Sacha Zala](#)
Redaktion: [Dominik Matter](#)
Grafisches Konzept & Layout: [dewil.ch](#)

Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz \(CC BY 4.0\)](#).

Diese Publikation ist online im Volltext verfügbar dodis.ch/saggi.

Diplomatische Dokumente der Schweiz (Dodis)
Archivstrasse 24, CH-3003 Bern
Internet: www.dodis.ch
Email: saggi@dodis.ch

ISSN: 2571-6964
Permalink: dodis.ch/saggi/2-3
DOI: <https://doi.org/10.22017/S-2020-3>

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Madeleine Herren-Oesch (Präsidentin, Universität Basel), Prof. Dr. Sacha Zala (Sekretär, Universität Bern), Prof. Dr. Sébastien Guex (Universität Lausanne), Prof. Dr. Claude Hauser (Universität Freiburg), Prof. Dr. Matthieu Leimgruber (Universität Zürich), Prof. Dr. Julia Richers (Universität Bern), Prof. Dr. Davide Rodogno (Graduate Institute Geneva), Prof. Dr. Kristina Schulz (Universität Neuenburg), Prof. Dr. Matthias Schulz (Universität Genf), Prof. Dr. Brigitte Studer (Universität Bern)

Glossar «Bundesratsprotokolle»

Bundesratsbeschluss (Abk. BRB), synonym zu **Bundesratsentscheid**: Entscheid bzw. Beschluss des Gesamtbundesrates über ein in der Bundesratssitzung vorgebrachtes oder traktandiertes Geschäft. (Nicht zu verwechseln mit **Bundesbeschlüssen**, womit Erlasse der vereinten Bundesversammlung gemeint sind.) Der Begriff wird von der Verwaltung und in der juristischen Literatur verwendet, während die historische Forschung und das Bundesarchiv den quellennahen Begriff **Bundesratsprotokoll** verwenden.

Die Bundesratsbeschlüsse werden bis heute in Form von **Beschlussprotokollen** festgehalten, wobei diese seit 1848 unterschiedlich redigiert wurden. Für jeden Beschluss gibt es also in der Regel ein eigenes Beschlussprotokoll, weshalb pro Sitzung jeweils mehrere Beschlussprotokolle verfasst wurden. Die einzelnen Beschlussprotokolle wurden zusätzlich in ändernder Form auch noch als Einheit pro Sitzung zusammengefasst (entweder auf mehreren Seiten Papier oder später in einem Ringordner als **Protokollheft**). Für diese Einheit wird manchmal ebenfalls die Bezeichnung «Beschlussprotokoll» im Singular verwendet.

Als **Beschlussdispositiv** wird die formalisierte Darstellung des Bundesratsbeschlusses bezeichnet. Seit 1848 gehört die Nummerierung der Entscheide zum Dispositiv, der Inhalt des Beschlusstextes veränderte sich jedoch über die Zeit hinweg. Bis in die 1950er Jahre wurde der Antragstext ganz oder teilweise in das Beschlussdispositiv integriert. Seither wird das Dispositiv separat formuliert und die Anträge und Mitberichte dem Beschlussdispositiv hintenangestellt. Zusammen machen all diese Bestandteile den Beschluss aus.

Zur Kommunikation der Beschlüsse an die mit dem Vollzug des Bundesratsbeschlusses beauftragten Departemente, Kantone oder Verbände fertigt die Bundeskanzlei bis heute separate **Protokollauszüge** oder **Auszüge aus dem Protokoll**, also eine Vervielfältigung des betreffenden Bundesratsbeschlusses, zum Versand an. Die mehrseitigen Beschlussprotokolle der wöchentlichen Bundesratssitzungen werden zu gebundenen **Protokollbänden** zusammengefügt – pro Jahr existieren

also mehrere Protokollbände, welche in dieser Form im Bundesarchiv archiviert werden.

Verhandlungsprotokolle der Bundesratssitzungen werden mit wenigen Unterbrüchen seit 1946 geführt. Normalerweise werden in diesen Protokollen nur Diskussionen über strittige traktandierte Geschäfte protokolliert, in den meisten Fällen der bisher einsehbaren Dokumente handelt es sich aber vor allem um Diskussionsprotokolle von **Aussprache-** und **Umfrage**themen, die von den Mitgliedern des Bundesrates während der Sitzung zur Diskussion vorgetragen wurden. Unter dem Traktandum «Aussprachen» werden in den Bundesratssitzungen bis heute meist Themen behandelt, für die (ev. noch) kein konkretes Geschäft vorliegt, deren Diskussion für den Bundesrat aber von strategischer Bedeutung ist (verwaltungsinterne Organisationsfragen, Finanzlage, Europapolitik, Migrationspolitik o. ä.). Ab 1980 forderte die Bundeskanzlei, dass für behandelte Aussprachethemen im Vorfeld auf einem **Aussprachepapier** die wichtigsten Punkte zum Thema zusammengestellt und verteilt werden müssen. Je nach Aktualität und politischer Bedeutung werden solche Themen vom Bundesrat auch an separat stattfindenden **Klausurtagungen** besprochen. Unter dem Traktandum «Umfragen» geben Ratsmitglieder diverse Informationen und Ankündigungen an ihre Kollegen und Kolleginnen weiter.

Der Begriff **Geheime Protokolle** bezeichnete unterschiedliche Protokolltypen. Schon seit 1848 wurden als «geheim» klassifizierte Bundesratsbeschlüsse in Protokollen festgehalten, welche allerdings erst später oder gar nicht in die normalen Protokollbände eingefügt wurden. Meist waren geheime Protokolle von sicherheitspolitischer Relevanz. Zwischen 1914 und 1965 wurden als «geheime Protokolle» klassifizierte Dokumente separat archiviert. Quantitativ handelt es sich um eine kleine Anzahl. Unter diese Dokumente fielen neben Beschlussprotokollen auch vertrauliche Gesprächsnotizen.

Achtung: Manchmal werden in den Quellen auch die ab 1946 verfassten **Verhandlungsprotokolle** als «geheime Protokolle» bezeichnet.

Regieren und Protokollieren. Anmerkungen zur Geschichte der Protokollführung in den Bundesratssitzungen

Sacha Zala und Flurina Felix

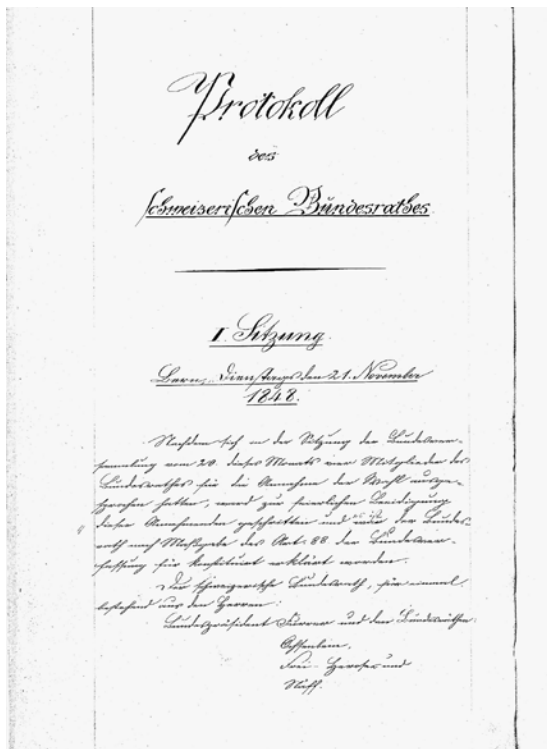


Abb. 1: Auszug aus dem Beschlussprotokoll der ersten Sitzung des Bundesrates vom 21. November 1848, dodis.ch/55923.

Die Geschichte der Protokollierung von Bundesratssitzungen hat bislang in der Forschung kaum Interesse geweckt. Für diesen Artikel wurden die im Schweizerischen Bundesarchiv aufbewahrten Quellenbestände zur Protokollierung von Bundesratssitzungen¹ nun erstmals systematisch erfasst und ausgewertet. Mit Hauptfokus auf das 20. Jahrhundert geht der Artikel der Frage nach, wie sich die Vorbereitung und Durchführung von Bundesratssitzungen gestaltete und in welcher Form die Beschlüsse und Diskussionen des Bundesrates durch die Mitglieder der Bundeskanzlei im Verlaufe der Zeit festgehalten wurden.

Protokollierung der Bundesratsentscheide im jungen Bundesstaat

Seit 1848 wurden die Entscheide des Bundesrates in Form von Beschlussprotokollen festgehalten.² Das Bundesgesetz über die Organisation und den Geschäftsgang des Bundesrates vom 16. Mai 1849 legte unter anderem fest, dass Entscheide der Regierung nach dem Kollegialprinzip gefällt und nach aussen vertreten werden und dass die Bundesratssitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden sollten. Für die Führung der Protokolle der Bundesratssitzungen

war seit Bestehen des Bundesstaates die, zunächst dem Vorsteher des Departements des Innern unterstellte, Bundeskanzlei zuständig.³ Der Aufgabenbereich der Bundeskanzlei war bis zum Inkrafttreten des ersten Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) von 1914⁴ vor allem auf Funktionen beschränkt, welche als «büromässige» Kanzleibesorgungen» bezeichnet werden können.⁵ Darunter fiel nebst der Protokollierung der Bundesratssitzungen und der Bekanntgabe der Beschlüsse auch die administrative Vorbereitung der Sitzungen: Die Bundeskanzlei öffnete die auf dem Korrespondenzweg an den Bundesrat gerichteten Geschäfte, leitete sie weiter und legte die Anträge der Departemente (noch

¹ Siehe Überblick über die Bestände der Bundesratsakten im Quellenverzeichnis im Anhang.

² Archiviert im Schweizerischen Bundesarchiv im Teilbestand CH-BAR#E1004.1* Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848–1996).

³ Reglement der Bundeskanzlei vom 7. August 1850, Art. 3, CH-BAR#E1#1000/4#641*. Die Bundeskanzlei unterstand seit 1848 administrativ dem Departement des Innern, aber gleichzeitig stand sie auch dem Bundespräsidenten zur Verfügung. Bis 1887 führte nämlich der Bundespräsident jeweils das EPD, von 1888–1896 wurde das Präsidialamt vom EPD entkoppelt, 1896 kehrte der Bundesrat jedoch wieder zum System zurück, dass der Bundespräsident den Vorstand des EPD übernahm. Mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 wurden die Ämter wiederum entkoppelt und seit 1920 sind Präsidialamt und EPD definitiv voneinander getrennt. Vgl. Raimund E. Germann: «Bundesverwaltung», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), www.hls.ch.

⁴ Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, dodis.ch/55924.

⁵ Felix Weber: «Die Bundeskanzlei als Stabsorgan der Bundesverwaltung», in: Ein Blick in die Bundesverwaltung. Zehn Chefbeamte schildern ihre Tätigkeitsbereiche, bearbeitet von Pius Bischofberger, Solothurn 1971, S. 5–10, hier S. 5.

bis Anfang des 20. Jahrhunderts «Vorträge» bzw. «Departementalvorträge» genannt) dem Bundespräsidenten vor. Ausserdem waren die Angestellten der Bundeskanzlei für die Archivierung von Verwaltungsakten⁶ sowie für Übersetzungen zuständig, gaben das *Bundesblatt* sowie die *Amtliche Sammlung der eidgenössischen Gesetze und Verordnungen* heraus und versorgten die Verwaltung mit Büromaterial.⁷ Das Mitberichtsverfahren⁸ existierte bereits in seinen Grundzügen, die Bundeskanzlei hatte jedoch keine Kompetenzen, koordinierend oder kontrollierend in den Verlauf des Verfahrens einzugreifen. Mit dem Inkrafttreten des *Bundesgesetzes über die Organisation der Verwaltung* von 1914⁹ bis zur Verwaltungsreform von 1968, als der Bundeskanzlei die Aufsicht über das Mitberichtsverfahren erteilt wurde, entschied der Bundesrat, welches Departement den Hauptbericht erstellen sollte.¹⁰ Das federführende Departement bestimmte dann meist ohne Mitwissen der Bundeskanzlei die übrigen Departemente, die es zum Mitbericht einladen wollte.¹¹ Dem Bundeskanzler, der von der Bundesversammlung jeweils gleichzeitig mit dem Bundesrat auf vier Jahre gewählt wurde, waren zwei «Kanzleisekretäre» unterstellt, wovon einer die Rolle des Stellvertreters des Kanzlers innehatte.¹² Der Bundeskanzler und sein Stellvertreter waren normalerweise beide in den Bundesratssitzungen anwesend und teilten sich die Aufgaben rund um die Protokollierung. Fanden gleichzeitig mit der Bundesratssitzung auch Sitzungen des National- und Ständerates oder der vereinigten Bundesversammlung statt, wurde die Rollenteilung nach Verfügbarkeit von Kanzler und Stellvertreter angepasst.¹³ Während der Kanzler für das Verfassen der in den Bundesratssitzungen beschlossenen «Schreiben und Ausfertigungen» sowie für die «Herausgabe und Veröffentlichung der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse der eidgenössischen Behörden» zuständig war, führte der Stellvertreter des Kanzlers während der Sitzungen Protokoll.¹⁴ Für die Zeit um 1908 hatte sich, laut einem Schreiben des Bundeskanzlers Gottlieb Ringier, die Rollenteilung konkret so eingespielt, dass der Bundeskanzler während der Sitzungen auf den Sitzungsakten nur notierte, ob und wie Bundesratsbeschlüsse von den Anträgen der Departemente abwichen, während der Vizekanzler als eigentlicher Protokollführer fungierte und sich Notizen über den gesamten Sitzungsablauf machte.¹⁵ Die Notizen von Bundes- und Vizekanzler bildeten dann die Grundlage für die definitive Redaktion des Beschlussprotokolls und der Protokollauszüge, wofür ausschliesslich der Vizekanzler zuständig war.¹⁶ Zu Beginn der nächsten Bundesratssitzung, so Ringier, wurde das Beschlussprotokoll der letzten Sitzung jeweils vom Bundeskanzler verlesen.¹⁷

6 Das Bundesarchiv wurde erst 1919 aus der Kanzlei herausgelöst und bestand seither als eigene, aber weiterhin ins Departement des Innern eingegliederte Institution. Siehe Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919, CH-BAR#E1#1000/4#642*. Siehe auch Eidgenössischer Staatkalender des Departements des Innern für 1914 und 1915.

7 Weber: Bundeskanzlei, S. 5–10, hier S. 5.

8 Beim Mitberichtsverfahren können alle betroffenen Departemente vor dem Entscheid des Bundesrates zu einem Geschäft schriftlich Stellung nehmen. So können Meinungsverschiedenheiten bereits vor der Behandlung des Geschäftes in der Bundesratssitzung geklärt und dadurch Zeit eingespart werden.

9 Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, [dodis.ch/55924](https://www.dodis.ch/55924).

10 Ibid. Siehe dazu auch Jean-Marc Sauvant: «Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung (Konsultation der Departemente)», in: *Verwaltungspraxis* (1972/2), S. 37–41, hier S. 37 f.

11 Ibid., S. 38.

12 Die Funktion «Kanzleisekretär» entspricht der späteren Bezeichnung «Vizekanzler».

13 Reglement der Bundeskanzlei vom 7. August 1850, Art. 4 und 5, [dodis.ch/55953](https://www.dodis.ch/55953).

14 Ibid.

15 Schreiben von Bundeskanzler Gottlieb Ringier an den Bundesrat vom 2. Dezember 1908, [dodis.ch/55943](https://www.dodis.ch/55943).

16 Ibid.

17 Schreiben von Vizekanzler Hans Schatzmann an Bundeskanzler Gottlieb Ringier vom 20. November 1908, [dodis.ch/55944](https://www.dodis.ch/55944), S. 10.

