

Fokus

Der Schimmelfilz

Nichts macht das stete Wachstum der Bundesverwaltung anschaulicher als der Eidgenössische Staatskalender

Von Michael Lüscher

Im Eidgenössischen Staatskalender sind alle verzeichnet, die in Bundesbern Rang und Namen haben, mit Dienstgrad, akademischen Titeln, Telefonnummer und Stellvertreter. Von lic. iur. Mariangela Wallimann-Bornatico, Generalsekretärin der Bundesversammlung, bis zum Chef des Eidgenössischen Rohrleitungsinspektorats, Chefingenieur Rudolf Wendelspiess, dipl. Masch.-Ing. EPFL.

Der Staatskalender ist ein offizielles Werk, alljährlich herausgegeben von der Schweizerischen Bundeskanzlei. Ein Werkzeug für Beamte und Politiker, Lobbyisten und Journalisten. Ein Paperback, aber doch gewichtig. 827 bedruckte Seiten zählt die Ausgabe 2004, so viele wie noch nie. 2003 zählte er 756 Seiten, im Jahre 2000 waren es noch 672 Seiten gewesen. Und 1849, als der erste Staatskalender (unter dem Titel «Bundesblatt») erschien, war er 30 Seiten dünn wobei die eigentliche Bundesverwaltung auf zwei Seiten Platz fand.

Die Geschichte des Staatskalenders ist die der Aufgabenausweitung des Bundes. Bei seiner Gründung 1848 war der Bundesstaat extrem schlank, ein Klappergerüst. Seine Tätigkeit beschränkte sich auf vier Bereiche: die Erhebung von Zöllen, wichtige Infrastrukturen, Aussenpolitik und Militär was sich im damaligen «Bundesblatt» ablesen lässt. 15 Seiten nahm der «Etat des Eidgenössischen Stabes» ein, also das Verzeichnis der höheren Offiziere. Gut zwei Seiten beanspruchte die Aufzählung der «Agentschaften im Ausland» (es waren nur zwei, Paris und Wien) und der «Konsularagentschaften».

In den folgenden Jahren wuchs der Staatskalender (so hiess das Verzeichnis ab 1851) rasant an; Namen von Postbeamten aus allen Tälern des Landes beanspruchten viele Seiten. Die Post war die wichtigste Infrastrukturaufgabe des Start-up-Staates. Und die wichtigste Geldquelle dazu nach den Zöllen. Was sich im Staatskalender ablesen lässt: Auch Zollbeamte von allen Ecken und Enden der Schweiz fanden Eingang.

1885 beschloss der Bundesrat den Kauf der ersten Schreibmaschine

Die Eidgenössischen Staatskalender des 19. Jahrhunderts sind Traumlektüren für Neoliberale: Eine Steuerverwaltung sucht man in diesen Jahren vergeblich.

1850 beschäftigte die Bundeskanzlei 13 Personen, das Politische Departement, das Aussenministerium, bestand im Wesentlichen aus einem Bundesrat, seinem Stellvertreter (einem anderen Bundesrat) und einem Sekretär. Theoretisch zumindest. Die Sekretärs-Stelle blieb von 1851 bis 1869 vakant. Im Staatskalender von 1881 ist angemerkt, dass das Politische Departement über keinen Kanzlisten verfüge; seine Kanzleiarbeiten würden von der Bundeskanzlei erledigt. Dort arbeiteten nebst «Kanzleisecretären», «Uebersetzern», Pförtnern und Weibern, alle namentlich und mit Angabe des Bürgerorts aufgeführt, auch «Kopisten» und «Hilfskopisten». Die Schreibarbeiten wurden von Hand ausgeführt.

1885 beschloss der Bundesrat auf Antrag des Vorstehers des Inneren den Kauf der ersten Schreibmaschine. Kostenpunkt: 525 Franken. Den Eventualantrag, gleich zwei Maschinen zu kaufen, lehnte die sparsame Regierung ab.

Die Schreibmaschine vermochte die Kanzlisten zu begeistern; es dauerte ein halbes Jahr, bis das Begehren für eine zweite Schreibmaschine den Bundesrat erreichte. Dieser liess sich erweichen und forderte vom Parlament einen Nachtragskredit mit Erfolg. Es obsiegte die Verwaltung gegen die Politik.

1913, am Vorabend des Ersten Weltkriegs, zählte die Bundesverwaltung 5281

Angestellte, Post- und Bahnbeamte nicht mitgezählt. Eine wachsende Zahl von Einträgen im Staatskalender zeugt von nach 1855 geschaffenen Aufgaben: die Eidgenössische Polytechnische Schule, die Eichstätte, das Fabrikinspektorat, das «Statistische Büro», die «Meteorologische Centralanstalt», die Alkohol-Verwaltung, die Schweizerische Kunstkommission (erster Präsident: ein Oberst), das Gesundheitsamt, das Amt für Sozialversicherung.

Die Postbeamten füllten im Staatskalender 1915 150 Seiten, die Telegrafisten 116 und die Zöllner 17 Seiten. Da kam das Geld her. Die Bahnhofsvorstände und Zugführer waren nicht aufgeführt, die SBB brachten schon damals kein Geld in die Staatskasse.

