

Geheime Sitzungen

**Der Bundesrat fasst jedes Jahr Tausende Beschlüsse.
Wie sie zustande kommen, weiss allerdings
niemand: Die Verhandlungen sind nicht öffentlich.
Sollten sie dennoch protokolliert werden?
Lange Zeit wehrte sich die Regierung dagegen.**

Von Flurina Felix und Sacha Zala

Seit 1848 folgen Bundesratssitzungen einer in der Bundesverfassung festgeschriebenen Regel: Sie finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, und die gefassten Beschlüsse müssen aufgrund des Kollegialitätsprinzips von allen Bundesratsmitgliedern gemeinsam getragen werden. Nach dem Willen der Verfassungsväter ist der Bundesrat also, zumindest in seiner Aussenwirkung, eine monolithische Einheit. Die Idee dahinter: Parteipolitische Differenzen sollen überwunden werden können, ohne dass jemand das Gesicht verliert. Das ebnet den Weg für konsensbasierte Entscheidungen.

Der Schweizer Bundesrat ist eine Entscheidungsmechanik im Hochleistungsmodus, er fasst jedes Jahr Tausende Beschlüsse. Die Bundeskanzlei kommuniziert diese in einer perfekt eingespielten Prozedur an die betroffenen Departemente und Ämter. Die meisten Bundesratsentscheide sind nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Von Indiskretionen abgesehen, werden sie offiziell nur dank ihrer Publikation im *Bundesblatt* bekannt. Und nur die wichtigsten Entscheide werden seit wenigen Jahrzehnten an Medienkonferenzen öffentlich kommuniziert.

Gar nicht fürs Publikum bestimmt sind die Verhandlungen, die hinter den verschlossenen Türen des Bundesratssitzungszimmers geführt werden: Sie unterstehen seit der Bundesstaatsgründung 1848 der Geheimhaltung. Man darf also nicht wissen, wie die Entscheide des Bundesrats zustande gekommen sind. Dem Schutz des Kollegialitätsprinzips steht allerdings ein legitimes Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie des Parlaments gegenüber, zu wissen, wie die Entscheide der Regierung zustande kommen. Wenn ein Skandal die Ruhe in Bundesbern erschüttert, wird immer besonders leidenschaftlich über die Frage debattiert, wem gegenüber der Bundesrat eigentlich Rechenschaft über seine Entscheidungsfindung ablegen muss. Dem Volk? Oder nur sich selbst?

Eng damit verbunden ist die Frage, wie die Bundesratssitzungen protokolliert werden. Wie detailliert muss ein Protokoll sein, damit man die Entscheidungsfindung nachvollziehen kann? Oder aus umgekehrter Sicht: Wie erwünscht ist

ein schriftliches Protokoll überhaupt, wenn die Besprechungen offiziell geheim sind und eine Verschriftlichung möglicherweise zur Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Kollegialität anstiftet?

Seit der Gründung des modernen Bundesstaats vor 175 Jahren werden die Entscheide des Bundesrats in sogenannten Beschlussprotokollen festgehalten – ohne die dazugehörige Verhandlung. Erst seit 1946 verfasst die Bundeskanzlei auch Verhandlungsprotokolle der Sitzungen. Lange überwog die Befürchtung, dass ein detailliertes Protokoll, in dem der Diskussionsverlauf und allfällige Meinungsdivergenzen der einzelnen Bundesräte bei kontroversen Geschäften festgehalten werden, das Kollegialitätsprinzip aushebeln und somit die Einheit des

Lange Zeit befürchtete
man, ein Protokoll der
Verhandlungen würde die
Einheit des Bundesrats
unterminieren.

Bundesrats unterminieren würde. Zwar machten sich die Protokollführer der Bundeskanzlei von jeher Notizen zum Verlauf der Bundesratssitzung – sie dienten unter anderem als Gedankenstütze für die Abfassung der Beschlussprotokolle. Die frühesten solchen Notizhefte, die noch erhalten sind, finden sich im Bundesarchiv ab 1919. Doch bis zum ersten «richtigen» Verhandlungsprotokoll sollte es noch fast drei Jahrzehnte dauern.