Von Anfang an hielten die Bundesratsmitglieder fest, dass in den Beschlussprotokollen nicht die *Verhandlungen*, sondern nur die *Beschlüsse* in ihren verschiedenen Formen sowie verwaltungsinterne Wahlen dokumentiert werden sollten.¹⁸ Im Kanzleireglement von 1850 wurden Inhalt und Beschaffenheit der Beschlussprotokolle noch etwas genauer umrissen: Die Protokolle sollten möglichst kurz und präzise formuliert sein, Datum und Wochentag, Sitzungsvorsitz, An- und Abwesenheit der Ratsmitglieder enthalten.¹⁹ Berichte der Departemente, mit Ausnahme solcher «von grundlegender Bedeutung», wurden nicht im Wortlaut, sondern höchstens in stark redigierter Form in das Protokoll aufgenommen, wenn dies für das Verständnis des Entscheides relevant war.²⁰ Wurden Beschlüsse zum Vollzug an die antragstellenden Departemente delegiert, so erhielt das Departement in Form von separat verfassten Protokollauszügen Anweisungen dazu.²¹ Diese separaten Protokollauszüge wurden bis Ende des Jahres 1926 jeweils dem Beschlussprotokoll, welches mehrere Beschlüsse auf einer Seite enthalten konnte, am Schluss als «Anhang» angefügt. Ab 1927 waren im Protokollheft jeweils eine oder mehrere Seiten für die einzelnen Beschlussdispositive reserviert, welche seither gleichzeitig als Protokollauszüge für die Departemente fungierten.²² Die Anträge wurden weiterhin teilweise in die Beschlussdispositive integriert, bis schliesslich ab Mitte der 1950er Jahre das Beschlussdispositiv separat ausformuliert wurde und die Anträge dem Dispositiv im Original hintenangestellt wurden, was die Anzahl Seiten pro Beschluss beträchtlich erhöhte und sich auch im Umfang der jährlich gebundenen Protokollbände niederschlug. Die gesamten Anträge seit 1848 sind im Bundesarchiv separat archiviert, woran sich auch nichts änderte, als die Anträge dem Beschlussdispositiv hintenangestellt wurden.²³

Weil die Anfertigung von Protokollauszügen anfangs einige Zeit in Anspruch nahm, wurden bereits früh Wege gesucht, um die Departemente zumindest in Kurzform über für sie wichtige Entscheide zu informieren. Gegen 1900 wurde die Praxis eingeführt, dass der Protokollführer den Bundesratsbeschluss in einer Art «Memorandum» direkt während oder unmittelbar nach den Sitzungen an die Departemente schickte.²⁴ Später wurden die Departemente, bis zur Einführung des «Beschlussprotokolls I» im Jahre 1968, auch telefonisch über wichtige Bundesratsentscheide informiert.²⁵

Bereits ab Januar 1849 wurden erste Bundesratsbeschlüsse per Präsidialverfügung festgehalten, also durch Genehmigung des Bundespräsidenten ohne (oder erst durch nachträgliche) Konsultation des Gesamtbundesrates, aber erst 1875 folgte ein erstes präzisierendes Beschlussprotokoll zur Frage der Anwendung von Präsidialverfügungen.²⁶ Bis Ende der 1860er Jahre wurden nur relativ unbedeutende Angelegenheiten wie «Gesuche um Gewährung bundesrätli-

¹⁸ Protokoll der IX. Sitzung vom 1. Dezember 1848, www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

¹⁹ Reglement der Bundeskanzlei vom 7. August 1850, Art. 16, CH-BAR#E1#1000/4#641*.

²⁰ Schreiben von Vizekanzler Hans Schatzmann an Bundeskanzler Gottlieb Ringier vom 20. November 1908, dodis.ch/55944.

²¹ Reglement der Bundeskanzlei vom 7. August 1850, Art. 17, dodis.ch/55953.

²² Als Beispiel siehe Auszug aus einem Beschlussprotokoll vom Dezember 1926 mit angefügten Protokollauszügen und Auszug aus einem Beschlussprotokoll vom Januar 1927 im «neuen System».

²³ Archiviert unter CH-BAR#E1001* Bundesrat: Anträge der Bundeskanzlei und der Departemente (1848–1998).

²⁴ Schreiben von Vizekanzler Hans Schatzmann an Bundeskanzler Gottlieb Ringier vom 20. November 1908, dodis.ch/55944, S. 3.

²⁵ Schreiben der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung an die Bundeskanzlei vom 26. September 1968, CH-BAR#E1010C#1996/219#311* (322.2).

²⁶ Schreiben der Bundeskanzlei von ca. 1906, CH-BAR#E1#1000/4#608*. Zum BRB siehe das BR-Prot. Nr. 1343 vom 10. März 1875 über die Anwendung von Präsidialverfügungen für Geschäfte mehr formeller Natur, CH-BAR#E1004.1#1000/9#100*.

cher Vermittlung für Besorgungen von Privatangelegenheiten, Nachforschung nach schweizerischen Angehörigen etc.» als Präsidialverfügung behandelt.²⁷ Nach 1869 erscheinen in den Beschlussprotokollen die ersten wenigen per Präsidialverfügung erledigten Departementalvorträge. Im Bundesratsbeschluss vom 10. März 1875 schliesslich wurde dem Justiz- und Polizeidepartement zwecks Reduktion der Geschäftslast des Bundesrates offiziell erlaubt, «alle diejenigen Geschäfte [...], bei welchen es sich nicht um einen eigentlichen Beschluss, sondern mehr um eine formelle oder Zwischenverfügung handelt, wie Übermittlung und Einforderung von Akten, und gewöhnlich auch von Vernehmlassungen usw. nicht mehr in der Sitzung des Bundesrates, sondern auf Grund der bezüglichen Anträge des Departements durch Verfügung seitens des Herrn Bundespräsidenten zu erledigen».²⁸ In der Praxis wurden jedoch auch Geschäfte von anderen Departementen von geringer politischer, juristischer oder wirtschaftlicher Bedeutung per Präsidialverfügung erledigt. Die Anzahl der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte nahm nach 1875 stetig zu²⁹ und die Handhabung von Präsidialverfügungen wurde durch verschiedene Bundesratsbeschlüsse weiter präzisiert und reglementiert.³⁰

Die Beschlussprotokolle des Bundesrates wurden noch bis 1903 durch einen Schreiber ausserhalb der Bundeskanzlei von Hand ins Reine geschrieben. Erst um ca. 1900 begann die Bundeskanzlei, die Protokolle durch ihre eigenen Kanzlisten auszufertigen,³¹ und ab 1904 wurden diese nur noch auf Schreibmaschinen verfasst.³² Die Anordnung der einzelnen Bundesbeschlüsse im Protokoll folgte dabei keiner festgeschriebenen Ordnung. Erst für das Jahr 1971 finden sich in den Akten Hinweise darauf, dass die Bundeskanzlei eine klare Abfolge nach Charakter des Geschäftes und nach Departementen festlegte.³³ Die Beschlussprotokolle der einzelnen Sitzungen wurden jeweils jährlich in einem Protokollband gebunden und gelangten auch in dieser Form ins Bundesarchiv. Die einzelnen Beschlüsse sind in den, seit 1848 in unterschiedlicher Form verfassten, Registern verzeichnet.³⁴

Als «geheim» eingestufte Bundesratsgeschäfte wurden sicherlich ab den 1870er Jahren als separate Beschlussprotokolle verfasst, eine Zeit lang vom Protokollführer selber aufbewahrt und später der Registratur der Bundeskanz-

²⁷ Schreiben der Bundeskanzlei von ca. 1906, CH-BAR#E1#1000/4#608*.

²⁸ BR-Prot. Nr. 1343 vom 10. März 1875 über die Anwendung von Präsidialverfügungen für Geschäfte mehr formeller Natur, CH-BAR#E1004.1#1000/9#100*.

²⁹ Siehe Liste der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte im Schreiben der Bundeskanzlei (Verfasser unbekannt) von ca. 1906, CH-BAR#E1#1000/4#608*.

³⁰ Siehe das BR-Prot. Nr. 122 vom 19. Januar 1915 über Präsidialverfügungen, CH-BAR#E1004.1#1000/9#259*; das BR-Prot. Nr. 553 vom 26. März 1934 über die Festsetzung der Sitzungen über die Osterfeiertage, CH-BAR#E1004.1#1000/9#346*; das BR-Prot. Nr. 683 vom 13. April 1934 über die Erledigung von Geschäften durch Präsidialverfügung, CH-BAR#E1004.1#1000/9#346*; das BR-Prot. Nr. 1923 vom 13. November 1934 über die Zuständigkeit bei Beförderung und der Wahl von Beamten, CH-BAR#E1004.1#1000/9#350*; das BR-Prot. Nr. 2094 vom 23. Dezember 1936 über Anweisungen durch Präsidialverfügung, CH-BAR#E1004.1#1000/9#362* sowie das BR-Prot. Nr. 756 vom 7. Mai 1969 über die Liste der Präsidialverfügungen, dodis.ch/55926.

³¹ Schreiben von Bundeskanzler Gottlieb Ringier an den Vorsteher des EPD, Bundesrat Adolf Deucher, vom 9. Januar 1909, CH-BAR#E1#1000/4#607*.

³² Die erste Schreibmaschine war bereits 1885 in der Bundeskanzlei eingeführt worden, siehe Urs Altermatt: «Die Departemente der Bundesverwaltung. Eine historische Skizze», in: *Passé pluriel. En hommage au professeur Roland Ruffieux, contrib. réunies par Bernard Prongué et al.*, Fribourg 1991, S. 291–305, hier S. 291.

³³ Ab dann folgten zuerst die mündlichen Beschlüsse, gefolgt von den Geschäften nach Departementen gemäss Abfolge im Staatskalender: Bundeskanzlei, EPD, EDI, EJPD, EMD, EFD. Siehe Dokument «Protokollheft BR, Inhaltsreihenfolge» vom 8. Juli 1971, CH-BAR#E1010C#1996/219#315* (322.7).

³⁴ Archiviert unter dem Teilbestand CH-BAR#1004.3#3* Register zu den Verhandlungen des Bundesrates, 1848–1999.

Bundesarchiv für den Zeitraum 1914–1965 unter einem separaten Teilbestand archiviert sind und nicht in die jährlichen Protokollbände integriert wurden.³⁸ In diesen Dokumenten, welche Beschlussprotokolle und Gesprächsnotizen ebenso umfassen wie später Verhandlungsprotokolle, wurden vor allem vertrauliche militärische und sicherheitspolitische Angelegenheiten festgehalten. Weshalb diese Dokumente ab 1914 separat abgelegt und nicht einmal nachträglich in die jährlichen Protokollbücher integriert wurden, ob und inwiefern dies mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges zusammenhing und weshalb sie nur bis 1965 als «Geheimprotokolle» archiviert wurden, bleibt zurzeit offen.

Diskussionen um die Protokollführung

Die Art und Weise der Protokollierung von Bundesratssitzungen war sowohl unter den Protokollführern, als auch im Bundesrat, immer wieder Gegenstand von Diskussionen. So beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei 1913 im Hinblick auf die Ausarbeitung des ersten Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914,³⁹ einen Bericht zur Frage zu verfassen, «s'il n'y aurait pas utilité à changer la méthode de rédaction des procès-verbaux du Conseil fédéral en ce sens que le procès-verbal donnerait à l'avenir le compte-rendu analytique des discussions sur les objets importants, traités internationaux etc».⁴⁰ Vizekanzler Heinrich David sah sich zu grundlegenden Bemerkungen über die Protokollführung veranlasst. Er würde eine «bessere Anlage» der bundesrätlichen Protokolle befürworten, denn das jetzige Protokoll sei «im Wesentlichen nur eine Zusammenstellung der gefassten Beschlüsse» ohne Angaben über den «formellen Gang der Verhandlungen und Beratungen».⁴¹ David schlug vor, die Formalitäten der Verhandlungen in einem separaten Protokoll für den internen Gebrauch aufzuführen, während das Beschlussprotokoll wie bisher geführt werden sollte und weiterhin zugänglich für Dritte wäre, weil es keine vertraulichen Informationen enthalten würde.⁴² Von diesem Vorschlag wollte Bundeskanzler Hans Schatzmann jedoch nichts wissen – dem Bundesrat gehe es doch in seinem Begehren vor allem um eine «Niederschrift der Begründung der mündlichen Anträge und der sich daran knüpfenden Beratung» – es müsse bei der Protokollierung weiterhin der Grundsatz gelten, dass Protokolle möglichst kurz gefasst und «Überflüssiges» vermieden werde.⁴³ Ganz im Sinne einer Vermeidung von «Überflüssigem» und einem Festhalten an der alten Praxis der Protokollführung begegnete Schatzmann einer anderen, für die Gesetzesrevisi- on vorgeschlagenen Neuerung: Das Beschlussprotokoll solle fortan die Anträge und das «Verhältnis der Stimmen zu diesen» aufführen.⁴⁴ Schatzmann meinte dazu, dass dieser Artikel «nicht den Sinn haben» könne, «dass alle sprachlichen und sonst unbedeutenden Anträge nebst Stimmenverhältnis niederzuschreiben sind. [...] Die Bedeutung des Artikels liegt nach meiner Ansicht mehr in dem, was er nicht sagt, nämlich darin, dass die Begründung der Anträge und die Beratungen im Bundesrate nicht in das Protokoll aufgenommen werden müssen».⁴⁵

8

³⁸ Teilbestand CH-BAR#E1005* Bundesrat: Geheimprotokolle (1914–1985).

³⁹ Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, [dodis.ch/55924](https://www.dodis.ch/55924).

⁴⁰ BR-Prot. Nr. 4289 über die Art der Protokollführung im Bundesrat vom 3. September 1913, CH-BAR#E1004.1#1000/9#253*.

⁴¹ Schreiben des Vizekanzlers Heinrich David an Bundespräsident Eduard Müller vom 18. Oktober 1913, CH-BAR#E1#1000/4#695*.

⁴² Ibid.

⁴³ Schreiben von Bundeskanzler Hans Schatzmann an Bundespräsident Eduard Müller vom 31. Oktober 1913, CH-BAR#E1#1000/4#695*.

⁴⁴ Dieser Vorschlag wurde im neuen Gesetz auch so aufgenommen. Siehe Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, [dodis.ch/55924](https://www.dodis.ch/55924), Art. 9.

⁴⁵ Schreiben von Bundeskanzler Hans Schatzmann an Bundespräsident Eduard Müller vom 31. Oktober 1913, CH-BAR#E1#1000/4#695*.

So änderte sich auch nach der Einführung des Gesetzes 1914 vorerst nicht viel an der bisherigen Protokollführung. Auch sollte es noch bis 1946 dauern, bis Vizekanzler Davids Vorschlag von zwei separaten Bundesratsprotokollen umgesetzt wurde.

Verwaltungsorganisationsgesetz 1914: Die Bundeskanzlei wird zur Stütze des Bundespräsidenten

Weil die Verwaltung seit 1848 stetig gewachsen war und sich ihre Aufgaben ausdifferenziert hatten, wurde ein erstes Verwaltungsorganisationsgesetz nötig. 1914 trat das neue *Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung* in Kraft.⁴⁶ Die Kanzlei war nun nicht mehr einem bestimmten Departement, sondern jeweils direkt dem wechselnden Bundespräsidenten unterstellt, den der Bundeskanzler bei der Erledigung der Präsidialgeschäfte zu unterstützen hatte.⁴⁷ Dem Bundespräsidenten oblag, neben der Kompetenz zur Erledigung von «dringlichen Geschäften» oder Geschäften «formeller Art» oder «von untergeordneter Bedeutung» durch Präsidialverfügung,⁴⁸ auch die Leitung der stetig anwachsenden ordentlichen Bundesratsgeschäfte, die Vorprüfung der an den Bundesrat gerichteten Anträge, die Überwachung der Funktionsweise der Bundesverwaltung allgemein sowie die Kontrolle über Aufgaben, welche an die Departemente delegiert wurden.⁴⁹ Neu wurde gesetzlich festgelegt, für welche Geschäfte die jeweiligen Departemente und ihre Ämter zuständig sein sollten.⁵⁰ Einige Monate später beschloss der Bundesrat auch, den Departementen und Ämtern mehr Kompetenzen bei der selbstständigen Erledigung von «weniger wichtigen oder formalen» Geschäften zu geben, um die Geschäftslast weiter zu reduzieren.⁵¹

1919 wurde auch die Organisation der Bundeskanzlei mit dem *Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei* auf eine neue Gesetzesgrundlage gestellt sowie deren Aufgaben ein Jahr später in einem revidierten Reglement präzisiert.⁵² Dem französischsprechenden Vizekanzler wurde nun offiziell die redaktionelle Verantwortung über die französischen Erlasse des Bundesrates zugeteilt.⁵³ Auch der Inhalt der Beschlussprotokolle wurde noch einmal klar festgeschrieben und die Neuerung von 1914 bezüglich Anträge und Stimmenverhältnis aufgenommen.⁵⁴

⁴⁶ Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, [dodis.ch/55924](https://www.dodis.ch/55924).

