

DEIL

Verhandlungsheft

Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsgesetz

**Cahier
des délibérations**

Organisation du gouvernement et de
l'administration. Loi

VH 93.075

Parlamentsdienste
Services du Parlement
Servizi del Parlamento

Verantwortlich für diese Ausgabe:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
Ernst Frischknecht
Tel. 031/ 322 97 31

Responsable de cette édition:

Services du Parlement
Centrale de documentation
Ernst Frischknecht
Tél. 031 / 322 97 31

Bezug durch:

Parlamentsdienste
Dokumentationszentrale
3003 Bern
Tel. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

S'obtient aux:

Services du Parlement
Centrale de documentation
3003 Berne
Tél. 031/ 322 97 44
Telefax 031/ 322 82 97

Inhaltsverzeichnis / Table des matières

Seiten / Pages

1	Uebersicht über die Verhandlungen Résumé des délibérations	I
2	Rednerlisten Listes des orateurs	III
3	Zusammenfassung der Verhandlungen Condensé des délibérations	V
4	<u>Verhandlungen der Räte</u> <u>Débats dans les conseils</u>	
	SR / CE 09.03.1994	1
	NR / CN 26.01.1995	39
	NR / CN 30.01.1995	64
	SR / CE 21.03.1995	93
	NR / CN 21.06.1995	110
	SR / CE 21.09.1995	134
	NR / CN 26.09.1995	144
	SR / CE 03.10.1995	147
	NR / CN 04.10.1995	149
	SR / CE 06.10.1995	150
	NR / CN 06.10.1995	152

1. Uebersicht über die Verhandlungen

Résumé des délibérations

× 184/93.075 s **Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 20. Oktober 1993 (BBl III, 997) zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG).

N *Staatspolitische Kommission*

S *Kommission 90.231*

1994 9. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1995 26. Januar. Beschluss des Nationalrates: Das Geschäft wird in zwei Teile aufgeteilt:

A: Entwurf des Bundesrates ohne das Kapitel Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

B: Bundesbeschluss nur mit dem Kapitel Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

1995 30. Januar. Beschluss des Nationalrates:

A: Beschluss abweichend vom Beschluss des Ständerates

B: Abgelehnt.

1995 21. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1995 21. Juni. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1995 21. September. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1995 26. September. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1995 3. Oktober. Beschluss des Ständerates gemäss Anträgen der Einigungskonferenz.

1995 4. Oktober. Beschluss des Nationalrates gemäss Anträgen der Einigungskonferenz.

1995 6. Oktober. Beschluss des Ständerates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1995 6. Oktober. Beschluss des Nationalrates: Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt IV, 451; Ablauf der Referendumsfrist: 15. Januar 1996

× 184/93.075 é **Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi**

Message et projet de loi du 20 octobre 1993 (FF III, 949) concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA).

N *Commission des institutions politiques*

E *Commission 90.231*

1994 9 mars. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1995 26 janvier. Décision du Conseil national: Le projet est scindé en deux parties:

A: projet du Conseil fédéral sans l'institution de secrétaires d'Etat

B: arrêté fédéral concernant uniquement l'institution de secrétaires d'Etat.

1995 30 janvier. Décision du Conseil national:

Partie A: adoptée avec des divergences

Partie B: l'arrêté est rejeté au vote sur l'ensemble.

1995 21 mars. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1995 21 juin. Décision du Conseil national avec des divergences.

1995 21 septembre. Décision du Conseil des Etats avec des divergences.

1995 26 septembre. Décision du Conseil national: Maintenir.

1995 3 octobre. Décision du Conseil des Etats conforme à la proposition de la conférence de conciliation.

1995 4 octobre. Décision du Conseil national conforme à la proposition de la conférence de conciliation.

1995 6 octobre. Décision du Conseil des Etats: La loi est adoptée en votation finale.

1995 6 octobre. Décision du Conseil national: La loi est adoptée en votation finale.

Feuille fédérale IV, 454; délai référendaire: 15 janvier 1996



2. Rednerliste - Liste des orateurs

2.1 Nationalrat - Conseil national

Bircher Peter (C/AG)	59
Borel François (S/NE)	45, 60, 67, 85, 119, 129
Borer Roland (A/SO)	82
Bühlmann (G/LU)	44, 75, 85
Couchepin , Chancelier de la Confédération	57, 61, 72
Darbellay (C/VS)	84
Eggly (L/GE)	84
Fritschi Oscar (R/ZH)	47, 65, 74, 85, 90, 117, 129, 145
Grendelmeier (U/ZH)	43
Gross Andreas (S/ZH)	128
Heberlein (R/ZH)	144, 149
Hess Peter (C/ZG)	59, 60
Keller Rudolf (D/BL)	116
Leu Josef (C/LU)	46, 65, 75
Leuba (L/VD), rapporteur	40, 51, 56, 57, 61, 62, 66, 68, 69, 71, 76, 78, 81, 87, 91, 115, 120, 124, 126, 130, 145, 149
Loeb François (R/BE)	80, 81
Marti Werner (S/GL)	43
Maspoli (D/TI)	49, 75, 80
Meier Samuel (U/AG)	45, 75, 118
Moser (A/AG)	119
Narbel (L/VD)	48, 129
Nebiker (V/BL), Berichterstatter	39, 50, 56, 57, 60, 62, 66, 68, 69, 71, 76, 78, 81, 86, 91
Ruckstuhl (C/SG)	83, 90, 118, 130
Ruf (D/BE)	49
Scherrer Werner (-/BE)	75, 119
Schmid Peter (G/TG)	42, 117
Seiler Hanspeter (V/BE)	44, 57, 74, 78, 116, 128
Stamm Judith (C/LU)	115, 121, 125, 131
Steinemann (A/SG)	48, 73, 80, 115
Tschäppät Alexander (S/BE)	83



Villiger (F), Bundesrat	52, 62, 67, 68, 77, 81, 87, 95, 121, 124, 125, 131, 145
Zbinden (S/AG)	66, 70, 124