Erst nach dem Zweiten Weltkrieg warb Oskar Leimgruber, zuvor langjähriger Vizekanzler und seit 1944 im Bundeskanzleramt, bei Bundespräsident Eduard von Steiger für ein vertrauliches Diskussionsprotokoll der Sitzungen. Verfassen sollte es der im Januar 1946 neu eingestellte zweite Vizekanzler. Leimgruber war mit der bisherigen Protokollführung unzufrieden, denn, wie er am



Die erste Bundesratssitzung unter Bundespräsident Arnold Koller (CVP, mittlerer Tisch, links), am 10. Januar 1990. Ebenfalls am mittleren Tisch die Protokollanten: Vizekanzler François Couchepin, Vizekanzler Achille Casanova und Bundeskanzler Walter Buser (von links nach rechts).



18. Oktober 1945 an von Steiger schrieb, «gerade die wichtigsten Besprechungen» würden meistens nicht protokolliert, weil sie «nicht zu einem Beschluss führten». Um Indiskretionen zu vermeiden, so seine Anregung, solle ein künftiges Verhandlungsprotokoll aber nur in einem einzigen Exemplar verfasst und nach einer Konsultation durch die Mitglieder des Gremiums im Tresor der Bundeskanzlei unter Verschluss gehalten werden.

Der Vorschlag stiess auf fruchtbaren Boden. Tatsächlich gibt es ab Januar 1946 die ersten Verhandlungsprotokolle, die über den Diskussionsverlauf im Bundesrat Auskunft geben. Sie wurden als «Verhandlungsprotokolle», später «Beschlussprotokolle II» oder wegen ihres grünen Papiers auch als «Grüne Protokolle» bezeichnet; seit 2013 führt sie die Organisationsverordnung für den Bundesrat als «Erweiterte Beschlussprotokolle». Die zum Zeitpunkt ihrer Abfassung streng vertraulichen Verhandlungsprotokolle sind heute lückenlos im Bundesarchiv vorhanden und nach Ablauf der derzeit geltenden dreissigjährigen Archivsperrfrist öffentlich konsultierbar. Dieser Aktenzugang war nicht immer absehbar – doch dazu später.

Lange Zeit verstanden der Bundeskanzler und seine Vizes das Verfassen der Verhandlungsprotokolle nur als eine zusätzliche Dienstleistung der Bundeskanzlei an den Bundesrat. Bis 2012 war diese Aufgabe weder gesetzlich festgeschrieben noch in einem Reglement näher definiert. Und doch wurden die Verhandlungsprotokolle seit 1946 fester Bestandteil der amtlichen Protokollführung. Sie werden bis heute verfasst, wobei ihr Inhalt und Detaillierungsgrad über die Jahrzehnte stark schwankten. Tendenziell lässt sich sagen, dass bis und mit den heute einsehbaren Verhandlungsprotokollen von 1992 vor allem Aussprachen und Debatten zu wichtigen Themen der Innen- und Aussenpolitik ausführlich protokolliert wurden, was diese Dokumente zu wertvollen Quellen für die historische Forschung macht, aber auch zu einem wichtigen demokratiepolitischen Instrument für die Rekonstruktion von Bundesratsentscheiden.

Das zeigte sich exemplarisch 1964 mit der Mirage-Affäre. Als die Beschaffungskosten für neue Kampfflugzeuge des Typs Mirage aus dem Ruder liefen, erlebte die Schweiz ein politisches Beben, das auch die Protokollführung im Bundesrat erfasste. Erstmals wurde die Frage der Nachvollziehbarkeit von Regierungsentscheiden daraufhin auch auf politischer Ebene gestellt. Die Untersuchungskommissionen des National- und des Ständerats, die später als Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) institutionalisiert wurden, forderten vom Bundesrat Einsicht in alle geheimen Verhandlungsprotokolle mit Bezug zur Flugzeugbeschaffung. Der Bundesrat sträubte sich allerdings vehement gegen eine Herausgabe: Empört verwies er auf das Kollegialitätsprinzip und die daraus folgende Vertraulichkeit seiner Sitzungen und bat die Parlamentarier, auf ihr Begehren zu verzichten. Allfällige Fragen wollte die Regierung durch den Bundespräsidenten nur mündlich beantworten.

Der Bundesrat begründete die Absage unter anderem mit Bedenken bezüglich des «Beweiswerts» der Protokolle. Die Verhandlungsprotokolle seien unvollständig und nur summarisch, die Nuancen der Diskussionen würden nicht wiedergegeben, und unter Umständen würde dies ein einseitiges Bild der tatsächlich gefallenen Äusserungen vermitteln.