⁴⁷ Ibid., Art. 17 und 19.

⁴⁸ Ibid., Art. 16. Der Bundespräsident konnte dringliche Geschäfte per Präsidialverfügung erledigen, musste diese jedoch dem Bundesrat zur nachträglichen Genehmigung vorlegen. Zur Erledigung von Geschäften formeller Art oder von untergeordneter Bedeutung wurde der Bundespräsident erst im Januar 1915 «ein für allemal ermächtigt», siehe BR-Prot. Nr. 122 vom 19. Januar 1915 über Präsidialverfügungen, CH-BAR#E1004.1#1000/9#259*.

⁴⁹ Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, [dodis.ch/55924](https://www.dodis.ch/55924), Art. 15.

⁵⁰ Ibid., Art. 29–35.

⁵¹ Antragsentwurf der Bundeskanzlei an den Bundesrat vom 17. Januar 1915, CH-BAR#E1#1000/4#608*. Für den erwähnten Bundesratsbeschluss siehe BR-Prot. Nr. 5509 über die Zuständigkeit der Departemente zur selbstständigen Erledigung von Geschäften vom 17. November 1914, CH-BAR#E1004.1#1000/9#258*.

⁵² Bundesgesetz betreffend die Organisation der Bundeskanzlei vom 28. Juni 1919 sowie Reglement der schweizerischen Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920, beide CH-BAR#E1#1000/4#642*.

⁵³ Règlement pour la Chancellerie fédérale vom 23. Juli 1920, [dodis.ch/55957](https://www.dodis.ch/55957), Art. 1. Seither war immer entweder einer der Vizekanzler für die Redaktion des französischen Beschlussprotokolls zuständig, oder aber der frankophone Bundeskanzler übernahm diese Rolle selber und verzichtete auf den zweiten Vizekanzler, so zum Beispiel George Bovet (Bundeskanzler von 1934 bis 1945) oder Charles Oser (Bundeskanzler von 1951 bis 1967). Seit 1968 waren immer zwei Vizekanzler/innen im Amt.

⁵⁴ «Art. 4. Le procès-verbal des séances du Conseil fédéral indique: le jour et la date de la séance, les noms du président et des membres présents, ainsi que les noms des membres absents, avec les motifs de leur absence.; les propositions et décisions, avec un résumé des motifs, si c'est nécessaire, ainsi que le résultat des votations». Siehe Règlement pour la Chancellerie fédérale vom 23. Juli 1920, [dodis.ch/55957](https://www.dodis.ch/55957), Art. 4.

- Wie bereits 1913 wurde einmal mehr die geltende Protokollführung im Bundesrat diskutiert. Aus dem Antrag zur Inkraftsetzung des *Reglements für die Bundeskanzlei vom 23. Juli 1920* geht hervor, dass man sich in der Bundeskanzlei bereits seit einigen Jahren des «Missstandes» bewusst war, «dass bei Geschäften, welche eine Diskussion veranlassen, über diese Diskussion im Protokoll wenig oder gar nichts bemerkt worden» sei. Man habe deshalb seit einigen Jahren die Praxis eingeführt, bei Beschlüssen, denen eine Diskussion vorangegangen war, eine kurze Begründung anzuführen.⁵⁵ 11
- Die Notizhefte der Protokollführer** Die offizielle Protokollierung der Bundesratssitzungen beschränkte sich lange darauf, in den Beschlussprotokollen möglichst «neutral» die *Entscheide* des Bundesrates festzuhalten. Auch die soeben erwähnten Neuerungen änderten daran nichts. Dennoch wurden im Hintergrund schon länger Teile der Diskussionen und Verhandlungen des Bundesrates durch die Protokollführer in Form von handschriftlichen, oft stenographischen Notizen festgehalten. Die frühesten noch erhaltenen dieser Notizhefte finden sich im Bundesarchiv ab 1919,⁵⁶ was jedoch nicht ausschliesst, dass die Verhandlungen auch bereits viel früher in ähnlicher Form stichwortartig festgehalten wurden. Die ab 1919 erhaltenen Notizhefte dienten wohl zunächst vor allem als Gedächtnisstütze für die Abfassung der Protokollauszüge. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der Inhalt der Notizhefte in maschinengeschriebene «Verhandlungsprotokolle» überführt. 12
- In den Notizheften der Kanzler und Vizekanzler finden sich ab 1921 auch die einzigen wenigen und nur zufällig archivierten Exemplare von «Kanzleischichten», den Vorgängern der Traktandenlisten für die Behandlung von Präsidialgeschäften während der Bundesratssitzungen. Auf dem Kanzleischicht wurden die Akten zu den Departementsgeschäften gesammelt und aufgelegt, die Liste diente dem Bundespräsidenten ausserdem als Überblick über die anstehenden bzw. noch unerledigten Geschäfte.⁵⁷ 13
- Die «Geburt» des Verhandlungsprotokolls nach 1945** Wie bereits mehrmals angetönt, gab die Art der Protokollierung von Bundesratssitzungen immer wieder Anlass zur Diskussion. Nach dem Zweiten Weltkrieg sollte die Praxis der Protokollführung schliesslich entscheidende neue Impulse erhalten: Um 1945 wandte sich Bundeskanzler Oskar Leimgruber, vorher langjähriger Vizekanzler, an den Bundespräsidenten Eduard von Steiger, mit dem er sich zuvor bereits mündlich über seine Bedenken bezüglich Protokollierung ausgetauscht hatte. Wie beide festgestellt hätten, sei die Protokollführung in ihrer aktuellen Form nicht befriedigend, denn die Zusammenstellung von Protokollauszügen stelle «kein eigentliches Protokoll» dar und «gerade die wichtigsten Besprechungen» würden «meistens nicht protokolliert werden, weil sie nicht zu einem Beschluss führten». Bisher seien die Notizen der Protokollführer aus Angst davor, dass vertrauliche Angelegenheiten in dieser verschriftlichten Form einfacher an die Öffentlichkeit gelangen könnten, auch nicht in «eigentliche Protokolle» umgeschrieben worden. Leimgruber schlug vor, auf Anfang 1946 ein «neues System der Protokollierung» einzuführen: Der neue Vizekanzler Felix Weber sollte mit seinem Amtsantritt im Januar 1946 ebenfalls an den Sitzungen teilnehmen, um ein vertrauliches Diskussionsprotokoll in einem einzigen Exemplar zu verfassen, das danach zunächst während ein paar Tagen im «Kanzleischicht-Schrank» den Bundes-

⁵⁵ Antrag der Bundeskanzlei bezüglich Reglement für die Bundeskanzlei vom 14. Juni 1920, CH-BAR#E1#1000/4#642*.

⁵⁶ Teilbestand CH-BAR#E1002* Bundesrat: Notizhefte der Protokollführer (1919–).

⁵⁷ Schreiben von Bundeskanzler Hans Schatzmann an Bundespräsident Eduard Müller vom 31. Oktober 1913, CH-BAR#E1#1000/4#695*.

mars 1919

Comité fédéral
Brouillons de procès-verbaux.

Vendredi 21 mars 1919.

Echange de denrées
avec l'Allemagne
~~off. de l'alim.~~
Office de l'alim. Verbal.

Allems. a offert 6 wagons semences
choisies pour en échange 6 w. autres semences qui
sont tombés sous l'II. ^{et ont dû être pulvérisés.} Nous fait un bloc avec quelques
wagons de conserves, en attendant. Question, voulons-nous
cette sous-entendu l'II.

~~Après~~ L'off. arriva l'amb. de Fr. qui il a
l'intention de faire l'échange en sens, si elle a les
objections et en vient. sur l'urgence -

Economie publ. Verbal

M. le Gouverneur est à bout de forces - seulement
qu'il est devant l'off. inexéc. ; perdre confiance -
~~Substitut, est aussi substitué~~. Il faut une solution

Abb. 3: Auszug aus dem Notizheft von Vizekanzler Antoine Contat, Bundesratssitzung vom 21. März 1919, dodis.ch/57998.

Kanzleischichte v. 25. November 1921.

Justiz- und Verhörrrecht, Ständ der Verträge in Parlament.
Polizei- Abänderung der Verordnung über die Kontrolle der
Ausländer.
 Gesundheitskonkordat.
 Gesetz über die Aufhebung der Anweisung.
 Ausweisungsgesetz (Landschaft).
 Lebersteuern.
Finanz Vollziehungsvereinbarung über die Steuerpläne.
Verfassung Verfassung vom 31. Oktober 1921.
VOLKSWIRT- Ausschuss für den Wirtschaftsausschuss
schafts- Gesetz, Beschaffung von Arbeitsplätzen.
Eisenbahn Wirtschaftsausschuss - zum 2. betr. die Ar-
beitspläne.
Krankenkassen Bestimmungen und Pläne des Krankenkassen-
gesetzes 1919 und 1920. Blatt
Finanz Militärpflichtgesetz der Ausländer in der Schweiz.
xviii 27. Dezember 1921.

Abb. 4: Kanzleischichte vom 25. November 1921 für die Bundesratssitzung vom 29. November 1921 im Notizheft von Vizekanzler Robert Käslin, CH-BAR#E1002#1000/7#26*.

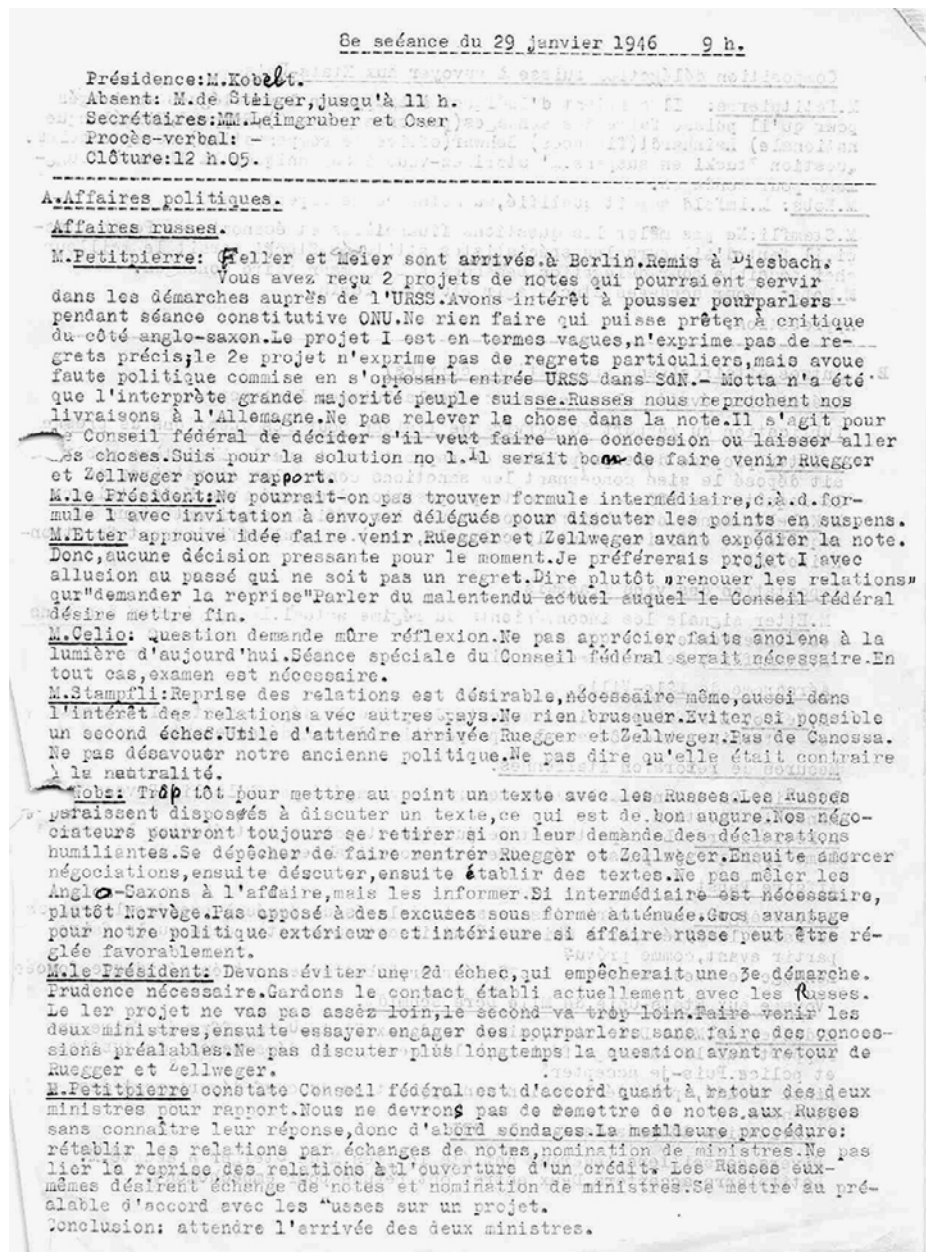


Abb. 5: Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll vom 29. Januar 1946, dodis.ch/57989.

räten zur Konsultation zur Verfügung stehen und später im Tresor aufbewahrt werden sollte. Der bisherige Vizekanzler Charles Oser sollte weiterhin Protokollauszüge im bisherigen Sinne nach Art. 4 des Reglements der Bundeskanzlei anfertigen.⁵⁸

Leimgrubers Vorschlag wurde offensichtlich aufgenommen, denn ab Januar 1946 finden sich tatsächlich die ersten schreibmaschinengeschriebenen, als «Verhandlungsprotokolle» bezeichneten Dokumente im Bundesarchiv.⁵⁹ Von den Protokollen wurde bis Dezember 1967 jeweils ein *einziges*, als vertraulich eingestuftes Exemplar angefertigt.⁶⁰ Die Inhalte der Notizhefte wurden dabei nicht vollständig in die Verhandlungsprotokolle übertragen; in einigen Notiz-

⁵⁸ Schreiben von Bundeskanzler Oskar Leimgruber an Bundespräsident Eduard von Steiger vom 18. Oktober 1945, dodis.ch/55945.

⁵⁹ Teilbestand CH-BAR#E1003* Bundesrat: Verhandlungsprotokolle und Beschlussprotokolle II (1946–1992).

⁶⁰ Erst das Beschlussprotokoll II ab 1968 wurde vervielfältigt und in 10 Exemplaren an die 7 Departementschefs, den/die Bundeskanzler/in sowie die Vizekanzler/innen verteilt.

heften wurden diejenigen Geschäfte mit Farbstift als «A» markiert, welche in den Bundesratssitzungen gemäss Antrag, und damit meist diskussionslos verabschiedet worden waren – diese Geschäfte findet man in den Beschlussprotokollen wieder.⁶¹ Dementsprechend wurden bereits in den frühen Verhandlungsprotokollen vor allem Aussprachen und Umfragen relativ ausführlich protokolliert und die Diskussionen mit persönlicher Nennung des Votanten in der ersten Person wiedergegeben. Anfänglich wurden Verhandlungsprotokolle allerdings nicht lückenlos für jede Sitzung geführt – vielmehr verstanden die Angestellten der Bundeskanzlei das Verfassen der Verhandlungsprotokolle wohl lange als zusätzliche Dienstleistung der Bundeskanzlei an den Bundesrat, da diese Aufgabe weder gesetzlich festgeschrieben, noch in einem Reglement näher definiert war.⁶² Dass die Verhandlungsprotokolle anfangs weniger als «echte» Protokolle, sondern vielmehr als Protokoll*notizen* verstanden wurden, äusserte sich darin, dass diese von 1946 bis 1953, im Gegensatz zu den offiziellen Beschlussprotokollen, nicht vom Bundesrat genehmigt wurden.⁶³

Das Ringen um die Genehmigung der Verhandlungsprotokolle

Die Problematik der Nicht-Genehmigung und somit die Frage nach Aussagewert und Legitimation dieser Protokolle war Bundesrat Eduard von Steiger, dem diese Protokollgattung offensichtlich persönlich am Herzen lag, sehr wohl bewusst. Von Steiger machte deshalb 1950 den Vorschlag, dass von den Verhandlungsprotokollen «alle 14 Tage ein Doppel erstellt und bei den Mitgliedern des Bundesrates in Zirkulation» gesetzt werden solle, damit diese «allfällige Abänderungen vorschlagen und Bemerkungen anbringen» könnten. Er fügte an, «mit jedem Protokoll von Kommissionssitzungen» werde dies so gehalten, «nur gerade bei den wichtigen Beratungen des Bundesrates nicht». Ausserdem, so von Steiger weiter, hätten Verhandlungsprotokolle «politischen und rechtlichen, ja auch geschichtlichen Wert». Deshalb würde es «sich gehören», die Verhandlungsprotokolle gleich den Beschlussprotokollen nach Jahrgängen zusammenzustellen und einzubinden, sowie mit einem Register zu versehen, damit man die entsprechenden Protokolle schnell wiederfinden könne, wenn man sie zur «Auslegung der Bundesratsbeschlüsse» konsultieren müsse.⁶⁴ Von Steigers Vorschlag, die Protokolle zu binden und mit einem Register zu versehen, wurde jedoch vorerst nicht umgesetzt⁶⁵ und auch das Ringen um die Genehmigung der Verhandlungsprotokolle durch den Bundesrat ging noch einige Jahre weiter.