2.2 Ständerat - Conseil des Etats

Bieri (C/ZG)	99
Büttiker (R/SO)	4, 26, 31, 105
Cavadini Jean (L/NE)	34
Cavelty (C/GR)	28, 33
Couchepin, Chancelier de la Confédération	15, 18, 19
Danioth (C/UR)	8, 23, 139, 142
Huber (C/AG), Berichterstatter	1, 10, 12, 16-21, 24, 25, 26, 28, 29, 37, 38, 93, 96, 103-109, 104, 105, 107, 108, 109, 139, 140, 141, 142, 147
Jagmetti (R/ZH)	96, 98 105
Küchler (C/OW)	3, 14, 22, 31, 37
Meier Josi (C/LU)	13, 143
Onken (S/TG)	6, 23, 100
Petitpierre (R/GE)	5, 14, 15, 34, 98, 140
Rhinow (R/BL)	9, 25, 29, 30, 98
Rüesch (R/SG)	3
Schiesser (R/GL)	5, 14, 23, 28, 29, 33, 100
Schmid Carlo (C/AI)	38
Schoch (R/AR)	22, 36
Stich (S), Bundesrat	11, 15, 24, 25, 26, 28, 34, 36, 38
Villiger (R), Bundesrat	101, 105, 107, 109, 140, 142
Ziegler Oswald (C/UR)	4, 13, 14, 32, 97, 102
Zimmerli (V/BE)	7, 19, 24



93.075 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Botschaft: 20.10.1993 (BBl III, 997 / FF III, 949)

Zusatzbericht des Bundesrates: 10.05.1995 (AB / BO 1995, 21.06.1995)

Ausgangslage

Das Vorhaben der Regierungsreform läuft in zwei Phasen ab. Bei der vorliegenden Botschaft geht es in erster Linie um die Ausgestaltung der Phase 1, der sogenannten "Reform 1993", welche sich im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts bewegt und somit schnell realisiert werden kann. Der Bundesrat schlägt hiezu den Erlass eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vor, welches das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) ablöst. Die anschliessende Reformphase 2 soll sich nicht nur auf das Regierungsorgan konzentrieren, sondern die gesamte Staatsleitung (alle Gewalten sowie das Verhältnis zu den Kantonen) einbeziehen. Dies wird auch zu Verfassungsänderungen führen.

Phase 1 der Regierungsreform: Oberstes Ziel der Reform 1993 und des neuen Gesetzes ist die Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums. Dies soll durch Vorkehrungen geschehen, die sich direkt auf die Tätigkeit des Kollegiums auswirken, sowie durch Entlastungsmassnahmen zugunsten des Bundesrates und seiner Mitglieder, mit denen die notwendige Zeit für die Kollegiumsarbeit gewonnen werden soll. Dazu gehört insbesondere die Verbesserung von Organisation und Führung der Verwaltung sowie der Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären.

Zur Stärkung des Bundesratskollegiums: Das Gesetz gibt eine Prioritätenordnung für die Tätigkeit des Bundesrates vor. Danach hat er der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang einzuräumen. Um die Zeit für die intensivierete Kollegiumsarbeit und Vorbereitungstätigkeit zu finden, sind folgende Verbesserungs- und Entlastungsmassnahmen vorgesehen:

1. Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente: Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Führung der Verwaltung sowie für Ziele und Aufgabenerfüllung des Verwaltungshandelns. Um dieser Verantwortung tatsächlich gerecht zu werden und sich gleichzeitig bei departementalen Aufgaben entlasten zu können, muss ihm die Kompetenz eingeräumt werden, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Relativ starre gesetzlich festgeschriebene Strukturen behindern die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Die Vorlage sucht daher eine gesteigerte Flexibilität der Verwaltungs- und Führungsstrukturen, freilich ohne notwendige Elemente der Kontinuität preiszugeben. Der Schlüssel zu dieser Beweglichkeit liegt in einer erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates.

2. Eine neue Art von Staatssekretärinnen und Staatssekretären: Eine der kennzeichnenden institutionellen Neuerungen dieser Vorlage sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Das Gesetz gibt eine Rahmenordnung vor, welche die Funktionen, Wahl und Entlassung sowie die Verantwortlichkeit der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre regelt. Die gesetzliche Umschreibung der Funktionen sieht vor, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in erster Linie mit Führungsaufgaben betraut werden (Führung der gesamten Departementsverwaltung, einer Gruppe oder eines Amtes; als Generalsekretärinnen und Generalsekretäre mit wichtigen Führungsaufgaben) und dass sie in dieser Funktion anstelle der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers im Parlament, im Verkehr mit dem Ausland und in der Öffentlichkeit auftreten können. Sie können auch Sonderaufgaben von besonderer Tragweite mit departementsübergreifendem Charakter übernehmen.

Grundsätzlich setzen die Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorsteher ihre Staatssekretärinnen und Staatssekretäre selber in die Führungsstruktur ihres Departements ein (mindestens eine Person, höchstens drei). Das Bundesratskollegium hat indes den Letztentscheid für alles Bedeutende in der Hand: Es legt die Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre fest und wählt diese (und zwar ohne Einbezug des Parlaments) unter Festlegung ihres Einsatzes.

Mit der Reform 1993 werden Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sui generis geschaffen, die sich organisch in das spezifisch schweizerische Regierungssystem einfügen. Die in diese Funktion Gewählten sind weit mehr als Titularstaatssekretärinnen und -sekretäre nach heutigem Recht. Diese sind beamtet, stehen einer Gruppe, einem Amt oder einem Generalsekretariat vor und sind mit dem Staatssekretärentitel für den Verkehr mit dem Ausland ausgestattet. Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige "Funktionengruppe" in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherin oder des

Departementsvorstehers. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter).

Phase 2 der Regierungsreform: Diese Phase setzt nicht die Suche nach einer neuen Regierungsstruktur (Regierungsreform) an die erste Stelle, sondern befasst sich mit den Führungsstrukturen und -prozessen auf der ganzen Breite des Regierungssystems. Im Vordergrund stehen materielle Reformthemen der Staatsleitung: neben dem Regierungsorgan selber auch das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, der Rechtssetzungsprozess, für die Staatsleitung relevante Gerichtsbarkeit, Erneuerung in der föderativen Staatsführung. Ein sachgerechtes Vorgehen führt dazu, dass das Fundament und alle tragenden Elemente des "Regierungsgebäudes" in die Betrachtungen einbezogen werden, d. h. die Themen der Staatsleitung, auf denen aufbauend schliesslich der passende Abschluss des Gebäudes, das Regierungsorgan selbst, konstruiert wird.