Bald blieb der Staatskalender auch den Pöstlern und Telegrafisten verwehrt; der Erste Weltkrieg brachte eine neue Rubrik: die Steuerverwaltung. Der Bund hatte eine Kriegsteuer eingeführt, um die Grenzbesetzung 1914/18 zu finanzieren, die ein Mehrfaches des bisherigen Bundesbudgets kostete.

1940 trieb die Eidgenössische Steuerverwaltung Militärflichtersatz, Stempel- und Krisenabgaben ein; 1945 zusätzlich Kriegsgewinnsteuer, Wehropfer, allgemeine Wehrsteuer, Verrechnungssteuer sowie Warenumsatz-, Luxus- und Ausgleichsteuern. Der Zweite Weltkrieg kostete den Bund über neun Milliarden Franken für Waffen, Panzersperren, Bunker, aber auch für die Organisation der Kriegswirtschaft: 1939 hatte der Bund 10 842 Angestellte, sechs Jahre später 29 630.

1950 war der Personalbestand wieder um ein Drittel reduziert, auf 20 746 Leute doppelt so viele wie 1939.

Auf die Bundesbeamten kamen schöne, neue Aufgaben zu. 1954 verzeichnete das Aussenministerium als erstes Departement einen Informations- und Pressedienst. Ab 1957 half die «Beratende Kommission für die Durchführung des Landwirtschaftsgesetzes» die Planwirtschaft auf Feld und Hof durchzusetzen.

Bis in die Neunzigerjahre folgten weitere neue Tätigkeiten: Zivilschutz, Umweltschutz, Entwicklungszusammenarbeit, Konsumentenschutz, Preisüberwachung, Gleichstellung von Mann und Frau, das Bundesamt für Kommunikation. Gut, dass angesichts dieser Aufgabenflut die «Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung» bereits geschaffen war.

Neue Aufgaben packte der Bund mit System an: Oft übertrug er sie Einzelfiguren, später wuchsen daraus ganze Abteilungen. Aus den Delegierten für Konjunkturfragen, für Raumplanung und für das Flüchtlingswesen wurden nach ein paar Jahren Bundesämter.

Parkinsons Gesetz scheint unausweichlich zu wirken: «Jede Arbeit dauert so lange, wie Zeit für sie zur Verfügung steht», stellte einst der britische Historiker Cyril Parkinson fest. Die Folge: subjektive Überlastung, die neue Mitarbeiter nötig macht nicht einen, sondern mindestens zwei, denn sie konkurrenzieren einen Amtsinhaber nicht, sondern werten ihn in ihrer Rolle als Untergebene auf.

Natürlich weist die Politik der Verwaltung stets neue Aufgaben zu. In den letzten Jahren schuf das Parlament mit dem Ausbau der Bundesanwaltschaft, der Schaffung des Bundesstrafgerichtes in Bellinzona und des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen sowie dem Ausbau des für Flugsicherheit zuständigen Bazl Hunderte neuer Bundesstellen.

Aus der Landesverteidigung wurde die Kriegsvorsorge

Für die Wirtschaftsentwicklung sei es oft sinnvoll, wenn der Bund eine Aufgabe übernehme und eine einheitliche Regelung schaffe, sagt Andreas Kley, Professor für Staatsrecht und Verfassungsgeschichte an der Universität Bern.

«Doch», erhebt Kley Einspruch, «einmal eingeführte Staatsaufgaben lassen sich fast nicht mehr reduzieren.»

Er bestätigt damit den Eindruck des aufmerksamen Staatskalender-Lesers.

Ein Beispiel: 1991 wollte der damalige Finanzminister Otto Stich das Eidgenössische

Gestüt wegsparen. Pferdefreunde sorgten dafür, dass die Zucht subventioniert bleibt. Und so zeugen Freiburgerhengste als Vertreter des Nationalgestüts Avenches heute landauf, landab reinrassige Fohlen, die mangels Nachfrage im Schlachthof enden.

Andere Bundesaufgaben wurden umbenannt. Der «Delegierte für wirtschaftliche Landesverteidigung» aus dem Zweiten Weltkrieg mutierte zum «Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge», ehe seine Tätigkeit in den Achtzigerjahren zum Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung erhoben wurde. Es existiert heute noch.

Der Staatskalender ist eben auch ein Protokoll des Zeitgeistes. Bis Mitte der Fünfzigerjahre gab es Beamte, Adjunkte oder Redaktoren I. und II. Klasse. Danach wurde die Klasse fallen gelassen. Einst war die Erwähnung im Staatskalender gewissen Dienstgraden vorbehalten. Im Sinne der Transparenz würden heute immer mehr andere Beamte verzeichnet, sagt Hansruedi Moser, Sprecher der Bundeskanzlei. Und bald gibt es den Staatskalender als Buch vielleicht nicht mehr. Die Bundeskanzlei möchte ihn im Internet veröffentlichen. Dann hätte niemand mehr den raschen Überblick über das Dickicht an Amtsstellen.