Wohl im Zusammenhang mit dem ungeklärten Status der Protokolle durch deren bundesrätliche Nicht-Genehmigung wurde Mitte 1953 auf Intervention des Vorstehers des EMD, Bundesrat Karl Kobelt, das Verfassen der Verhandlungsprotokolle sistiert und erst gegen Ende 1953 wieder aufgenommen.⁶⁶ In

16

17

⁶¹ Aktennotiz des Bundesarchivs vom 28. April 1981, dodis.ch/55951.

⁶² Für die Jahre 1946–1950 sind die fehlenden Protokolle im BAR-Katalog aufgeführt: CH-BAR#E1003#1000/8#1* (1946), CH-BAR#E1003#1000/8#2* (1947), CH-BAR#E1003#1000/8#3* (1948), CH-BAR#E1003#1000/8#4* (1949), CH-BAR#E1003#1000/8#5* (1950).

⁶³ Der im Kopfteil des Verhandlungsprotokolls aufgeführte Punkt «Protokoll» gibt Auskunft darüber, ob die *Beschlussprotokolle* der letzten Sitzungen genehmigt wurden.

⁶⁴ Briefentwurf von EJPD-Vorsteher Eduard von Steiger an Bundespräsident Max Petitpierre vom November 1950, dodis.ch/55946.

⁶⁵ Von 1951 bis 1953 sind den Protokollen keine Stichwortlisten beigelegt, Stichworte wurden jedoch durch das Bundesarchiv im BAR-Suchkatalog aufgenommen. Von 1956 bis 1960 wurden den Protokollen Stichwortregister beigelegt, von 1961 bis 1965 sind die Stichwortregister als separates Dokument archiviert: CH-BAR#E1003#1994/26#10* und CH-BAR#E1003#1994/26#11*. Für die Zeit danach gibt es keine Register mehr.

⁶⁶ Schreiben von Adjunkt Erwin Gurtner an das Bundesarchiv vom 14. Juli 1970, CH-BAR#E1010C#2015/75#101* (154). Die zeitliche Koinzidenz mit dem Koreakrieg ist nicht zu übersehen: Im Juni 1953 beschloss der Bundesrat die Mandate für die beiden Kommissionen NNRC (neutrale Heimschaffungskommission für Kriegsgefangene) und NNSC (neutrale Überwachungskom-

den Protokollen gibt es deshalb eine Lücke zwischen der Sitzung vom 13. Juni 1953 und der letzten Sitzung des Jahres am 30. Dezember 1953. Selbst in der Bundeskanzlei hegte man gegenüber dem Verfassen der Verhandlungsprotokolle zunehmende Skepsis, was wohl mit der Amtsübergabe von Bundeskanzler Oskar Leimgruber, der sich sehr für das Verfassen von Verhandlungsprotokollen eingesetzt hatte, an Bundeskanzler Charles Oser zusammenhing. Tatsächlich war seit 1951 mit Felix Weber nur noch ein Vizekanzler angestellt, weil der Bundeskanzler die Redaktion der französischsprachigen Erlasse selbst übernahm und auf die Anstellung eines zweiten Vizekanzlers verzichtete. Damit war auch die Arbeitsbelastung des einzigen Vizekanzlers angestiegen, welcher nun für die Redaktion des Verhandlungs- und Beschlussprotokolls verantwortlich war.

In einem Antrag an den Bundesrat formulierte die Bundeskanzlei im August 1953 Bedenken über die Praxis des Verfassens von Verhandlungsprotokollen. Die Reinschrift der Notizen der Protokollführer habe mehr Nachteile als Vorteile, weil sie den knappen und stichwortartig verfassten handschriftlichen Protokollnotizen in maschinengeschriebener Form einen offiziellen Charakter verleihen würden, den sie gar nicht haben sollten: «Es kann deshalb einem Mitglied des Bundesrates wohl nicht zugemutet werden, sich später solche Texte als den von ihm eingenommenen Standpunkt entgegenhalten zu lassen. Beim Bestehen einer Reinschrift ist die Gefahr, dass dies doch versucht wird, grösser als bei blossen handschriftlichen Notizen». Ausserdem sei bei einer maschinengeschriebenen Reinschrift das Risiko grösser als bei schlecht leserlichen, handschriftlichen Notizen, dass vertrauliche Informationen in unbefugte Hände geraten würden. Zudem stehe der Aufwand für die Reinschrift in keinem Verhältnis zu deren Nutzen, weil die Mitglieder des Bundesrates bisher nur etwa viermal pro Jahr den Wunsch nach Einsicht in die Verhandlungsprotokolle geäussert hätten. Entgegen dem Antrag der Bundeskanzlei, in Zukunft deshalb ganz auf das Verfassen der maschinengeschriebenen Verhandlungsprotokolle zu verzichten und ausserdem die bereits vorhandenen Exemplare zu vernichten, beschloss der Bundesrat im Dezember 1953 jedoch, die Bundeskanzlei diese Protokolle weiterhin verfassen zu lassen. In einer offensichtlichen Bemühung um eine Statusaufwertung der Verhandlungsprotokolle forderte der Bundesrat im Beschluss, dass das Protokoll der letzten Sitzung vor jeder neuen Sitzung unter den Ratsmitgliedern zirkulieren solle.⁶⁷ In der Tat wurden die Protokolle ab 1954 und bis zur Reorganisation der Bundeskanzlei 1968 vom Bundesrat genehmigt. Jeweils am Schluss des Protokolls wurde fortan aufgeführt, dass das Protokoll der letzten Sitzungen genehmigt worden war. Manchmal wurden auch Angaben dazu gemacht, ob und an welchem Traktandum nachträgliche Änderungen durch die Bundesräte durchgeführt worden waren.⁶⁸ Es fällt auf, dass als Folge des Bundesratsbeschlusses vom 30. Dezember 1953 die Verhandlungsprotokolle ab 1954 weniger ausführlich angefertigt wurden. Diskussionen wurden nur noch kurz zusammengefasst, auf die Wiedergabe der persönlichen Voten inklusive Nennung des Votanten meist verzichtet. Inhaltlich war das Protokoll gegliedert in Ankündigungen oder Mitteilungen, Diskussionen von ausgewählten schriftlichen Anträgen,

mission für den Waffenstillstand in Korea) anzunehmen, vgl. das BR-Prot. Nr. 968 vom 9. Juni 1953, [dodis.ch/9442](https://www.dodis.ch/9442). Vgl. dazu weiterführend die thematische Zusammenstellung «Korea-Krieg (1950–1953)», [dodis.ch/T1221](https://www.dodis.ch/T1221).

⁶⁷ BR-Prot. Nr. 2138 vom 30. Dezember 1953 über die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates, [dodis.ch/9667](https://www.dodis.ch/9667).

⁶⁸ Siehe zum Beispiel das Verhandlungsprotokoll des Bundesrates vom 6. Dezember 1957, [dodis.ch/55952](https://www.dodis.ch/55952), S. 5: «Das Verhandlungsprotokoll der 82. Sitzung vom 2. Dezember 1957 wird genehmigt mit einer von Herrn Petitpierre gewünschten Einfügung beim Geschäft «Beschaffung von Kampfflugzeugen.»»

Aussprachen, Umfragen sowie Bemerkungen zur Genehmigung der letzten Verhandlungsprotokolle.

Die Frage der Archivierung von Verhandlungsprotokollen

Nach einigen Jahren hatten sich die Verhandlungsprotokolle als neue Aktengattung rund um die Bundesratssitzungen etabliert, womit sich schliesslich auch die Frage nach deren Archivierung im Bundesarchiv stellte.⁶⁹ Im März 1961 wurde ein Entwurf der Bundeskanzlei über Richtlinien betreffend die Abgabe von Verhandlungsprotokollen an das Bundesarchiv in leicht geänderter Fassung vom Bundesrat genehmigt.⁷⁰ Aus dem Bundesratsentscheid vom 9. März 1961 geht hervor, dass die Beteiligten die Notizhefte der Kanzler und Vizekanzler ganz offensichtlich als Vorläufer der Verhandlungsprotokolle verstanden. Die Hefte von 1919 bis und mit 1945 seien deshalb so bald als möglich dem Bundesarchiv zu übergeben. Auch die vom Bundesrat nicht genehmigten, schreibmaschinengeschriebenen Verhandlungsprotokolle von 1946 bis 1950 sollten dem Bundesarchiv abgeliefert werden, während die dazugehörigen Notizhefte ab 1946 allesamt in der Bundeskanzlei aufbewahrt und nicht dem Bundesarchiv übergeben werden sollten, weil die Verhandlungsprotokolle im Verständnis von Bundesrat und Bundeskanzlei die handschriftlichen Notizen ersetzen. Die Protokolle ab 1951 sollten in Zukunft jeweils nach Ablauf von zehn Jahren archiviert werden. Dem Bundesrat war es wichtig, zu betonen, dass die nicht genehmigten Verhandlungsprotokolle bei ihrer Ablieferung ins Bundesarchiv auch als solche gekennzeichnet wurden. Im Bundesratsbeschluss wurde gefordert, dass auf dem Aktenabgabeverzeichnis der Vermerk angefügt werden solle, dass es sich bei den Notizheften sowie den Verhandlungsprotokollen für den Zeitraum von 1946 bis 1950 um «persönliche Aufzeichnungen der Schriftführer» handle, die dem Bundesrat nicht «zur Kenntnisnahme und Genehmigung» vorgelegt worden waren. Dieser Vermerk wurde fortan auch wie gewünscht so angeführt.⁷¹

19

Parlamentarische Luftspiegelungen: die Mirageaffäre, die erste PUK und die Frage der Nachvollziehbarkeit von Bundesratsentscheiden

1964 erfasste die Schweiz ein politisches Beben, welches auch die Protokollierung im Bundesrat erschütterte. Im Zuge der Mirageaffäre⁷² und den Untersuchungen der erstmals eingesetzten parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) wurde die Frage der Nachvollziehbarkeit von Bundesratsentscheidungen politisch in den Raum gestellt. Die PUK bat den Bundesrat um Einsicht in diejenigen Verhandlungsprotokolle der Bundesratssitzungen, in welchen Angelegenheiten rund um die Flugzeugbeschaffung diskutiert wurden. Im Antwortbrief, den der Bundeskanzler im Auftrag des Bundesrates an den PUK-Präsidenten richtete, bat die Regierung die Untersuchungskommission, auf ihr Begehren zu verzichten.⁷³ Die Entscheide des Bundesrates seien in den Beschlussprotokollen bereits genügend dokumentiert, die Regierung sei aber gerne bereit, allfällige Fragen der Untersuchungskommission persönlich zu beantworten. Die Argumentation war klar: Laut Art. 4 des *Bundesgesetzes von 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung* seien die Verhandlungen des Bundesrates nicht öffentlich; jedes Mitglied des Bundesrates müsse sicher sein können, dass seine Äusserungen geheim blieben. Der Bundesrat sträubte sich gegen eine Einsicht in seine vertraulichen Verhandlungsprotokolle, denn

20

69 Teilbestand CH-BAR#E1003* Bundesrat: Verhandlungsprotokolle und Beschlussprotokolle II (1946–1992).

70 BR-Prot. Nr. 472 «Abgabe der Verhandlungsprotokolle des Bundesrates an das Bundesarchiv» vom 13. März 1961, dodis.ch/54319.

71 Aktenabgabeverzeichnis für Bestandsnummer 1003, Akzessionsnr. 1 vom 24. April 1961, CH-BAR#E3120C#2002/50#1085* (516.9).

72 Vgl. dazu die thematische Zusammenstellung «Mirage-Affäre (1964)», dodis.ch/T621.

73 Schreiben von Bundeskanzler Charles Oser an Kurt Furgler, Präsident der Untersuchungskommission Mirageangelegenheit, vom 17. Juli 1964, dodis.ch/55949.

dies würde gar das Kollegialitätsprinzip unterminieren. Ferner äusserte die Regierung quellenkritische Bedenken, denn obwohl sich die Protokollführer bemühten, in den Verhandlungsprotokollen die Wortmeldungen möglichst genau wiederzugeben, so seien die Notizen «natürlicherweise unvollständig und summarisch, sodass sie die Nuancen eines Votums nicht wiedergeben können und kein völlig getreues, unter Umständen sogar einseitiges Bild der gefallenen Äusserungen vermitteln».⁷⁴ Diese Argumente gegen den «Beweiswert» der Verhandlungsprotokolle gleichen sehr den Bedenken, welche schon im Antrag der Bundeskanzlei zum Bundesratsbeschluss vom 30. Dezember 1953 geäussert wurden.⁷⁵ Sie werden in der Geschichte der Verhandlungsprotokolle auch nicht zum letzten Mal auftauchen. Es scheint, dass der Bundesrat für das Begehren der PUK schliesslich einen Kompromiss fand: Die Bundeskanzlei stellte ein Dossier mit Auszügen aus allen mit der Mirageaffäre in Verbindung stehenden, in Bundesratssitzungen diskutierten Traktanden zusammen. Die persönlichen Voten der Bundesräte wurden allerdings anonymisiert, was angesichts der klaren Departementsverteilung weitgehend sinnlos war.⁷⁶ Die Spuren der Anonymisierungsaktion sind noch deutlich im Protokoll zu sehen.⁷⁷

**Reorganisation
der Bundeskanzlei
1968 und neue
Protokolltypen**

Im Zuge der Mirageaffäre wurde vom Parlament nicht nur die geltende Protokollführung im Bundesrat erstmals einer kritischen Prüfung unterzogen, die Angelegenheit hatte auch «auf die ungenügende Kontrolle und Koordination in Regierung und Verwaltung hingewiesen und den Boden für eine Verstärkung des politischen Führungsinstrumentariums im Bunde vorbereitet».⁷⁸ So wurde Ende der 1960er Jahre das Klima für eine Totalrevision des obsoleten Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914 günstig. Die Reorganisation der Bundesverwaltung von 1968 stützte sich grösstenteils auf den *Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates*, der dem Bundesrat im November 1967 von der «Kommission Hongler» vorgelegt wurde.⁷⁹ Die von verschiedener Seite bemängelte ungenügende verwaltungsinterne Kontrolle wurde im Bericht auch auf die Überlastung des Bundesrates zurückgeführt. Dieses Problem hatte bereits in der Vergangenheit für Diskussionen gesorgt.⁸⁰ Im «Hongler-Bericht» wurde deshalb unter anderem eine Erweiterung der Anzahl Bundesräte vorgeschlagen, um die Geschäftslast zu verringern. Der Vorschlag setzte sich jedoch weder 1968, noch in den späteren Regierungsreformversuchen in den 1990er-Jahren durch. Als Argument dagegen wurde jeweils angeführt, «dass eine Vergrösserung des Gremiums eine präsidentiale Führung und damit die Preisgabe des bisherigen Kollegialsystems» erfordern würde.⁸¹ Eine Entlastung erfuhren Bundesrat und Bundespräsident vorerst jedoch vor allem durch die veränderte Stellung der Bundeskanzlei, welche dank ihren neu erworbenen Kompetenzen massgeblich dazu beitrug, die Geschäftslast durch bessere Organisation erträglicher zu machen.

21

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ BR-Prot. Nr. 2138 vom 30. Dezember 1953 über die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates, dodis.ch/9667.

⁷⁶ Für die Zusammenstellung siehe das Dossier CH-BAR#E1030.1#1983/107#9* (211.10).