Zusatzbericht

Als Antwort auf einen im Nationalrat gutgeheissenen Antrag (siehe unten) legt der Bundesrat einen Zusatzbericht vor. Die gewünschte Flexibilisierung der haushaltrechtlichen und personalwirtschaftlichen Bestimmungen soll durch Änderungen im Finanzhaushaltgesetz und im Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes, welches die Stellenbewirtschaftung regelt, herbeigeführt werden. Damit soll in vermehrtem Ausmass eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung (New Public Management) möglich werden.

Verhandlungen

SR	09.03.1994	AB 1994, 143, 170
NR	26.01.1995	AB 1995, 115, 137, 145
SR	21.03.1995	AB 1995, 353
NR	21.06.1995	AB 1995, 1426, 1442
SR	21.09.1995	AB 1995, 876
NR	26.09.1995	AB 1995, 1924
SR	03.10.1995	AB 1995, 986
NR	04.10.1995	AB 1995, 2075
SR / NR	05.10.1995	Schlussabstimmungen (40:2 / 91:62)

Im **Ständerat** unterstützte die vorberatende Kommission das Projekt grundsätzlich, beantragte jedoch beim Kernpunkt der Vorlage, der Schaffung von zusätzlichen Staatssekretärposten, zwei wichtige Änderungen: Deren Zahl soll von maximal 21 auf 10 reduziert und ihre Wahl durch die Bundesversammlung bestätigt werden. Den ersten Antrag begründete sie mit dem Risiko eines Referendums infolge der zusätzlichen Kosten, den zweiten mit dem politischen Gewicht, das Staatssekretäre haben müssen, um den Bundesrat spürbar im Parlament und in aussenpolitischen Verhandlungen entlasten zu können. Im Plenum opponierte Zimmerli (V, BE) mit einem Rückweisungsantrag grundsätzlich gegen die Schaffung von zusätzlichen Staatssekretärposten. Seiner Ansicht nach würde damit die Fortsetzung der Reform in Richtung auf ein zweistufiges Regierungskabinett und zuungunsten der von ihm vorgezogenen Lösung einer Heraufsetzung der Zahl der Bundesräte präjudiziert. In der Detailberatung wurde sein Antrag mit 25 zu 6 Stimmen abgelehnt. Die Zahl der Staatssekretäre wurde auf zehn begrenzt und mit Zweidrittelmehrheit gegen den Widerstand des Bundesrates auch die Wahlbestätigung durch die Bundesversammlung eingeführt. In der Gesamtabstimmung nahm der Rat die Reform mit 21 zu 3 Stimmen an.

Um zu unterstreichen, dass für ihn damit die Bemühungen um eine Regierungsreform nicht abgeschlossen sind, entsprach der Ständerat anschliessend dem Antrag des Bundesrates nicht, zwei 1991 überwiesene Motionen der FDP-Fraktion und von Kühne (C, SG) für eine Regierungsreform als erfüllt abzuschreiben. Gleichzeitig verlängerte er die Frist für die Bearbeitung der überwiesenen parlamentarischen Initiative Rhinow (R, BL), um gegebenenfalls die Reformarbeiten in eigener Regie weiterführen zu können.

Der **Nationalrat** hatte sich zunächst mit mehreren Rückweisungsanträgen zu befassen. Ein Antrag Schmid Peter (G, TG) auf Rückweisung mit dem Auftrag, eine Erhöhung der Anzahl der Bundesräte vorzusehen, wurde mit 135 zu 27 Stimmen abgelehnt. Ebenfalls abgelehnt wurde ein Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion, welcher auf den Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem abzielte, dies mit 131 zu 23 Stimmen. In einer Eventualabstimmung standen sich sodann zwei Rückweisungsanträge von Fraktionen gegenüber. Mit 71 zu 70 Stimmen wurde der Antrag der Sozialdemokraten gutgeheissen, der das Geschäft in zwei Vorlagen aufteilen wollte: in einen organisatorischen Teil und in eine Vorlage betreffend die



Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Die SVP-Fraktion hatte demgegenüber beantragt, die Bestimmungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre überhaupt auszuklammern. In einer definitiven Abstimmung wurde der Antrag der SP-Fraktion mit 89 zu 74 Stimmen angenommen, diesmal dank der Zustimmung aus Kreisen, die gegen die neuen Staatssekretäre waren.

Der Rat befasste sich sodann mit dem organisatorischen Teil (Vorlage A). Bei Artikel 49 wurde ein Antrag der Minderheit gutgeheissen, wonach der Bundesrat für Gruppen und Ämter mit Leistungsauftrag Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz vorsehen kann, falls dies im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit notwendig ist und die erforderlichen Kontrollen gewährleistet sind. Nachdem auch der Ständerat dieser Idee positiv gegenüberstand, legte der Bundesrat am 10. Mai 1995 einen Zusatzbericht zur Botschaft vor (siehe oben).

Umstrittener als der erste Teil war sodann die Vorlage B, das neue Bundesgesetz über die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Nachdem zunächst ein Nichteintretensantrag einer Minderheit Steinemann (A, SG) abgelehnt worden war, setzte sich in der Detailberatung in der Frage der Bestätigung die Position des Bundesrates durch, die von linker und grüner Seite Unterstützung fand. Tschäppät Alexander (S, BE) befürchtete als Sprecher der obsiegenden Minderheit, dass die Bestätigung durch das Parlament zu "äusserst heiklen politischen Problemen" führen könnte, insbesondere falls das Parlament diese Bestätigung als Kontrollinstrument und als Gelegenheit zu Misstrauenskundgebungen gegenüber einzelnen Bundesräten auffassen würde. Die Kommissionmehrheit sowie weitere Redner wollten dagegen mit einer Bestätigung die Legitimation der Gewählten erhöhen. Ein Antrag von Loeb (R, BE), die Zahl der Staatssekretäre auf 15 zu erhöhen, unterlag mit 126 gegen 21 Stimmen. In der Gesamtabstimmung kumulierten sich nun aber die grundsätzlichen Gegner, die Befürworter von ambitionierteren Reformen und die Anhänger einer Wahlbestätigung durch das Parlament zu einer heterogenen Mehrheit, die mit 74 gegen 59 Stimmen die Vorlage ablehnte.