Am 11. August 1964 echauffierten sich die Bundesratsmitglieder in einer hitzigen Sitzung über die unerhörte Forderung der Kommissionen. Der Vorsteher des Militärdepartements, Paul Chaudet (FDP), argumentierte, mit der Herausgabe der eigentlich geheimen Protokolle schaffe man einen Präzedenzfall. Finanzminister Roger Bonvin (CVP) rief nach einer «séparation des pouvoirs!!» und appellierte an seine Kollegen: «Ne supprimez pas la discrétion des séances du Conseil fédéral» – «Heben Sie die Geheimhaltung der Bundesratssitzungen nicht auf». Aussenminister Friedrich Traugott Wahlen (BGB) hatte gar den Eindruck, dass sich die Kommission «in eine Psychose hineingearbeitet» habe. Für ihn stellte das Kollegialsystem das «Juwel unserer Verfassung» dar. Die Schweiz stehe mit dieser Regierungsform einzig da, aber

nun sei man daran, dieses Kollegialsystem zu zerstören. Einsicht in die Protokolle zu bieten, erschien ihm schlichtweg als «Monstrosität».

Schliesslich musste der Bundesrat dem politischen Druck jedoch nachgeben. Er lenkte mit einem Kompromiss ein: Die Bundeskanzlei stellte ein Dossier mit Auszügen aus allen in den Bundesratssitzungen diskutierten Traktanden zusammen, die mit der Mirage-Affäre in Verbindung standen. Die einzelnen Voten der Bundesräte wurden allerdings anonymisiert, indem man ihre Namen durch eine Buchstabenfolge ersetzte – angesichts der leicht zu identifizierenden Zuständigkeiten eine etwas skurrile Aktion. Der Bundesrat war nach diesem unter Druck erfolgten Zugeständnis derart verstimmt, dass er gleichzeitig beschloss, «künftig auf eine Proto-

Die Mirage-Affäre zeigte, dass es in der Verwaltung an Koordination fehlte und der Bundesrat chronisch überlastet war.

kollierung der Meinungsäusserung der einzelnen Mitglieder zu verzichten».

Tatsächlich wurde im Bundesrat nachher eine Zeit lang viel knapper und seltsam vage protokolliert. Durch nebulöse Formulierungen, in denen «ein Mitglied Bedenken äusserte» oder «ein anderes Mitglied» etwas «anmerkte», versuchten die Protokollführer die Bundesräte zu anonymisieren. Langfristig hatte die Mirage-Affäre aber keine bedeutenden Folgen für die Abfassung der Verhandlungsprotokolle. Da sie längst zu einem wichtigen Arbeitsinstrument der Regierung geworden waren, wurden sie bald wieder detaillierter verfasst.

Für den politischen Betrieb hatte die Mirage-Affäre aber durchaus Folgen. Das wichtigste Ergebnis der Untersuchungskommissionen von National- und Ständerat zu den massiven Kos-

tenüberschreitungen war die Einsicht, dass es zwischen Regierung und Verwaltung an Kontrolle und Koordination mangelte – und dass der Bundesrat mit der stetig wachsenden Anzahl an Verwaltungsgeschäften chronisch überlastet war. Ende der 1960er Jahre war diese Erkenntnis eine zentrale Voraussetzung für die Totalrevision des alten Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914, das auch die Organisation des Bundesrats und der ihm zudienenden Bundeskanzlei regelte. Um die Arbeitslast des Bundesrats zu reduzieren, wurden verschiedene Vorschläge erörtert und wieder verworfen. So zum Beispiel – nicht zum ersten und auch nicht zum letzten Mal in der Geschichte – eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrats.

Eingang in die Gesetzesrevision fand schliesslich die Aufwertung der Bundeskanzlei vom Hilfsorgan des Bundespräsidenten zur echten Stabsstelle des Bundesrats – und damit zu einer Koordinationsinstanz zwischen Bundesrat und Verwaltung. Sie erhielt neue Kompetenzen und optimierte in der Folge die Vorbereitung, die Durchführung und die Moderation der Bundesratssitzungen, was die Belastung des Bundesrats tatsächlich etwas zu reduzieren vermochte. Nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes 1968 bemühte sich die Bundeskanzlei, die Sitzungen des Bundesrats durch striktere Fristen effizienter zu gestalten. Sie führte standardisierte Listen und Protokolle ein, um die Abläufe zu optimieren. Im Zuge dieser Entwicklungen etablierte sich trotz allen Bedenken auch endgültig das Verfassen von Verhandlungsprotokollen, und heute sind diese nicht mehr aus der Praxis der Bundeskanzlei wegzudenken.