⁷⁷ Vgl. die Bleistiftdurchstreichungen z. B. im Verhandlungsprotokoll der 86. Sitzung des Bundesrates vom 28. Dezember 1960, dodis.ch/15500.

⁷⁸ Christian Furrer: «Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung», in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 1977, S. 57–75, hier S. 60.

⁷⁹ Expertenbericht über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates vom November 1967, dodis.ch/55922.

⁸⁰ Zur Diskussion um die Entlastung der Departemente und des Bundesrates 1956–1967 siehe CH-BAR#E1010A#1973/88#91* (209) und CH-BAR#E1010A#1973/88#92* (209).

⁸¹ Wolf Linder: Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven, Bern u. a. 2012³, S. 261.

Bis anhin fanden die Bundesratssitzungen normalerweise zweimal pro Woche dienstags und freitags statt. Zur Verbesserung und Beschleunigung der Kommunikation von Bundesratsbeschlüssen an die Öffentlichkeit wurde nun aus dem Parlament vorgeschlagen, die Sitzungstage zusammenzulegen und auf den Mittwoch vorzuzuschieben, damit wichtige Beschlüsse noch in der gleichen Woche kommuniziert werden könnten.⁸² Dieser Vorschlag wurde aufgenommen und umgesetzt: Seit 1968 findet die ordentliche Bundesratssitzung ausserhalb der Parlamentssession jeweils mittwochs statt.

War die Bundeskanzlei nach 1914 vor allem ein «Hilfsorgan des Bundespräsidenten»,⁸³ wurde sie mit der Verwaltungsorganisation 1968 zur Stabsstelle des Bundesrates aufgewertet. Eine Erneuerung auf personeller Ebene ermöglichten die Rücktritte von Bundeskanzler Charles Oser und Vizekanzler Felix Weber.⁸⁴ Bundeskanzler wurde neu Karl Huber, und erstmals seit 1951 waren mit Jean-Marc Sauvant und Walter Buser wieder zwei Vizekanzler angestellt.⁸⁵ Die Bundeskanzlei erhielt die Hauptaufsicht über die Abwicklung des Mitberichtsverfahrens, welches in den *Richtlinien für die Antragsstellung und das Mitberichtsverfahren* vom 1. April 1968 erstmals vereinheitlicht wurde.⁸⁶

Die Protokollführung im Bundesrat sowie die Kommunikation mit den antragsstellenden Departementen wurden im Januar 1968 durch einen Bundesratsbeschluss neu geregelt.⁸⁷ Darin wurde festgehalten, dass die Beschlussprotokolle nach bisherigem Verfahren erstellt werden sollten. Wie bisher sollte dort, wo keine Differenzen im Mitberichtsverfahren aufgetaucht waren, der Antrag im Normalfall unverändert übernommen werden. Gemäss der bereits seit Ende der 1950er Jahre eingeführten Praxis wurde in diesem Fall der Originalantrag dem Beschluss angefügt und mit der Bemerkung «Beilage» bzw. «annexe» vermerkt. Stimmt die Departemente dem Antrag ohne Kommentar bei, so wurde deren Stellungnahme nicht beigelegt, sondern auf dem Beschlussdispositiv mit «Zustimmung» bzw. «adhésion» kommentiert. Bei Differenzen sollte laut Bundesratsbeschluss eine kurze Darlegung der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens sowie eine kurze Motivierung des Beschlusses ergänzt werden. Wie bisher wurden bei abweichenden Meinungen der Departemente die Mitberichte, Stellungnahmen und Vernehmlassungen dem Originalantrag beigelegt.⁸⁸

Neben den weitgehend wie bisher verfassten Beschlussprotokollen entstanden einige neue oder veränderte Dokumententypen rund um die Protokollierung von Bundesratssitzungen.⁸⁹ Manche von ihnen wurden allerdings nur bis zum Inkrafttreten des nächsten Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 produziert.

Das Verhandlungsprotokoll wurde ab 1968 «Beschlussprotokoll II» oder wegen der Redaktion auf grünem Papier auch «Grünes Protokoll» genannt und

⁸² BR-Prot. Nr. 1863 vom 10. November 1967 «Question Müller-Berne du 28 juin 1967», dodis.ch/55925.

⁸³ Weber: Bundeskanzlei, S. 6.

⁸⁴ Furrer: Bundeskanzlei, S. 60.

⁸⁵ Bis heute führen neben dem/der Bundeskanzler/in jeweils zwei Vizekanzler/innen die Bundeskanzlei.

⁸⁶ Richtlinien für die Antragsstellung und das Mitberichtsverfahren vom 1. April 1968, CH-BAR#E1030.1#1983/107#23*. Die Richtlinien wurden 1972 als «Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte» aktualisiert, siehe Sauvant: Mitberichtsverfahren, S. 39.

⁸⁷ BR-Prot. Nr. 60 vom 17. Januar 1968 betreffend die Protokollführung in den Bundesratssitzungen/Orientierung der Departemente, dodis.ch/54305.

⁸⁸ Als Beispiel für ein Beschlussdispositiv mit abweichenden Meinungen im Mitberichtsverfahren siehe das BR-Prot. Nr. 621 vom 29. März 1963 über die Aufnahme von tibetischen Flüchtlingen, dodis.ch/18992 oder das BR-Prot. Nr. 1683 vom 10. September 1975 betreffend Exportrisikogarantie an die Firma Brown Boveri & Cie, dodis.ch/38916.

⁸⁹ Abgelegt von 1968–1978 im Teilbestand BAR: E1004.2* Bundesrat: Separatprotokolle, Verzeichnisse und Listen (1968–1996).

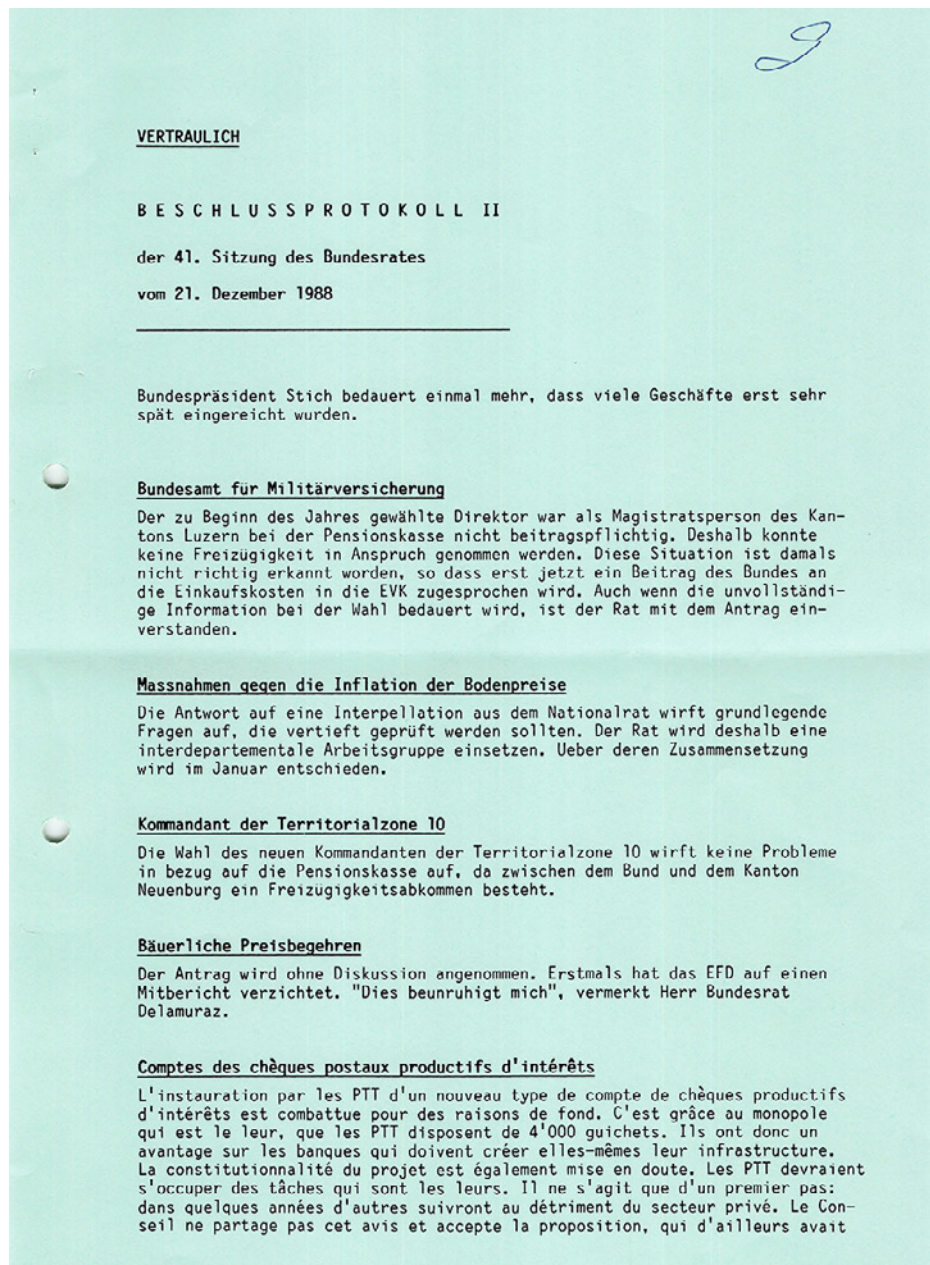


Abb. 6: Auszug aus dem Beschlussprotokoll II vom 21. Dezember 1988, dodis.ch/57988.

in etwas veränderter Form geführt. Die Verhandlungsnotizen, so hiess es im Bundesratsbeschluss vom 17. Januar 1968, sollten sich «inskünftig auf *wichtige* Geschäfte beschränken, bei denen diese Notizen für die Zukunft von Bedeutung sein könnten.»⁹⁰ Von den «wichtigen Geschäften» ausgenommen waren Geschäfte der ordentlichen Traktandenliste, sogar, wenn diese Anlass zur Diskussion boten. Im neuen Verhandlungsprotokoll sollten also ausschliesslich «wichtige» Aussprachen und Umfragen protokolliert werden, wobei der Ermessensspielraum, «welches Geschäft als wichtig zu bezeichnen ist», beim Protokollführer lag. Das vertrauliche Beschlussprotokoll II wurde nun, im Gegensatz zur bisherigen Praxis, erstmals vervielfältigt und an die zehn an der Bundesrats-sitzung anwesenden Personen verteilt, also an die sieben Bundesräte, den Bundeskanzler und die zwei Vizekanzler. Der Bundesratsbeschluss vom 17. Januar 1968 sah vor, dass die neuen Verhandlungsprotokolle am Vorabend der nächs-

⁹⁰ BR-Prot. Nr. 60 vom 17. Januar 1968 betreffend die Protokollführung in den Bundesratssitzungen/Orientierung der Departemente, dodis.ch/54305.

<u>51. Beschlussprotokoll I</u>		
<u>der Sitzung des Bundesrates vom 23. Dezember 1968</u>		
<u>Schriftliche Anträge</u>	<u>Beschluss</u>	<u>Bemerkungen</u>
<u>Bundeskanzlei</u>		
- BRB über ergänzende Ordnung der Zuständigkeiten der Departemente zur selbständigen Erledigung von Geschäften		mit 3 textlichen Änderungen
<u>Politisches Departement</u>		
- Konvention zum Schutze von Pflanzenzüchtungen	g.A.	
- Änderung des Gebührentarifs vom 20.11.1956 (Seeschiffahrtsamt/Seeschiffregisteramt)	g.A.	
<u>Departement des Innern</u>		
- ETH, Neufestsetzung der Bezüge der Assistenten	g.A.	
- ETH, Bezüge der Lehrkörper	g.A.	
- ETH, Beförderung zum Sektionschef I bei der EMPA	g.A.	
- ETH, Beförderung zum Sektionschef Ia	g.A.	
- EAWAG, Beförderung zum Sektionschef I	g.A.	
- Rechenzentrum, a.o. Besoldungserhöhung für den Chef	g.A.	
- Maturitätskommission, Neubestellung	g.A.	
- Verbaunng der Aergera FR	g.A.	
- Nationalstrasse N 9, Teilstrecke Ried-B ig - Schallberg	g.A.	
- EAWAG, a.o. Besoldungserhöhung (formelle Beschlussfassung)	g.A.	
- Institut für Reaktorforschung, Würenlingen, Neufestsetzung der Besoldung eines Sektionschefs Ia		Begrüssung Fin.Del.
- Schaffung einer Abteilung für Wissenschaft und Forschung	g.A.	EDI vom 18.12.1968
- Versuchsanstalt für Wasserbau und Erdbau an der ETH, a.o. Besoldungserhöhung (formelle Beschlussfassung)	g.A.	
<u>Justiz- und Polizeidepartement</u>		
- Beförderung von Chefbeamten	g.A.	
- Nouer Vertreter des Bundesanwaltes für die französische Schweiz	g.A.	
- Strafanstalt "Plaine de l'Orbe", Bundesbeitrag	g.A.	
- Versicherungsamt, Besoldungszuschläge für 2 Chefbeamte (formelle Beschlussfassung)	g.A.	
- Beschwerde Verkehrsliga beider Basel wegen Parkierens	g.A.	
- Zivilverteidigungsbuch	g.A.	

Abb. 7: Beschlussprotokoll I vom 23. Dezember 1968, dodis.ch/57987.

ten Sitzung an die Bundesräte verteilt werden sollten, damit diese auf ihrem Exemplar bis zum nächsten Morgen Korrekturen anbringen konnten. Danach sollten die Kopien durch die Bundeskanzlei wieder eingezogen und bei nächster Gelegenheit, unter Berücksichtigung der bundesrätlichen Korrekturen, in nur zwei Exemplaren zur Aufbewahrung beim Protokollführer definitiv erstellt werden. Ob dieses Vorhaben in der Praxis auch so durchgesetzt wurde, lässt sich anhand des Archivmaterials nur schwer überprüfen. Fest steht, dass nicht immer alle Exemplare wieder zurück an die Bundeskanzlei gelangten. So finden sich in den Handakten von Bundesrat Ludwig von Moos, dem Vorsteher des EJPD während der Zerka-Krise von 1970, Kopien der entsprechenden Verhandlungsprotokolle.⁹¹ Dem Bundesarchiv jedenfalls wurde jeweils nur ein Exemplar der Beschlussprotokolle II zur Archivierung abgegeben. Fest steht auch, dass die Verhandlungsprotokolle ab 1968 nicht mehr offiziell vom Bundesrat genehmigt wurden, obwohl deren Zirkulation unter den Mitgliedern dank der Erhöhung der Auflage auf zehn Exemplare stark erleichtert wurde. Wie sie einige Jahre später rückblickend schreiben wird, hätte die Bundeskanzlei eine Genehmigung des Protokolls durch den Bundesrat begrüsst.⁹²

⁹¹ Vgl. DDS, Bd. 25, Dok. 37, dodis.ch/35415 und die Zusammenstellung dodis.ch/C1392 bzw. das Dossier CH-BAR#E4001D#1976/136#701* (163).

⁹² Notiz des Bundeskanzlers Karl Huber an den Bundesrat vom 21. Oktober 1975, dodis.ch/54306.