Der **Ständerat** hielt stillschweigend an der Einheit der Vorlage fest und folgte damit Bundespräsident Villiger, der festhielt, dass die Verwaltungsreform ohne Staatssekretäre ein Torso bleiben würde. In der Frage der Bestätigung setzte sich ein Kompromissvorschlag Petitpierre (R, GE) durch. Danach wählt der Bundesrat nach jeder Gesamterneuerung die Staatssekretäre neu. Vor dem Parlament dürfen aber nur jene Staatssekretäre Regierungsmitglieder vertreten, die der Bundesrat von der Vereinigten Bundesversammlung mit einem Sammelvorschlag in globo hat bestätigen lassen.

Im **Nationalrat** regte sich weiterhin starker Widerstand gegen die Einführung von Staatssekretären. Ein Antrag der von Steinemann (A, SG) angeführten Kommissionminderheit auf Festhalten am bisherigen Beschluss wurde aber schliesslich mit 55 zu 99 Stimmen abgelehnt. Bei der Regelung der Detailfragen setzte sich die Kommissionmehrheit durch, die im wesentlichen die Beschlüsse des Ständerates übernommen hatte. Danach kann nun der Bundesrat bis zu zehn Staatssekretäre einsetzen. Der Bundesrat wählt die Staatssekretäre nach jeder Gesamterneuerung des Bundesrates neu und kann ihre Bestätigung durch die Bundesversammlung verlangen. Eine Bestätigung ist erforderlich, wenn sich der Bundesrat in den Verhandlungen der beiden Räte durch Staatssekretäre vertreten lassen will. Die Bestätigung, die nach dem Willen des Ständerates gesamthaft hätte erfolgen sollen, wollte der Nationalrat aber einzeln vornehmen.

Der **Ständerat** hielt bei der Beratung der verbliebenen Differenzen bei Artikel 6 daran fest, dass der Begriff des Regierens im Gesetz definiert wird. Nach Auffassung der mit ihrem Antrag erfolgreichen Minderheit soll damit erstmals auf Gesetzesebene klar umschrieben werden, welches die wesentlichen Regierungstätigkeiten sind. Wie schon der Nationalrat stimmte auch der Ständerat den mit dem Zusatzbericht beantragten neuen Bestimmungen nach geringfügigen Veränderungen zu.

Da der **Nationalrat** an seiner Haltung festhielt, die Regierungstätigkeit nur in einer knappen Formulierung zu umschreiben, kam es zu einer Einigungskonferenz, deren Kompromissvorschlag schliesslich die Zustimmung beider Kammern fand.

93.075 Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Message: 20.10.1993 (FF III, 949 / BBl III, 997)

Rapport complémentaire du Conseil fédéral: 10.05.1995 (BO / AB 21.06.1995)

Situation initiale

Le projet de réforme du gouvernement comporte deux phases. Le présent message concerne essentiellement la première, connue sous le nom de "réforme 1993", qui s'inscrit dans le cadre constitutionnel en vigueur et qui, par conséquent, peut être réalisée rapidement. Le Conseil fédéral propose d'adopter une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), destinée à remplacer l'actuelle loi sur l'organisation de l'administration (LOA). La seconde phase de la réforme ne se limitera plus à l'organe gouvernemental proprement dit mais s'étendra à l'ensemble de la direction de l'Etat en incluant les trois pouvoirs et les relations avec les cantons. Elle conduira à des modifications constitutionnelles.

Première phase de la réforme du gouvernement: le but auquel tendent la réforme 1993 et la nouvelle loi est de renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant que gouvernement et autorité collégiale. A cet effet, il faut d'une part prendre des mesures ayant un impact direct sur l'activité du collège gouvernemental et d'autre part décharger le Conseil fédéral et ses membres, afin qu'ils puissent trouver le temps nécessaire pour accomplir leurs tâches collégiales. Il s'agit notamment d'améliorer l'organisation et la direction de l'administration et de mettre en place des secrétaires d'Etat.

Renforcement du rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale: La présente loi fixe un ordre de priorité des tâches du Conseil fédéral. Celui-ci doit faire passer au premier plan les obligations gouvernementales.

Afin de trouver le temps nécessaire aux tâches collégiales et aux travaux préparatoires qui gagnent en importance, on prévoit une série de mesures qui visent à décharger les conseillers et à améliorer la situation. Il s'agit des mesures suivantes:

Amélioration de l'organisation et de la direction des départements: Le Conseil fédéral sera responsable de la direction de l'administration; il portera également la responsabilité des objectifs que poursuit celle-ci et de l'exécution de ses tâches. Si l'on veut que le Conseil fédéral assume réellement cette responsabilité tout en étant déchargé de ses tâches départementales, il faut lui donner la compétence d'organiser rationnellement la structure de l'administration, les moyens dont elle dispose, son mode de travail et les contrôles auxquels elle est soumise. Des dispositions légales trop strictes risqueraient de scléroser les structures. C'est pourquoi le projet tente d'accroître la flexibilité des structures administratives et du système de direction, sans toutefois omettre les éléments nécessaires à la continuité. La clef de cette plus grande mobilité réside dans une compétence élargie du Conseil fédéral en matière d'organisation.

Un nouveau type de secrétaires d'Etat: parmi les innovations institutionnelles du projet, l'une des plus marquantes est la mise en place de secrétaires d'Etat. La présente loi constitue le cadre à l'intérieur duquel seront réglées les fonctions, la nomination, la révocation et les responsabilités des secrétaires d'Etat. La définition légale de leur fonction prévoit qu'ils se verront principalement attribuer des fonctions de ligne (direction administrative globale d'un département, d'un groupement ou d'un office, fonctions d'un secrétaire général chargé d'importantes tâches de direction), et qu'à ce titre, ils représenteront le chef de leur département devant le Parlement et le public, mais aussi dans les relations avec l'étranger. Ils pourront également être chargés de tâches spéciales importantes de portée supradépartementale.