Verhandlungsprotokolle sind von zentraler Bedeutung für die nachträgliche Rekonstruktion von Regierungsentscheiden: einerseits für den Bundesrat selbst, aber auch – wie die Untersuchungskommissionen zur Mirage-Affäre gezeigt haben – für das Parlament, das durch Einsicht in die Verhandlung die Rolle einer Kontrollinstanz übernehmen kann. Im demokratischen System der Schweiz besteht der «Staatsschatz» in den sorgfältig archivierten Verwaltungsakten, die nach Ablauf einer bestimmten Frist auch der

wissenschaftlichen Forschung und einer interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung stehen. Damit wird sichergestellt, dass zumindest die historische Aufklärung immer gewährleistet ist – und dass das politische System gegebenenfalls justiert werden kann.

Wie mit diesem Staatsschatz umzugehen sei, darüber herrschte aber weiterhin keine Einigkeit. Bereits 1961 hielt der Bundesrat zwar fest, dass er die Protokolle als archivwürdig ansah: Sie sollten jeweils nach zehn Jahren ans Bundesarchiv abgeliefert werden. Als Ersatz für die nicht vorhandenen, weil damals noch nicht verfassten Verhandlungsprotokolle von 1919 bis 1945 sollten die noch vorhandenen Notizhefte der Kanzler und Vizekanzler dem Bundesarchiv übergeben werden. Als in den 1970er Jahren das

Der Bundesrat beschloss 1979, dass die Notizhefte der Bundeskanzler nach fünf Jahren vernichtet werden sollen.

Reglement für das Bundesarchiv revidiert und die Aktensperrfrist von fünfzig auf fünfunddreissig Jahre herabgesetzt wurde (die «Sperrfrist» heisst heute «Schutzfrist» und beträgt für die meisten Akten dreissig Jahre), löste das indes erneut Abwehrreaktionen aus.

In den Augen des damaligen Bundeskanzlers Karl Huber und seiner Vizekanzler Jean-Marc Sauvant und Walter Buser wurden die vertraulichen Verhandlungsprotokolle nun besorgniserregend früh öffentlich zugänglich. Die drei lobbyierten für mehr Geheimhaltung – und trugen massgeblich zum Bundesratsbeschluss von 1979 bei, dass die persönlichen Notizhefte von Kanzlern und Vizekanzlern nach jeweils fünf Jahren vernichtet werden sollen. Das betraf alle Notizhefte ab 1962, die noch in der Bundeskanzlei aufbewahrt wurden.

Gegen diesen Vernichtungsbeschluss protestierte vehement der damalige Direktor des Bundesarchivs, Oscar Gauye. Die Verhandlungsprotokolle vermöchten die Notizen nicht vollständig zu ersetzen, gab er zu bedenken, die Vernichtung stelle einen «schwerwiegenden und unersetzlichen Verlust nicht nur für die historische Forschung, sondern auch für die Verwaltung und den Bundesrat selbst» dar. Die Bundeskanzlei konterte in erprobter Manier, dass die Notizhefte «ihrer Natur gemäss unvollständig» seien, die historische Forschung könne daraus allzu leicht «unrichtige Schlüsse» ziehen. Und sie exhumierte weitere alte Gespenster: Eine Einsichtnahme gefährde das Kollegialitätsprinzip, weil die Forschung im Nachhinein versucht sein könnte, die Voten einzelner Bundesräte gegeneinander auszuspielen.

Die Intervention des Bundesarchivars konnte die beschlossene Vernichtung der Notizhefte nicht verhindern, ja sie bewirkte sogar, dass in einem erneuten Bundesratsentscheid von 1981 auch die Einsicht in die bereits archivierten Verhandlungsprotokolle der Jahre 1946 bis 1967 dauerhaft gesperrt wurde. Dieses strikte zensorische Regime herrschte während eines Vierteljahrhunderts, und alle Notizhefte der Bundeskanzler und der Vizekanzler im Zeitraum von 1962 bis 1980 wurden vernichtet.