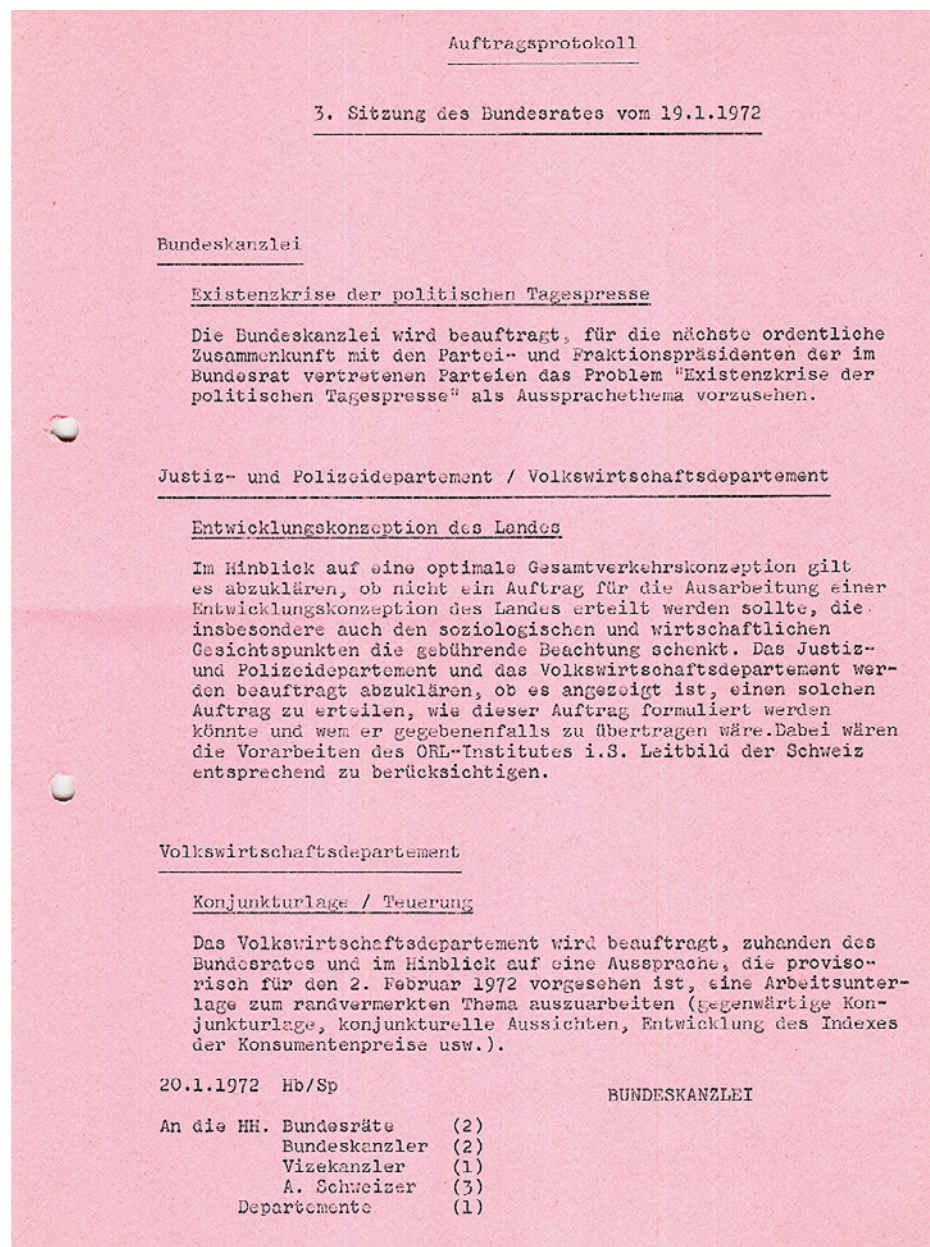


Abb. 8: Auftragsprotokoll vom 19. Januar 1972, dodis.ch/57981.

Mit dem Ziel, die Departemente schneller über gefasste Bundesratsentscheide zu informieren, wurde Anfang 1968 das auf gelbem Papier verfasste «Beschlussprotokoll I» eingeführt. Das Beschlussprotokoll I war im Grunde eine Kopie der Traktandenliste, auf der die Bundesratsentscheide in Kurzform notiert wurden. Sofern ein Geschäft nicht «gemäss Antrag» («g. A.») erledigt werden konnte, wurde die Art der Erledigung in einem Kommentar festgehalten (etwa «gemäss Mitbericht Finanzdepartement» o.ä.). Vor der Einführung des Beschlussprotokolls I war es üblich, die Departemente telefonisch über für sie wichtige Bundesratsentscheide zu informieren, manchmal sogar noch während der Bundesratssitzung.⁹³ Neu wurden alle Bundesratsentscheide den Departementen sofort mitgeteilt, indem eine bestimmte Anzahl an Beschlussprotokollen I unmittelbar nach der Sitzung an die Generalsekretariate der Departemente zur internen Weiterverteilung geschickt wurde.⁹⁴

⁹³ Schreiben der Direktion der Eidgenössischen Militärverwaltung an die Bundeskanzlei vom 26. September 1968, CH-BAR#E1010C#1996/219#311* (322.2).

⁹⁴ Siehe z. B. das Schreiben des Generalsekretariats des EFD an die Bundeskanzlei vom 11. April

Nr.4 D e l e g a t i o n e n		
Sitzung des Bundesrats vom 8. September 1976		
24.9.1976, 18.30 h, Bern	Cocktail Finnische Botschaft	BR Brugger
1.12.76 Visp	Feier für NR-Präsident Wyer	BR Chevallaz
1.12.76 Amriswil	Feier für StR-Präsident Munz	BR Furgler
Verteiler: Sekretariat der Herren Bundesräte Protokollechef Hrn. A. Pfister, Generalsekretär Bundesversammlung		
10.9.1976 Dr/Bi <i>B</i>		

Abb. 9: Delegationsliste vom 8. September 1976, dodis.ch/57980.

Ebenfalls zur Verbesserung der Kommunikation mit den Departementen wurde die Einführung eines «Beschlussprotokolls über die erteilten Aufträge» beschlossen, später bekannt unter der Bezeichnung «Auftragsprotokoll».⁹⁵ Darin wurden alle Aufträge des Bundesrates an die Departemente aufgeführt. Aufträge an die Departemente entstanden meistens dann, wenn der Bundesrat bei Aussprachen oder Umfragen zum Schluss kam, dass er für die Weiterverfolgung einer Angelegenheit mehr Informationen und Abklärungen benötigte, welche die Departemente anschliessend besorgten. Die Bundeskanzlei überwachte die Erledigung dieser Aufträge und erinnerte die Departemente in regelmässigen Abständen daran, noch offenstehende Aufträge zu bearbeiten.⁹⁶

Ab dem 26. April 1968 finden sich in den Akten zur Protokollierung von Bundesratssitzungen ebenfalls auf grünem Papier verfasste «Delegationslisten».⁹⁷ Mit deren Einführung bestanden nun erstmals formalisierte Listen für die Vertretung von Bundesräten – vorher war die Information, wer welchen Bundesrat an welchem Anlass vertreten sollte, jeweils am Ende des Verhand-

1988, CH-BAR#E1010C#2015/76#72* (322.3).

⁹⁵ Abgelegt von 1968–1978 im Dossier CH-BAR#E1004.2#1979/115#12* (4.4).

⁹⁶ Vgl. dazu das Dossier CH-BAR#E1010C#1996/219#314* (322.5).

⁹⁷ Schreiben des Vizekanzlers Walter Buser an die Bundesratssekretärinnen vom 26. April 1968, CH-BAR#E1010C#2008/204#1* (322.3).

<u>Liste der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte</u>	
	<u>Genehmigt am:</u>
<u>Politisches Departement</u>	
Weltpostverein, Voranschlag 1969	9.12.
Schliessung des Konsulates in Medan	11.12.
<u>Departement des Innern</u>	
Legat Dr. Ed. Fankhauser / ETH	12.12.
<u>Justiz- und Polizeidepartement</u>	
Luzern, Verordnung über die Einführung des eidg. Grundbuches	12.12.
<u>Militärdepartement</u>	
Dienstaltersgeschenk Oberstdiv Carlo Fontana	11.12.
Militärflugplatz Raron, Landerwerb	12.12.
<u>Finanz- und Zolldepartement</u>	
Landkauf in Ebnat-Kappel	12.12.
<u>Volkswirtschaftsdepartement</u>	
Allgemeinverbindlicherklärung der Vereinbarung über die Ruhezeit beim Abendverkauf im Dezember im Detailhandel des Kantons Basel-Stadt	6.12.
Vorlängerung der Frist für das Inkrafttreten des in der Komoddy- Runde ausgehandelten Abkommens über chemische Produkte	10.12.
Tessin, Einführungsgesetz zum Arbeitsgesetz	10.12.
Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages für die schweizerische Holzindustrie	12.12.
<u>Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement</u>	
Kündigung der Rediffusion-Konzession	6.12.
Bundeskanzlei 12.12.1968/hg	

Abb. 10: Liste der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte vom 12. Dezember 1968, dodis.ch/57961.

lungsprotokolls kurz notiert worden. Die Delegationen wurden der Bundeskanzlei durch die Sekretärinnen der Bundesräte telefonisch mitgeteilt.⁹⁸

Ab Juli 1968 führte die Bundeskanzlei als weiteren Dokumententyp ein Verzeichnis ein, in welchem periodisch die durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte aufgelistet waren.⁹⁹ Im Sinne eines Ausbaus des Systems wurde 1969 die Liste von Geschäften, die voraussichtlich per Präsidialverfügung erledigt werden konnten, von der Bundeskanzlei unter Mitarbeit der Departemente überarbeitet und vom Bundesrat genehmigt.¹⁰⁰ Auf der Präsidialverfügungsliste sollten nur unbestrittene Geschäfte ohne «politische» oder «grundsätzliche Bedeutung» aufgeführt werden. Erschien dem Bundeskanzler oder dem Bundespräsidenten ein Geschäft auf der Liste dennoch diskussionswürdig, wurde es auf die ordentliche Traktandenliste gesetzt.¹⁰¹ Die Liste der Geschäfte, wel-

⁹⁸ Schreiben des Vizekanzlers Marc Sauvant an die Bundesratssekretärinnen vom 20. April 1971, CH-BAR#E1010C#1996/219#310* (322.1).

⁹⁹ Entwurf für ein Schreiben der Bundeskanzlei an das Bundesarchiv vom 18. Juli 1969, CH-BAR#E1010C#2015/75#101* (154). Die Liste der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte ist von 1968–1978 im Teilbestand CH-BAR#E1004.2* Bundesrat: Separatprotokolle, Verzeichnisse und Listen (1968–1996) archiviert, Dossiers CH-BAR#E1004.2#1979/115#14* bis CH-BAR#E1004.2#1979/115#24* (5.2).

¹⁰⁰ BR-Prot. Nr. 756 vom 7. Mai 1969 über die Liste der Präsidialverfügungen, dodis.ch/55926.

¹⁰¹ Ibid.

che per Präsidentialverfügung erledigt werden konnten, wurde 1986 noch einmal erweitert und in einem Bundesratsbeschluss festgehalten.¹⁰²

Die Bundeskanzlei als Koordinationsinstanz

Als Folge des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1968 entwickelte sich die Bundeskanzlei vermehrt zur Koordinationsinstanz zwischen Bundesrat und Verwaltung. Zehn Jahre später, im Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978, wurde die aufgewertete Rolle des Kanzlers als Koordinator der Regierungspolitik noch einmal festgehalten. Die Bundeskanzlei hatte aber bereits ab 1968 mehr Verantwortung für die reibungslose Vorbereitung der Geschäfte und bei der Durchführung der Bundesratssitzungen übernommen,¹⁰³ wobei Abläufe und Fristen im Verlauf der 1970er Jahre immer stärker reguliert, reglementiert und in entsprechenden Listen, Merkblättern und Tabellen festgehalten wurden. Die Departemente bestimmten sogenannte «Verbindungsleute», mit denen sich die Bundeskanzlei ab 1970 in regelmässig stattfindenden Konferenzen austauschte.¹⁰⁴ Zur Vereinheitlichung der Verfahren sollten künftig alle Geschäfte über die «Verbindungsmänner» an die Bundeskanzlei gelangen. An den Konferenzen wurden unter anderem anstehende Geschäfte vorangemeldet, Abläufe und Antragsstellung besprochen. Die Konferenzen der Verbindungsleute wurden später zur Generalsekretärenkonferenz (GSK) aufgewertet.¹⁰⁵ Für die Vorbereitung und Erledigung von Bundesratsgeschäften wurden Richtlinien aufgestellt, welche an die Departemente verteilt wurden.¹⁰⁶ In den 1970er Jahren wurde auch vermehrt über die Gestaltung der Protokollhefte und die Art der Nummerierung der Bundesratsbeschlüsse nachgedacht¹⁰⁷ und 1971 die Inhaltsreihenfolge der Protokollhefte erstmals verbindlich festgelegt.¹⁰⁸ Ein Farbsystem sollte den Überblick über die vielen Schriftstücke der Bundesratssitzungen erleichtern.¹⁰⁹ Jeweils freitagvormittags wurde eine blaue Liste als Voranzeige der wichtigsten Geschäfte der nächsten Bundesratssitzung vom kommenden Mittwoch an die Bundesräte verteilt. Montagvormittags wurde die definitive Traktandenliste für Geschäfte mit abgeschlossenem Mitberichtsverfahren erstellt. Die zu behandelnden Geschäfte waren nach Departement geordnet und mit verschiedenen Kürzeln versehen: «NA» für «Nicht ausgeteilt», «D» für «Differenzen» und «*» für Geschäfte, die *en bloc* genehmigt werden können, «sofern Diskussion nicht verlangt wird».

31

¹⁰² BR-Prot. Nr. 1067 vom 25. Juni 1986 über die Entlastung des Bundesrates und die Ausführung von Mandaten, [dodis.ch/53852](https://www.dodis.ch/53852).

¹⁰³ Für einen Beschrieb von Sitzungsvorbereitung und -ablauf siehe z. B. die vertrauliche Notiz der Bundeskanzlei vom 10. Dezember 1970, [dodis.ch/54318](https://www.dodis.ch/54318) oder die Notiz des Bundeskanzlers Karl Huber an den Bundespräsidenten Hans-Peter Tschudi vom 14. Januar 1970, [dodis.ch/54311](https://www.dodis.ch/54311).

¹⁰⁴ Protokoll der 2. Sitzung der Konferenz der Verbindungsleute Departemente – Bundeskanzlei vom 20. August 1970, CH-BAR#E1010C#1996/219#309* (322.0).

¹⁰⁵ Später fanden diese Koordinationssitzungen mit den Generalsekretären der Departemente statt. Laut mündlicher Auskunft der ehemaligen Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller gab es in den 1990er Jahren eine «kleine» und eine «grosse» GSK – die kleine fand wöchentlich jeweils donnerstags unter ihrer Leitung statt und diente unter anderem der Vorbesprechung von anstehenden Bundesratsgeschäften bzw. der Traktandenliste für die nächste Woche. Im Gegensatz zur ordentlichen GSK wurde die «kleine GSK» nicht protokolliert. Persönliches Gespräch der Autorschaft mit Hanna Muralt Müller in Bern vom 14. Januar 2020.

¹⁰⁶ Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte vom 1. Januar 1972, CH-BAR#E1010C#1996/219#144* (208).

¹⁰⁷ Vgl. den Notiz-Entwurf an Vizekanzler Jean-Marc Sauvant vom 2. Oktober 1970, CH-BAR#E1010C#1996/219#315* (322.7) sowie die Notiz an Bundeskanzler Karl Huber vom 21. Dezember 1971, CH-BAR#E1010C#1996/219#309* (322.0).

¹⁰⁸ Dokument «Protokollheft BR, Inhaltsreihenfolge» vom 8. Juli 1971, CH-BAR#E1010C#1996/219#315* (322.7).

¹⁰⁹ Für eine Übersicht über die verschiedenen Dokumente der Bundesratssitzungen, Farben, Zuständigkeiten und Fristen siehe die Termintabelle Schriftstücke Bundesratssitzungen vom 24. April 1970, CH-BAR#E1010C#1996/219#310* (322.1).