En principe, le chef de département intégrera lui-même les secrétaires d'Etat (au nombre de un à trois) dans la structure de direction de son département. La décision finale appartiendra cependant au collège gouvernemental, qui fixera les principes régissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat, nommera ces derniers (sans en appeler au Parlement) et déterminera leurs attributions.

La réforme 1993 instituera des secrétaires d'Etat sui generis, susceptibles de s'insérer dans l'organisation du régime gouvernemental suisse. Les nouveaux secrétaires d'Etat seront bien plus que les secrétaires d'Etat en titre tels que les définit le droit actuel, et qui sont des fonctionnaires à la tête d'un groupement ou d'un office (ou des secrétaires généraux), investis du titre de secrétaire d'Etat à cause des relations qu'ils entretiennent avec l'étranger. La nouvelle institution des secrétaires d'Etat correspondra à un "groupe de fonctions" indépendant, à proximité immédiate du chef de département. Les nouveaux secrétaires d'Etat ne seront pas des fonctionnaires, mais auront un statut particulier (entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire).

Seconde phase de la réforme du gouvernement: cette phase ne fera pas d'une nouvelle structure gouvernementale (forme de gouvernement) une priorité, mais traitera des structures et des procédés de direction de tout le système gouvernemental. Elle réglera avant tout les questions de fond ayant trait à la direction de l'Etat: outre l'organe gouvernemental proprement dit, les rapports entre le Parlement et le gouvernement, le procédure d'élaboration des lois, la juridiction dont relève la direction de l'Etat, le renouvellement de la conduite de l'Etat fédéral. Une approche réaliste fait que les fondements et les éléments porteurs de l'"édifice gouvernemental" doivent être inclus dans les réflexions, autrement dit les thèmes de la direction de l'Etat, que viendra ensuite coiffer un toit construit sur mesure, l'organe de gouvernement lui-même.

Rapport complémentaire

En réponse à une proposition adoptée par le Conseil national (voir ci-dessous), le Conseil fédéral présente un rapport complémentaire. L'assouplissement demandé des dispositions concernant le budget et la gestion du personnel devrait intervenir par le biais de modifications de la loi sur les finances de la Confédération ainsi que de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, qui régit les effectifs du personnel, ceci afin de renforcer dans une grande mesure l'efficacité de la gestion administrative (New Public Management).

Délibérations

CE	09.03.1994	BO 1994, 143, 170
CN	26.01.1995	BO 1995, 115, 137, 145
CE	21.03.1995	BO 1995, 353
CN	21.06.1995	BO 1995, 1426, 1442
CE	21.09.1995	BO 1995, 876
CN	26.09.1995	BO 1995, 1924
CE	03.10.1995	BO 1995, 986
CN	04.10.1995	BO 1995, 2075
CE / CN	05.10.1995	Votations finales (40:2 / 91:62)

Au **Conseil des Etats**, la commission chargée du préavis, tout en approuvant le principe du projet, a cependant proposé d'apporter deux modifications importantes au point essentiel de la loi, à savoir la création de postes de secrétaire d'Etat supplémentaires, dont le nombre maximum devrait être réduit de 2 à 10 et dont la nomination devrait être confirmée par l'Assemblée fédérale. La commission a motivé ses deux propositions en évoquant d'une part le risque de référendum du fait des coûts supplémentaires exigés par la mise en oeuvre du projet, d'autre part le rôle politique important des secrétaires d'Etat, qui devraient décharger sensiblement le Conseil fédéral au Parlement ainsi que dans les négociations avec l'extérieur. Au plénum, Ulrich Zimmerli (V, BE) s'est opposé, par le biais d'une proposition de renvoi, à la création de postes de secrétaire d'Etat supplémentaires, estimant que la poursuite de la réforme s'orientait vers la formation d'un cabinet gouvernemental à deux niveaux au détriment d'une formule plus judicieuse, soit l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux. Cette proposition a été rejetée par 25 voix contre 6. Le nombre des secrétaires d'Etat a été limité à dix et la disposition prévoyant la confirmation de la nomination des secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale a été adoptée à une majorité des deux tiers, ce malgré l'opposition du Conseil fédéral. Le conseil a approuvé la réforme par 21 voix contre 3 lors du vote sur l'ensemble.

Le Conseil des Etats, qui désirait manifester sa volonté quant à la poursuite des efforts entrepris en vue d'une réforme du gouvernement, a refusé la proposition, émanant du Conseil fédéral, de classer deux motions en faveur d'une réforme du gouvernement, déposées en 1991 par le groupe radical ainsi que par Josef Kühne (C, SG). Il a également prolongé le délai de traitement de l'initiative parlementaire Rhinow (R, BL), afin d'être en mesure de prendre en main, le cas échéant, les travaux de réforme.

Le **Conseil national** a dû se prononcer en premier lieu sur plusieurs propositions de renvoi. C'est ainsi qu'une proposition de renvoi Peter Schmid (G, TG), avec le mandat de prévoir une augmentation du nombre des conseillers fédéraux, a été repoussée par 135 voix contre 27. Une proposition de renvoi visant l'instauration d'un système de concurrence parlementaire déposée par le groupe AdI/PEP, a par ailleurs été rejetée par 131 voix contre 23. Deux propositions de renvoi ont été ensuite opposées lors d'un vote subsidiaire. La proposition du groupe socialiste demandant la scission de l'objet en deux projets distincts - l'un concernant l'organisation et l'autre les secrétaires d'Etat - a été adoptée par 71 voix contre 70. Le groupe UDC avait proposé d'exclure du projet les dispositions concernant les secrétaires d'Etat. Lors d'un vote définitif, la proposition du groupe

socialiste a été acceptée par 89 voix contre 74, cette fois grâce à l'appui des milieux opposés à la mise en place de secrétaires d'Etat.

Le conseil s'est en suite penché sur le projet A concernant l'organisation. A l'article 49 de la loi, il a adopté une proposition de la minorité demandant que le Conseil fédéral puisse prévoir des exceptions en faveur de groupements ou offices chargés de mandats de prestations pour autant qu'une telle mesure soit prise dans l'intérêt d'une activité administrative gérée de manière rationnelle et que les contrôles nécessaires soient assurés. Après que le Conseil des Etats se fut également exprimé en faveur de cette proposition, le Conseil fédéral a présenté un rapport complémentaire au message le 10 mai 1995 (voir plus haut).