Erst Vizekanzler Achille Casanova, ab 1981 im Amt, setzte sich über die Vernichtungspflicht hinweg. Obwohl seine Notizhefte laut Bundesratsbeschluss jeweils nach Ablauf von fünf Jahren hätten vernichtet werden sollen, verfügte er bei seinem Rücktritt im Juli 2005 noch über alle Hefte seit Stellenantritt. Ende Juli 2005 berichtete die *Neue Luzerner Zeitung* in einem Interview mit dem abtretenden Vizekanzler en passant über die bevorstehende Vernichtung seiner zweihundert Notizhefte – und die über 1200 Bundesratssitzungen, an denen er teilgenommen hatte. Einen Tag später, pünktlich zu Casanovas letztem Arbeitstag, nahm *La Liberté* das Thema in einem bissigen Artikel auf, in dem sich Historikerinnen und Historiker dezidiert gegen die beabsichtigte Vernichtung äusserten. Als veritable letzte Amtshandlung übergab Casanova die

heikle Frage der Vernichtung seiner Notizhefte an Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz.

Von der Presse alarmiert, wies die Schweizerische Gesellschaft für Geschichte darauf hin, dass der Bundesratsbeschluss von 1981 nicht mehr mit dem neuen Bundesgesetz über die Archivierung von 1998 konform sei, laut dem die Verwaltung keine Akten ohne Genehmigung des Bundesarchivs vernichten dürfe. Prompt meldete sich nun auch das Bundesarchiv bei der Bundeskanzlei und bat sie, die Notizhefte doch zur Archivierung abzugeben. Der öffentliche Druck gegen die Vernichtung zeigte Wirkung: Die Bundeskanzlei übergab die Notizhefte schliesslich dem Bundesarchiv zur dauerhaften Aufbewahrung. Während die Beschlussprotokolle seit dem Archivierungsgesetz nach dreissig Jahren für Forschung und Öffentlichkeit frei zugänglich wurden, blieben die Verhandlungsprotokolle allerdings mit einer verlängerten Schutzfrist von fünfzig Jahren noch während mehr als einem Jahrzehnt die *arcana imperii*, die Herrschaftsgeheimnisse der schweizerischen Politik.

Erst im Frühjahr 2017 war die Zeit für das Ende des Sonderregimes reif. Nachdem die Forschungsstelle Dodis, die Grundlagenforschung zu den Aussenbeziehungen der Schweiz betreibt und bei welcher der Autor und die Autorin dieses Beitrags tätig sind, erneut auf die restriktive Praxis hingewiesen hatte, beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei, die Schutzfristen für Bundesratsunterlagen zu überprüfen. Bundeskanzler Walter Thurnherr setzte sich in der Folge dafür ein, die Schutzfristen aller Bundesratsunterlagen, die die Kanzlei ans Bundesarchiv abliefern, auf dreissig Jahre herabzusetzen. Dadurch wurde auch die verlängerte Schutzfrist der Verhandlungsprotokolle aufgegeben.

Heute stehen diese wichtigen Dokumente also nach dreissig Jahren der interessierten Öffentlichkeit als «normale» Quelle zur Verfügung. Eine lange Zeit politisch explosive Frage wurde endgültig zugunsten der demokratischen Transparenz entschärft. Die befürchtete Zerstörung des bundesrätlichen Kollegialsystems durch die historische Forschung – sie ist bisher ausgeblieben. |G|



Flurina Felix, Jahrgang 1991, ist Historikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin bei der Forschungsstelle Dodis in Bern.



Sacha Zala, Jahrgang 1968, ist Historiker, Direktor der Forschungsstelle Dodis und Professor für Schweizer und Allgemeine Geschichte an der Universität Bern.



Weiterführende Literatur

Christian Furrer: Die Bundeskanzlei im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 17 (1977), S. 57–75.

Felix Weber: Die Bundeskanzlei als Stabsorgan der Bundesverwaltung, in: Pius Bischofberger (Hg.): Ein Blick in die Bundesverwaltung. Zehn Chefbeamte schildern ihre Tätigkeitsbereiche. Solothurn 1971, S. 5–10.

Sacha Zala und Flurina Felix: Regieren und Protokollieren. Anmerkungen zur Geschichte der Protokollführung in den Bundesrats-sitzungen, in: Saggi di Dodis 2 (2020), Nr. 3, www.dodis.ch/saggi/2-3.