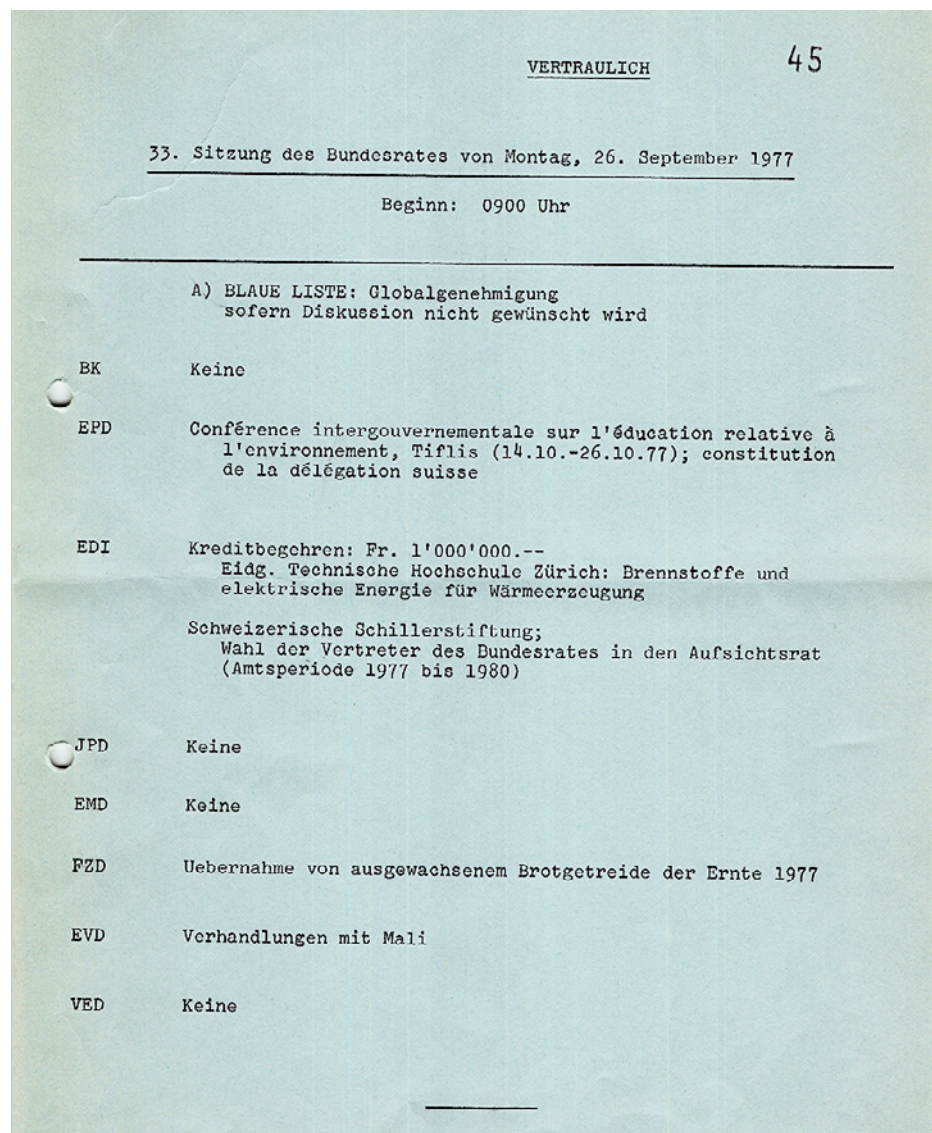


Abb. 11: Auszug aus der blauen Traktandenliste vom 26. September 1977, dodis.ch/57959.

Diese Traktandenlisten wurden 1974 unterteilt in einen Teil auf blauem Papier, auf dem «unbestrittene Geschäfte ohne politische Tragweite» aufgeführt waren. Auf einem weissen Papier waren «alle übrigen Geschäfte, insbesondere Geschäfte aufgeführt, die bestritten, für das Parlament bestimmt oder sonstwie von politischer Tragweite» waren. Am Schluss dieser weissen Liste standen die Aussprachegeschäfte.¹¹⁰ Das System der auf blauem und weissem Papier verfassten Traktandenliste wurde in einem Bundesratsbeschluss von 1986 noch einmal offiziell festgelegt.¹¹¹ Offensichtlich konnte es sich jedoch nicht dauerhaft durchsetzen; die erste Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller sollte in den frühen 1990er Jahren als Neuerung eine Traktandenliste einführen, die auf orangem, blauem und weissem Papier verfasst war¹¹² – dieses System wird offensichtlich

¹¹⁰ Siehe die Notiz von Bundeskanzler Karl Huber an Bundespräsident Ernst Brugger vom 6. Dezember 1973, dodis.ch/54312 und die Notiz der Bundeskanzlei an den Bundesrat vom 3. Januar 1974, dodis.ch/55947.

¹¹¹ BR-Prot. Nr. 1067 vom 25. Juni 1986 über die Entlastung des Bundesrates und die Ausführung von Mandaten, dodis.ch/53852.

¹¹² Laut Hanna Muralt Müller schlug sie dieses System Bundeskanzler François Couchepin als Neuerung vor. Nach eigener Aussage war ihr unbekannt, dass es für die Traktandenliste vorher bereits zeitweise ein Farbsystem gab. Persönliches Gespräch mit Hanna Muralt Müller in Bern vom 14. Januar 2020.

bis heute angewendet.¹¹³ Während Muralts Müllers Amtszeit enthielt die orange Liste, welche an der Sitzung zuerst behandelt wurde, rund 20–30 Geschäfte, über die gemäss Vorsondierung bei den Generalsekretären keine Diskussionen zu erwarten waren. Falls in der Sitzung dennoch eine Diskussion gewünscht war, wurde das Geschäft auf die weisse Liste gesetzt. Die blaue Liste, welche als nächste behandelt wurde, enthielt Vorstösse des Parlaments, über die keine Diskussionen zu erwarten waren – falls es dennoch Diskussionsbedarf gab, wurde das Geschäft ebenfalls auf die weisse Liste verschoben. Die weisse Liste schliesslich enthielt Geschäfte, die eine Diskussion im Rat verlangten. Angefügt daran waren die Aussprachethemen sowie eine Auflistung der bundesrätlichen Delegationen an verschiedene Anlässe. Zum Schluss wurde noch die grüne Traktandenliste besprochen, auf welcher vertrauliche, oft dringliche Geschäfte aufgeführt waren.¹¹⁴ Die Einführung einer separaten vertraulichen Traktandenliste in zehn Exemplaren war dem Bundesrat von Seiten der Generalsekretärenkonferenz bereits 1982 in einem Aussprachepapier über die Frage nach einem besseren Schutz der Bundesratsakten und insbesondere der vertraulichen Anträge vorgeschlagen worden. Der Vorschlag wurde vom Bundesrat damals jedoch nicht angenommen.¹¹⁵

Um ihre Rolle als Koordinationsinstanz der Bundesratsgeschäfte durchzusetzen und einen möglichst verzögerungsfreien Sitzungsablauf zu garantieren, stellte die Bundeskanzlei nach der Reorganisation der Verwaltung von 1968 strengere Regeln und Fristen auf.¹¹⁶ Später wurde in einem Bundesratsbeschluss festgehalten, dass in Zukunft nur Geschäfte mit abgeschlossenem Mitberichtsverfahren auf die Traktandenliste gesetzt werden durften.¹¹⁷ Dass Geschäfte von den Departementen unter Missachtung der Richtlinien des Mitberichtsverfahrens auf die Traktandenliste gesetzt wurden, war jedoch auch weiterhin ein Problem, das die Bundeskanzlei beschäftigte.¹¹⁸ Aussprache-Geschäfte, welche der Bundeskanzlei anfangs noch von den Sekretärinnen der Bundesräte am Freitag telefonisch gemeldet wurden¹¹⁹ oder in der Sitzung selber erstmals vorgebracht wurden, sollten neu nur noch dann traktandiert werden, wenn im Vorfeld schriftliche Unterlagen dazu angefertigt worden waren.¹²⁰

Die Art der Protokollführung im Bundesrat wurde um 1970 durch eine Kleine Anfrage aus dem Parlament einmal mehr zur Diskussion gestellt. Darin wurde zu Bedenken gegeben, dass der «Bericht Bonjour»¹²¹ aufgezeigt habe, «dass über die Verhandlungen des Bundesrates keine ausführlichen Protokolle geführt» würden, was sich negativ «auf die spätere Geschichtsschreibung»

¹¹³ Vgl. die Darstellung «Bundesratssitzung» im Portal der Schweizer Regierung www.admin.ch.

¹¹⁴ Laut Hanna Muralt Müller hatte diese grüne Liste bei ihrem Amtsantritt bereits bestanden. Persönliches Gespräch mit Hanna Muralt Müller in Bern vom 14. Januar 2020.

¹¹⁵ BR-Prot. Nr. 466 vom 8. März 1982 über den Aktenschutz und die Geheimhaltung, dodis.ch/55941.

¹¹⁶ So stellte die Bundeskanzlei zum Beispiel Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung von Bundesratsgeschäften auf; siehe Richtlinien für die Vorbereitung und Erledigung der Bundesratsgeschäfte vom 1. Januar 1972, CH-BAR#E1010C#1996/219#144* (208).

¹¹⁷ BR-Prot. Nr. 167 vom 8. Februar 1978 über Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte und Traktandenliste, dodis.ch/55942.

¹¹⁸ Ab sofort müsse wieder «etwas mehr Ordnung» in der Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte herrschen; Geschäfte würden zukünftig nur noch traktandiert, wenn die Mitberichtsfristen eingehalten wurden. Vgl. dazu das Schreiben des Bundeskanzlers Karl Huber an die Generalsekretäre vom 29. April 1980, dodis.ch/55948.

¹¹⁹ Schreiben des Vizekanzlers Jean-Marc Sauvant an die Bundesratssekretärinnen vom 20. April 1971, CH-BAR#E1010C#1996/219#310* (322.1).

¹²⁰ BR-Prot. Nr. 167 vom 8. Februar 1978 über Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte und Traktandenliste, dodis.ch/55942.

¹²¹ Gemeint sind die Untersuchungen zur Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg, die der Historiker Edgar Bonjour im Auftrag des Bundesrates verfasst hatte; vgl. Edgar Bonjour: Geschichte der schweizerischen Neutralität Bände IV–VI, Basel 1970.

auswirke.¹²² Dem Bundesrat wurde die Frage gestellt, ob dieser nicht auch der Meinung sei, dass die Protokollpraxis geändert werden müsse und «ausführliche Protokolle» erstellt werden sollten. In der Antwort auf die Kleine Anfrage stellte die Bundeskanzlei kurz angebunden und etwas nebulös fest, dass die Verhandlungen des Bundesrates «immer in Protokollen» in Form von «internen Notizen» festgehalten worden seien, die im Bundesarchiv aufbewahrt würden und «der Geschichtsschreibung stets gute Dienste geleistet» hätten. Auch der Historiker Edgar Bonjour habe Einsicht in diese Protokolle erhalten und sie für seine Forschungen nutzen können. «Wie weit die Verhandlungen des Bundesrates festgehalten werden sollen», sei jedoch stets «eine Ermessensfrage».¹²³ Damit war das Thema jedoch nur für kurze Zeit wieder vom Tisch, denn schon wenig später wurde die Form des «grünen Protokolls» wiederum diskutiert.¹²⁴ Das Ergebnis der Diskussion im Bundesrat lautete, dass die Bundeskanzlei die Protokollführung probeweise so ändern sollte, dass überall dort, wo etwas auch ohne vorherigen schriftlichen Antrag beschlossen wurde, in Zukunft ein Protokollauszug verfasst werden solle. Damit würde der Vermerk über das betreffende Geschäft im Verhandlungsprotokoll wegfallen. Im grünen Protokoll sollten ausschliesslich jene Geschäfte notiert werden, die nicht in einem Protokollauszug festgehalten wurden.¹²⁵

Kontroverse um die Vernichtung der Notizhefte der Protokollführer

Bereits 1973 hatte der Bundeskanzler die Bundesräte informiert, dass die neu eingeführte Senkung der allgemeinen Sperrfrist für Akten im Bundesarchiv von 50 auf 35 Jahre auch Auswirkungen auf die Einsichtnahme in die «geheimen Protokolle», also die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates haben würde.¹²⁶ Die Bundeskanzlei trug wohl auch massgeblich zum Bundesratsbeschluss vom 28. März 1979 über die Vernichtung der Notizhefte bzw. über die Ablieferung der Verhandlungsprotokolle an das Bundesarchiv bei.¹²⁷ Als Folge des Bundesratsbeschlusses vom 13. März 1961¹²⁸ wurden Verhandlungsprotokolle jeweils nach Ablauf von zehn Jahren dem Bundesarchiv abgeliefert. Die Notizhefte der Protokollführer ab 1946 sollten laut Bundesratsbeschluss eigentlich alle in der Bundeskanzlei aufbewahrt und nicht ans Archiv abgegeben werden. Trotzdem wurden die Notizhefte von Bundeskanzler Charles Oser sowie jene von Vizekanzler Felix Weber, beide im Amt bis 1967, bis und mit 1961 ans Bundesarchiv abgeliefert. Das Trio bestehend aus Bundeskanzler Karl Huber und den Vizekanzlern Jean-Marc Sauvant und Walter Buser, welche alle ab 1968 ihre Ämter neu angetreten hatten, betrachtete 1979 die Ablieferung der Notizhefte in einem anderen Licht. Bezüglich der Verhandlungsprotokolle sah der neue Bundesratsbeschluss vor, dass wie bisher jeweils ein Exemplar der Beschlussprotokolle II nach Ablauf von zehn Jahren ans Bundesarchiv abgeliefert werden sollte. Der Beschluss vom 28. März 1979 hielt weiter offiziell fest, was die Bundeskanzlei schon seit mehreren Jahren als Praxis eingeführt hatte:

35

¹²² BR-Prot. Nr. 1562 vom 9. September 1970 «Kleine Anfrage Schmid Werner vom 1. Juni 1970», dodis.ch/55927.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Notiz des Bundeskanzlers Karl Huber an den Bundesrat vom 21. Oktober 1975, dodis.ch/54306.

¹²⁵ Beschlussprotokoll II der 37. Sitzung des Bundesrates vom 29. Oktober 1975, CH-BAR#E1003#1994/26#18*.

¹²⁶ Notiz des Bundeskanzlers Karl Huber an den Bundesrat vom 13. Dezember 1973, dodis.ch/54316. Die Neuerung wurde durch die Revision des Reglements für das Bundesarchiv, welche am 1. November 1973 in Kraft trat, eingeführt. Siehe dazu das BR-Prot. Nr. 1760 vom 24. Oktober 1973, dodis.ch/39940.

¹²⁷ Vertrauliches BR-Prot. Nr. 567 vom 28. März 1979 über die Protokollierung der Bundesratssitzungen, dodis.ch/53863.

¹²⁸ BR-Prot. Nr. 472 über die Abgabe der Verhandlungsprotokolle des Bundesrates an das Bundesarchiv vom 13. März 1961, dodis.ch/54319.

Die Bundesräte müssten die noch in ihren Akten vorhandenen grünen Protokolle bei Amtsabtritt zur kontrollierten Vernichtung an die Kanzlei abgeben,¹²⁹ was jedoch nicht immer befolgt wurde.¹³⁰

Was die persönlichen Notizhefte der Kanzler und Vizekanzler anging, so sollten diese laut Bundesratsbeschluss vom 28. März 1979 jeweils nach fünf Jahren vernichtet werden. Vom Beschluss betroffen waren ein Teil der Notizhefte der ehemaligen Bundes- und Vizekanzler Charles Oser und Felix Weber, aber auch vor allem die Notizhefte von Huber, Sauvant und Buser von 1968 bis zu deren Amtsabtritt 1980 respektive 1981.

Gegen den Beschluss, die Notizhefte der Protokollführer zu vernichten, protestierte der Direktor des Bundesarchivs Oscar Gauye vehement in mehreren Briefen an die Bundeskanzlei. Die Beschlussprotokolle II, so Bundesarchivar Gauye, vermochten die Notizen nicht vollständig zu ersetzen. Verschiedene Nachforschungen im Auftrag der Verwaltung hätten in letzter Zeit gezeigt, dass gewisse Entscheide des Bundesrates nur noch aufgrund der Notizhefte nachvollzogen werden könnten. Die Vernichtung der Notizhefte stelle seiner Meinung nach «einen schwerwiegenden und unersetzlichen Verlust nicht nur für die historische Forschung, sondern auch für die Verwaltung und den Bundesrat selbst» dar. Der Bundesarchivar schlug deshalb vor, die Notizhefte unter eine verlängerte Sperrfrist von 50 Jahren zu stellen, statt sie zu vernichten.¹³¹ Die Bundeskanzlei liess Gauyes Einwände nicht gelten. In seiner Antwort meinte Bundeskanzler Huber, dass das Beschlussprotokoll II der historischen Forschung bereits viel an Informationen zur Beschlussfassung des Bundesrates zu bestimmten Themen böte. Die Notizhefte hingegen – und hier bediente er sich der gleichen Argumente, wie sie in der Vergangenheit bereits oft in den Diskussionen um die «Beweiskraft» der Verhandlungsprotokolle verwendet wurden – seien «ihrer Natur gemäss unvollständig». Historiker könnten daraus allzu leicht «unrichtige Schlüsse» ziehen, womit der «historischen Wahrheit» weniger gedient sei, als wenn gar «keine Schlüsse» gezogen würden. Eine Einsichtnahme in die Notizhefte gefährde ausserdem das Kollegialitätsprinzip, weil die Forschung dann im Nachhinein versuchen könnte, die Voten einzelner Bundesräte gegeneinander auszuspielen.¹³² Mit Hubers Argumenten gab sich der Bundesarchivar jedoch nicht zufrieden und insistierte in einem weiteren Schreiben, dass die Vernichtung der Notizhefte nicht nur für die Verwaltung oder die Forschung einen Verlust bedeute, sondern auch für die Bundesräte selbst.¹³³ Auch würden später oft persönliche Notizhefte der Bundesräte ins Bundesarchiv abgegeben, deren Inhalte man dann nur mit den Notizheften der Protokollführer überprüfen und abgleichen könne. Archivierungstechnisch würde mit der Vernichtung der Notizhefte ausserdem ein Grundsatzentscheid gefällt: Laut Art. 2 des Reglements für das Bundesarchiv¹³⁴ habe das Archiv den Auftrag, alle «dauernd wertvollen» Verwaltungsakten («de valeur permanent») zu archivieren. Zu dieser Kategorie gehörten in Gauyes Auffassung auch

¹²⁹ Die Bundeskanzlei forderte die Bundesräte in den folgenden Jahren mehrmals dazu auf, noch in ihren Akten verbliebene Exemplare von Beschlussprotokollen II zur Vernichtung an die Bundeskanzlei zu schicken, siehe z. B. das Schreiben des Vizekanzlers François Couchepin an die Bundesräte vom 31. Dezember 1982 oder das Schreiben von Vizekanzler François Couchepin an die Bundesräte vom 3. November 1986, CH-BAR#E1010C#1996/219#312* (322.3).