Le projet B, la nouvelle loi fédérale visant à la mise en place de secrétaires d'Etat afin de décharger le Conseil fédéral a suscité plus de controverses que le projet précédent. A la suite du rejet de la proposition de non-entrée en matière d'une minorité Steinmann (A, SG), lors de la discussion par articles, le Conseil fédéral a pu imposer sa position, appuyé par la gauche et les écologistes. Alexander Tschäppät (S, BE), porte-parole de la minorité, craignait que la confirmation de la nomination des secrétaires d'Etat par le Parlement, qui risquait notamment d'y voir un instrument de contrôle ainsi qu'une occasion de manifester sa défiance envers certains conseillers fédéraux, ne puisse entraîner "des problèmes politiques extrêmement délicats". Une proposition Loeb (R, B) visant à augmenter à 15 le nombre des secrétaires d'Etat a été repoussée par 126 voix contre 21. Lors du vote sur l'ensemble, une majorité hétérogène, regroupant à la fois les adversaires de l'ensemble du projet, les partisans de réformes plus ambitieuses ainsi que ceux de la confirmation de la nomination par le Parlement, a refusé le projet par 74 voix contre 59.

Le **Conseil des Etats**, après un maintien tacite de l'unité du projet, s'est rangé à l'avis de M. Villiger, président de la Confédération, aux yeux duquel une réforme de l'administration sans l'institution de secrétaires d'Etat demeurerait fragmentaire. S'agissant de la question de la confirmation par le Parlement, une solution de compromis prévoyant une nouvelle nomination des secrétaires d'Etat après chaque renouvellement intégral du Conseil fédéral, s'est imposée sous la forme d'une proposition Petitpierre (R, GE). Cependant, seuls seront habilités à représenter le Conseil fédéral devant le Parlement les secrétaires d'Etat dont la nomination aura fait l'objet d'une confirmation in globo par l'Assemblée fédérale sur la base d'une proposition collective.

La vive opposition manifestée à l'encontre de l'institution de secrétaires d'Etat n'a pas faibli au **Conseil national**. Une proposition demandant le maintien de la décision précédente, déposée par la minorité de la commission, conduite par Walter Steinmann (A, SG), a été finalement repoussée par 99 voix contre 59. La majorité de la commission, qui avait repris pour l'essentiel les décisions du Conseil des Etats, a su imposer ses vues quant au règlement des questions de détail. Le Conseil fédéral peut à présent instituer jusqu'à 10 secrétaires d'Etat. La nomination des secrétaires d'Etat, dont le Conseil fédéral peut demander la confirmation à l'Assemblée fédérale, intervient après chaque renouvellement intégral du Conseil fédéral. L'obtention de ladite confirmation est nécessaire lorsque le Conseil fédéral désire se faire représenter par des secrétaires d'Etat lors des délibérations des deux conseils. Le Conseil national entendait procéder séparément à la confirmation des secrétaires d'Etat, qui aurait dû s'effectuer globalement selon les vœux du Conseil des Etats.

S'agissant de la divergence qui subsistait au sujet de l'article 6, le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision de voir développer dans la loi la notion de gouvernement. Selon la proposition de minorité qu'il avait adoptée, il s'agissait donc pour la première fois de fixer clairement dans une loi les principales activités du gouvernement. Par ailleurs, comme avant lui le Conseil national, le Conseil des Etats a approuvé, après les avoir légèrement modifiées, les nouvelles dispositions qui lui avaient été proposées par voie de rapport complémentaire.

Le **Conseil national** ayant maintenu sa décision de cerner en termes aussi concis que possible la mission du gouvernement, il a été mis sur pied une conférence de conciliation qui a proposé une solution de compromis. Celle-ci a recueilli l'agrément de l'une et l'autre Chambres.

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 9. März 1994, Vormittag
 Mercredi 9 mars 1994, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Jagmetti Riccardo (R, ZH)

Le président: Nous présentons nos félicitations à M. Jacques Martin pour sa réélection au Conseil d'Etat et nous lui souhaitons une législature pleine de succès au gouvernement. (Applaudissements)

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 20. Oktober 1993 (BBl III 997)
 Message et projet de loi du 20 octobre 1993 (FF III 949)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Das vorliegende Geschäft ist unter dem Aspekt der Reformpolitik ein zentrales Geschäft dieser Legislaturperiode. Es war daher richtig, es nicht in der vergangenen Session zu behandeln, sondern jetzt, auch wenn uns ein überladener Sessionsplan Musse und Abgedrängtheit wahrscheinlich nicht in vollem Umfang zuteil werden lässt.

Aufgabe des Kommissionsreferenten ist es, das Geschäft im Überblick und in seinen Zusammenhängen darzustellen und zugleich aufzuzeigen, was die Kommission damit gemacht hat.

Vorweg möchte ich aber namens derjenigen, die nun über Jahre hinweg gemeinsam diesen Weg gegangen sind, sehr herzlich danken, nämlich den vier Herren Bundespräsidenten, die uns auf dem Weg begleitet haben, den Herren Cotti, Felber, Ogi und Stich; Ihnen, Herr Bundeskanzler Couchepin; Herrn Professor Eichenberger und seiner Kommission; unserem Kommissionssekretär und dem Ratssekretär, Christoph Lanz. Sie haben uns auf einem Weg begleitet, der lang, stauig und manchmal steil war; manchmal liefen wir auch Gefahr, rechts oder links abzustürzen. So waren wir unterwegs.

Ich möchte Ihnen die Überlegungen der Kommission in sieben Punkten darlegen:

1. Das Herkommen: Es ist nicht das erste Mal, dass wir uns im Ständerat mit dieser Materie auseinandersetzen. 1990 haben Herr Rhinow mit einer parlamentarischen Initiative im Ständerat und die freisinnig-demokratische Fraktion mit einer Motion (mit Herrn Petitpierre als Sprecher) im Nationalrat das Thema «Reform von Institutionen» – konkret: Reform von Regierung und Parlament – aufgenommen. Man sprach sich damals so ab, dass die Federführung für die Vorbereitung der Regierungsreform beim Ständerat liegen sollte, diejenige für die – leider inzwischen «verblichene» – Parlamentsreform beim Nationalrat.

Sie haben noch vor der Konstituierung der ständigen Kommissionen eine Ad-hoc-Kommission eingesetzt, und wir haben Ihnen gemäss Artikel 21ter Geschäftsverkehrsgesetz nach gehöriger Vorprüfung empfohlen, der parlamentarischen Initia-

tive Folge zu geben. Der Ständerat hat nach einer Debatte, die damals schon über die Substanz geführt wurde, dem Vorhaben einhellig zugestimmt.

Schon vor diesem Entscheid – nämlich schon am 7. November 1990 – hat der Bundesrat die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) eingesetzt, die von Professor Dr. Kurt Eichenberger kompetent geführt wird.

Am 19. November 1992 haben wir uns in der Kommission erneut mit dem Geschäft befasst. Wir haben Sie reglementskonform ersucht, die Frist für die Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow zu verlängern. Dabei haben wir dargelegt, dass der Bundesrat die ersten Schritte in Richtung Regierungsreform eingeleitet hat. Wir haben Ihnen mitgeteilt, dass er gedenkt, eine Vorlage Regierungsreform innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes bis 1993 vorzulegen und dieser Reform eine tiefer greifende auf Verfassungsebene folgen zu lassen. Am 3. Dezember 1992 haben Sie uns die Frist bis zur Wintersession 1994 verlängert. Wir dürfen sagen, dass wir auf die Marschtabelle einen erheblichen Vorsprung aufweisen.

2. Die Arbeiten der Kommission: Sie fragen sich zu Recht, was die Kommission denn getan hat, wenn sie sich mit Ihrer Zustimmung entschloss, die Federführung dem Bundesrat und der Kommission Eichenberger zu übertragen. Sie hat sich in 16 Sitzungen, 10 davon vor Erscheinen der heute zur Debatte stehenden Vorlage, 6 nach deren Erscheinen, intensiv mit diesem Traktandum befasst. Sie hat sich in Hearings mit insgesamt 10 Staatsrechtslehrern und Politologen mit der Thematik auseinandergesetzt. Sie hat die drei amtierenden, beamteten Staatssekretäre, die Herren Kellenberger, Ursprung und Blankart, über die Rolle und die Erfahrung von Staatssekretären angehört, wohl wissend, dass sie etwas anderes will, nämlich Stellvertreter von Bundesräten. Sie hat sich in fruchtbaren Auseinandersetzungen mit der Arbeitsgruppe Eichenberger über deren Schritte und neuen Erkenntnisse auseinandergesetzt. Die Kommission darf für sich ohne jede Überheblichkeit in Anspruch nehmen, die Vorlage permanent vorangetrieben zu haben. Der damalige Bundespräsident Ogi hat bei seinem letzten Auftritt vor der Kommission ausgeführt: «Die Kommission hat bei diesem Geschäft den Bundesrat sozusagen aufsässig begleitet, gestossen, ich muss auch sagen: gedrängt. Sie haben stets für Bewegung gesorgt und sozusagen den Topf am Kochen gehalten.»

Die Kommission hat mit dieser Methode, die man kaum besser umschreiben könnte, auf den Zeitplan des Bundesrates, aber auch auf seine materiellen Entscheide Einfluss genommen. Die Kommission trägt die Vorlage in ihren Grundzügen mit, so, wie sie sich jetzt nach den Beratungen präsentiert. Sie hat während der Vorbereitungsphase die Zweiteilung in eine «Reform 93» und eine «Verfassungsreform 95» mitgetragen. Die Kommission hat aber auch die Ausweitung der Regierungsreform auf eine Regierungs- und Verwaltungsreform mitgetragen. Sie hat durchgesetzt, dass der Bundesrat in dieser Botschaft – zwar ist das nicht in der von ihr gewünschten Tiefe und Offenheit geschehen – über die Grundzüge der «Reform 95» Auskunft gibt, für die bereits Aufträge erteilt worden sind.

3. Die Haltung des Bundesrates zur Regierungsreform: Das soeben vorgetragene Zitat vom damaligen Bundespräsidenten Ogi zeigt, dass es des sanften Druckes und des klaren Wortes bedurfte, damit sich der Bundesrat gelegentlich wieder Zeit für sich selber, für seine eigene Institution und Funktion, nahm. Das belegen Taten und Ausserungen.

Der Sprechende hat sich als Kommissionspräsident mit der Frau Bundesrätin und den Herren Bundesräten einzeln über ihre Sicht der Dinge einlässlich unterhalten. Daher kann ich sagen: Der Bundesrat erkennt die Zeichen der Zeit. Er will eine Reform. Das belegten auch die Aufnahme des Anliegens in die Legislaturplanung und die Einsetzung der Arbeitsgruppe Eichenberger.

Es fällt aber auch auf, dass sich einzelne Bundesräte in zentralen Texten positiv zur Regierungsreform geäußert haben. So äusserte sich beispielsweise der damalige Bundespräsident Felber: «Mit den gegenwärtigen Strukturen können wir unsere Verantwortung nicht mehr voll wahrnehmen.»

Bundespräsident Cotti widmete einen Teil seiner Rede vor der Vereinigten Bundesversammlung am Festtag «700 Jahre Eid-

genossenschaft» der Regierungsreform. Er sagte damals: «Dass auch bei den schweizerischen Regierungsstrukturen Anpassungen und Reformen notwendig sind, kann heute auch der treueste Anhänger der guten alten Zeit nicht bestreiten Sie wissen, was Fiktion bedeutet: Nach aussen ergibt sich der Eindruck einer sehr soliden Wirklichkeit, die in der Tat aber weitgehend ausgehöhlt ist.» (AB 1991. Jubiläumssessionen 41)

Am 27. Januar 1994 hat sich Bundesrat Villiger anlässlich einer Vorlesung an der ETH Zürich nicht nur für die Zauberformel und das Kollegialitätssystem als taugliche Regierungsprinzipien ausgesprochen, sondern festgehalten, dass die rasant wachsende Bedeutung der Auslandbeziehungen, die zunehmende zusätzliche Beanspruchung durch das Parlament, die steigenden Anforderungen durch die Medien und der erhöhte allgemeine Erklärungsbedarf der Politik die Beanspruchung des Bundesrates massiv verstärkt haben. Villigers Konklusion: Reformen drängen sich auf.