¹³⁰ BR-Prot. Nr. 60 vom 17. Januar 1968 betreffend die Protokollführung in den Bundesratssitzungen; Orientierung der Departemente, [dodis.ch/54305](https://www.dodis.ch/54305).

¹³¹ Schreiben des Direktors des Bundesarchivs Oscar Gauye an die Bundeskanzlei vom 13. Februar 1980, [dodis.ch/54308](https://www.dodis.ch/54308).

¹³² Schreiben von Bundeskanzler Karl Huber an den Direktor des Bundesarchivs Oscar Gauye vom 26. März 1980, [dodis.ch/54309](https://www.dodis.ch/54309).

¹³³ Schreiben vom Direktor des Bundesarchivs Oscar Gauye an Bundeskanzler Karl Huber vom 1. Mai 1980, [dodis.ch/55950](https://www.dodis.ch/55950).

¹³⁴ Reglement für das Bundesarchiv vom 15. Juli 1966, CH-BAR#E2004B#1982/69#557* (a.544.1).

die besagten Notizhefte. Eine Vernichtung würde Artikel 2 widersprechen und nicht nur Verwirrung stiften, sondern auch einen Präzedenzfall abgeben: Jeder Aktenlieferant des Bundes könnte sich in Zukunft auf den Entscheid des Bundesrates vom 28. März 1979 berufen und ausgewählte Akten dem Bundesarchiv gar nicht erst anbieten.¹³⁵

Die Intervention des Bundesarchivars hatte nicht nur keinen Einfluss auf die beschlossene Vernichtung der Notizhefte, sondern bewirkte wohl sogar, dass in einem erneuten Entscheid vom 1. April 1981 auch noch die Einsicht in die Verhandlungsprotokolle der Jahre 1946–1967 dauernd gesperrt wurde, weil darin teilweise die persönlichen Voten der Bundesräte ersichtlich seien.¹³⁶ Die Forschungsgruppe *Diplomatische Dokumente der Schweiz* (Dodis) hatte im Zusammenhang mit dem Entscheid vom 28. März 1979 zur Vernichtung der Notizhefte beim Bundesarchiv Einsicht in die bereits archivierten Notizhefte bis 1961 beantragt,¹³⁷ was Gauye dem Bundeskanzler in einem seiner Briefe noch einmal in Erinnerung gerufen hatte. Die Vermutung liegt nahe, dass dieses Gesuch die Besorgnis des Bundeskanzlers über den Umgang der historischen Forschung mit vertraulichen Informationen aus Bundesratssitzungen noch gesteigert hat und ihn dazu veranlasste, die Verhandlungsprotokolle vor einer Einsichtnahme durch die Forschung noch stärker zu schützen.

Im Nachgang der beiden Bundesratsbeschlüsse betreffend Vernichtung der Notizhefte verschaffte sich das Bundesarchiv einen Überblick darüber, welche konkreten Auswirkungen dies auf die archivierten Bundesratsakten hatte. In einer internen Notiz wurde festgehalten, dass dem Bundesarchiv «durch die vom Bundesrat beschlossene Vernichtung der Notizhefte» «praktisch kein Verlust» entstehe, und dass die Vernichtung der Notizhefte ab 1968 teilweise durch die Beschlussprotokolle II kompensiert werde. Das Bundesarchiv kam zum Schluss, dass die dauernde Sperrung aller Serien ausser dem normalen offiziellen Beschlussprotokollen das «kleinere Übel» darstelle «als die Gefahr einer befohlenen Vernichtung. Dies umso mehr, als dass die älteren Beschlussprotokolle teilweise auch Verhandlungsprotokolle» seien. Und, so wurde zum Schluss noch angefügt: «Auf die Benutzungsbestimmungen des Bundesrates ist deshalb vorderhand nicht zurückzukommen».¹³⁸

Wider die Vernichtung

Über die beiden Bundesratsbeschlüsse setzte sich Vizekanzler Achille Casanova, von 1981 bis 2005 während 24 Jahre im Amt, jedoch hinweg. Obwohl seine Notizhefte laut Bundesratsbeschluss von 1981 bereits jeweils nach Ablauf von fünf Jahren hätten vernichtet werden sollen, verfügte er bei seinem Rücktritt im Juli 2005 noch über alle seine Notizhefte seit 1981.¹³⁹

Am 28. Juli 2005 berichtete die *Neue Luzerner Zeitung* in einem Interview mit dem abtretenden Vizekanzler *en passant* über die bevorstehende Vernichtung seiner 200 Notizhefte über die mehr als 1200 Bundesratssitzungen, an welchen

¹³⁵ Wie Anm. 127.

¹³⁶ BR-Prot. Nr. 513 vom 1. April 1981 über die Archivierung bzw. Freigabe der Diskussionsprotokolle aus den Bundesratssitzungen, [dodis.ch/53864](https://www.dodis.ch/53864).

¹³⁷ Für die Antworten des Bundeskanzlers auf das Einsichtsgesuch siehe die Schreiben von Bundeskanzler Karl Huber an den Direktor des Bundesarchivs Oscar Gauye vom 30. März und 6. April 1981, beide CH-BAR#1010C#2015/75#115* (154.2).

¹³⁸ Aktennotiz des Bundesarchivs vom 28. April 1981, [dodis.ch/55951](https://www.dodis.ch/55951).

¹³⁹ Die Notizhefte der Vizekanzlerin Hanna Muralt Müller wurden hingegen für den gesamten Zeitraum 1991–2005 vernichtet. Als Vizekanzlerin war sie primär für die Aufsicht über die Bundesratsgeschäfte verantwortlich, während ihr Vizekanzlerkollege Achille Casanova vor allem für die Informationsarbeit zuständig war und 2000 zum ersten Regierungssprecher ernannt wurde. Wegen der klaren Arbeitsteilung bewertet Hanna Muralt Müller den Quellenwert ihrer Notizhefte als gering, weshalb sie deren Vernichtung nichts entgegenzusetzen hatte. Persönliches Gespräch mit Hanna Muralt Müller in Bern vom 14. Januar 2020.



Abb. 12: La Liberté vom 29. Juli 2005

er teilgenommen hatte.¹⁴⁰ Einen Tag später, pünktlich zu Casanovas letztem Arbeitstag, nahm *La Liberté* das Thema in einem Artikel auf, in welchem Historikerinnen und Historiker sich gegenüber der beabsichtigten Vernichtung kritisch äusserten.¹⁴¹ Als veritable letzte Amtshandlung übergab Casanova die heikle Frage der Vernichtung seiner Notizhefte an Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz. Von der Presse alarmiert, meldete sich prompt auch das Bundesarchiv bei der Bundeskanzlei mit der Bitte, die Notizhefte doch zur Archivierung abzugeben.¹⁴² Die mediale Berichterstattung löste in der Folge Proteste bei Forschenden aus.¹⁴³ Die Redaktion des *Archivio Storico Ticinese* lancierte einen Appell an den Bundesrat gegen die Vernichtung, die eine «decisione improvvida e illegale» darstelle.¹⁴⁴ In einem Brief an den Bundesrat wies die *Schweizerische Gesellschaft für Geschichte* (SGG) darauf hin, dass der Bundesratsbeschluss vom 1. April 1981 nicht mehr mit dem Archivierungsgesetz von 1998 konform sei,¹⁴⁵ laut dem die Verwaltung der Aktenanbietepflicht unterstehe und keine Akten ohne die Genehmigung des Bundesarchivs vernichten dürfe.¹⁴⁶ Tatsächlich wurde in der Folge von der geplanten Vernichtung abgesehen, und im Mai 2006 übergab die Bundeskanzlei die Notizhefte von Vizekanzler Casanova schliesslich dem Bundesarchiv ordnungsgemäss zur Archivierung.

Ausblick Mit der Archivierung der Notizhefte von Vizekanzler Casanova war 2006 ein wichtiger Schritt für die Normalisierung dieser zentralen Quelle für die Geschichte des Bundesstaates gemacht worden. Während aber die Entscheide des Bundesrates seit dem Bundesgesetz über die Archivierung von 1998 nach 30 Jahren für Forschung und Öffentlichkeit frei zugänglich wurden, sollten hingegen die Verhandlungsprotokolle des Bundesrates mit einer verlängerten Schutzfrist von 50 Jahren noch während mehr als eines Dezenniums eigentlich die *arcana imperii* der schweizerischen Politik bleiben.

Im Frühjahr 2017 schien aber die Zeit für den endgültigen Normalisierungsschritt reif: Der Bundesrat beauftragte die Bundeskanzlei, die Schutzfristen für Bundesratsunterlagen zu überprüfen. In der Folge informierte am 20. Dezember 2017 Bundeskanzler Walter Thurnherr den Bundesrat, dass «die Schutzfristen der Bundesratsunterlagen, welche die Bundeskanzlei an das Bundesarchiv abliefern, seit dem 1. Dezember 2017 von 50 Jahren auf 30 Jahre herabgesetzt wurden.»¹⁴⁷ Dadurch wurde auch die verlängerte Schutzfrist der Verhandlungsprotokolle aufgegeben und der ordentlichen gesetzlichen Schutzfrist

¹⁴⁰ *Neue Luzerner Zeitung* vom 28. Juli 2005.

¹⁴¹ Erik Reumann: «Les notes d'Achille Casanova seront perdues pour l'histoire. Controverse: Le vice-chancelier partant doit détruire ses 200 carnets de notes. Les historiens doutent du bien-fondé de la décision», in: *La Liberté* vom 29. Juli 2005.

¹⁴² Schreiben von Bundesarchivar Andreas Kellerhals an die Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz vom 29. Juli 2005, CH-BAR#E1010C#2008/204#1* (322.3).

¹⁴³ Vgl. z. B. das Radio-Interview von Raffaella Barazzoni mit Sacha Zala und Antonio Gili, RSI, Rete Due, L'Osservatorio vom 9. Oktober 2005.

¹⁴⁴ E-Mail des Archivio Storico Ticinese an die Bundeskanzlei vom 12. September 2005, CH-BAR#E1010C#2008/204#1* (322.3).

¹⁴⁵ Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA, 152.1) vom 26. Juni 1998, www.admin.ch.

¹⁴⁶ Schreiben der Schweizerischen Gesellschaft für Geschichte (SGG) an den Bundesrat vom 5. September 2005, CH-BAR#E1010C#2008/204#1* (322.3).

¹⁴⁷ Medienmitteilung der Bundeskanzlei «Schutzfristen archivierter Bundesratsunterlagen auf 30 Jahre herabgesetzt» vom 20. Dezember 2017, www.admin.ch.

unterstellt. Somit stehen nun die zentralen Dokumente für die Analyse der Entscheide der Schweizer Regierung endlich für die Forschung als «normale» Quelle nach Ablauf der 30-jährigen Schutzfrist frei zur Verfügung.

Bibliografie

Altermatt, Urs: Die Departemente der Bundesverwaltung. Eine historische Skizze, in: *Passé pluriel: en hommage au professeur Roland Ruffieux. Contrib. réunies par Bernard Prongué et al.*, Fribourg 1991, S. 291–305.

Bonjour, Edgar: *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, Bände IV–VI, Basel 1970.

Furrer, Christian: «Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 1977, S. 57–75.

Wolf Linder: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern u. a. 2012³.

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

Weber, Felix: «Die Bundeskanzlei als Stabsorgan der Bundesverwaltung», in: *Ein Blick in die Bundesverwaltung. Zehn Chefbeamte schildern ihre Tätigkeitsbereiche*, bearbeitet von Pius Bischofberger, Solothurn 1971, S. 5–10.

Quellenverzeichnis

Archivquellen

Schweizerisches Bundesarchiv (CH-BAR), Bern

E Archiv des schweizerischen Bundesstaates ab 1848*

E1* Bundeskanzlei

Bundeskanzlei

E1001* Bundesrat: Anträge der Bundeskanzlei und der Departemente (1848–1998)

E1002* Bundesrat: Notizhefte der Protokollführer (1919–)

E1003* Bundesrat: Verhandlungsprotokolle und Beschlussprotokolle II (1946–1992)

E1004.1* Bundesrat: Beschlussprotokolle (1848–1996)

E1004.2* Bundesrat: Separatprotokolle, Verzeichnisse und Listen (1968–1996)

E1004.3#3* Register zu den Verhandlungen des Bundesrates, 1848–1999

E1005* Bundesrat: Geheimprotokolle (1914–1985)

E1030.1* Bundeskanzlei: Handakten Charles Oser, Bundeskanzler (1952–1967)

E1010A* Bundeskanzlei: Zentrale Ablage (1937–1970)

E1010B* Bundeskanzlei: Zentrale Ablage (1971–1986)

E1010C* Bundeskanzlei: Zentrale Ablage (1987–2010)

Eidgenössisches Politisches Departement

E2004B* Verwaltungsdirektion im eidgenössischen politischen Departement: Zentrale Ablage (1973–1979)

Schweizerisches Bundesarchiv

E3120C* Schweizerisches Bundesarchiv: Zentrale Ablage (1996–2007)

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement

E4001C* Departementssekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements: Zentrale Ablage (1941–1962)

E4001D* Departementssekretariat des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements: Zentrale Ablage (1952–1979)

Gedruckte Quellen

Bundesgesetz über die Organisation der Verwaltung vom 26. März 1914, AS 30 292.

Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26. Juni 1998, AS 1999 2243.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Auszug aus dem Beschlussprotokoll der ersten Sitzung des Bundesrates vom 21. November 1848, dodis.ch/55923.

Abb. 2: Auszug aus dem Beschlussprotokoll vom 5. Januar 1904, dodis.ch/57957.

Abb. 3: Auszug aus dem Notizheft von Vizekanzler Antoine Contat, Bundesratssitzung vom 21. März 1919, dodis.ch/57998.

Abb. 4: Kanzleitischliste vom 25. November 1921 für die Bundesratssitzung vom 29. November 1921 im Notizheft von Vizekanzler Robert Käslin, CH-BAR#E1002#1000/7#26*.

Abb. 5: Auszug aus dem Verhandlungsprotokoll vom 29. Januar 1946, dodis.ch/57989.

Abb. 6: Auszug aus dem Beschlussprotokoll II vom 21. Dezember 1988, dodis.ch/57988.

- Abb. 7: Auftragsprotokoll vom 19. Januar 1972, dodis.ch/57987.
- Abb. 8: Beschlussprotokoll vom 23. Dezember 1968, dodis.ch/57981.
- Abb. 9: Delegationsliste vom 8. September 1976, dodis.ch/57980.
- Abb. 10: Liste der durch Präsidialverfügung erledigten Geschäfte vom 12. Dezember 1968, dodis.ch/57961.
- Abb. 11: Auszug aus der blauen Traktandenliste vom 26. September 1977, dodis.ch/57959.
- Abb. 12: La Liberté vom 29. Juli 2005.