Bundespräsident Ogi, der diese Vorlage hier sehr gerne vertreten hätte, wie seinen Voten zu entnehmen war, sagte uns am 12. November 1993: «Die 'Reform 93' kann uns eine wesentliche Verbesserung bringen» – und das ist das Entscheidende –, «damit die Regierung im harten internationalen Kampf bestehen und ihre Arbeit so ausführen kann, dass Land und Leute mit dieser Regierung wieder zufrieden sind.»

Schliesslich möchte ich Sie, Herrn Bundespräsident Stich, zitieren, der Sie bei Ihrem Amtsantritt in einem souveränen Statement die ganze Problematik vor der Kommission ausgeleuchtet und festgestellt haben: «Es besteht kein Grund, dem Bundesrat mit Misstrauen zu begegnen, als ob er die Neuerungsbedürfnisse verkenne und die Reformen in bezug auf Regierung und Verwaltung stilllegen würde. Der Bundesrat richtet seine Aufmerksamkeit darauf, dass die Vielzahl der Reformprojekte sachgerecht aufeinander abgestimmt werden. Die Regierungsreform hat darin ihren gesicherten Platz.»

4. Der Gehalt der Vorlage: Das Ziel der «Reform 93» ist die Stärkung der Regierungsfunktion und die Arbeit im Regierungskollegium zu Lasten der Departementstätigkeit. Was sachlich und politisch wichtig ist, gehört ins Kollegium, soll von ihm beraten, entschieden, vertreten werden. Das folgende Wort soll wieder seine ganze Richtigkeit erhalten: Wir haben einen Bundesrat und nicht sieben Bundesräte. Um dies zu erreichen, werden drei Mittel eingesetzt:

– Die Organisationskompetenz wird in einem gesetzlichen Rahmen dem Bundesrat, der Aufgaben wahrzunehmen hat, übertragen.

– Da Personen und Lagen rasch ändern, bedarf es der Durchbrechung der Zementierung durch Flexibilität.

– Damit sich die Bundesräte auf Bundesrätliches konzentrieren können, braucht es Staatssekretäre, die stellvertretend führen können, die beim Regieren helfen können, was bekanntlich immer schwieriger wird – auch das gewissermassen ein Zitat!

Alle Beteiligten sind sich klar darüber, dass diese Vorlage ein Anfang, aber ein wesentlicher Anfang ist. Dieser erste Schritt muss getan werden, er ist jetzt dringlich. Was nachher kommt, ist in Strukturen erkennbar. Die Kommission hätte begrifflicher Weise geme mehr darüber gewusst.

5. Die Entscheide der Kommission: Die Kommission ist mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung auf die Vorlage eingetreten. Ein Rückweisungsantrag wurde zurückgezogen.

Die Mehrheit der Kommission hat sich – nach langen Auseinandersetzungen – für den Antrag ausgesprochen, bei Artikel 1 («Die Regierung») auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (Abs. 3 [neu]) aufzunehmen.

Bei Artikel 18 beantragt die Kommission, für das Kollegium als Zwang zum Regieren den Stimmzwang aufzunehmen (Abs. 2). Sie hat das Mitberichtsverfahren ausdrücklich als nicht öffentlich erklärt (Art. 20).

Die Mehrheit der Kommission beantragt, das Amt des Regierungssprechers zu streichen (Art. 33 Abs. 1). Sie ist aber der Meinung, dass neben dem Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin und den Bundesrätinnen und Bundesräten eine Person die Öffentlichkeit informieren soll.

Die Kommission beantragt, die Zahl der Staatssekretäre auf zehn zu reduzieren (Art. 40 Abs. 1). Sie hat deren Pflichtenheft neu formuliert (Art. 41). Die Mehrheit der Kommission beantragt eine andere Art der Wahl der Staatssekretäre, d. h. neu die Genehmigung der Wahl durch die Bundesversammlung (Art. 43).

Organisationskompetenz und Flexibilisierung werden dem Bundesrat als Auftrag und Leitlinie übertragen. Die Kommission stimmte dem Grundsatz und der Ausgestaltung zu, dass Regierungs- und Verwaltungsreform gemeinsam durchgeführt werden müssen. Hier hat Herr Bundespräsident Stich den entscheidenden Satz gesprochen: «Regierung und Verwaltung sind unterscheidbar, aber nicht trennbar.»

In der Schlussabstimmung, nach teilweise hartem Ringen, hat die Kommission die Vorlage mit 11 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

6. Weitere Massnahmen der Kommission:

– Die Kommission hat zuerst die Finanzkommission unseres Rates um einen Mitbericht gebeten, um den finanziellen Folgen zusätzliche Transparenz zu geben. Wir sind an den Bundesrat respektive an das Eidgenössische Finanzdepartement verwiesen worden. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge – abgerechnet wird ja erst am Schluss – ist eine konkrete weitere Aussage, als sie durch die Angaben in der Botschaft gemacht wird, kaum möglich. Hier liegt eine Aufgabe für den Zweitrat vor.

– Vom Bericht «Zur Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen Regierungssystem» im Anhang der Botschaft haben wir Kenntnis genommen. Wir beantragen Abschreibung des entscheidenden parlamentarischen Votosses (Postulat SPK-NR, Ad 90.249).

– Es liegt Ihnen ein neues Fristverlängerungsgesuch vor. Ich bitte Sie, diesem zuzustimmen.

7. Zur politischen Beurteilung: Es geht meiner Meinung nach darum, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) jetzt zu behandeln – ohne Präjudizien für die zweite Etappe der Regierungsreform auf Verfassungsstufe zu schaffen; wer das will, gefährdet diese Vorlage, die dringlich ist.

Ich bin mit Herrn Bundespräsident Stich der Meinung, dass eine Regierungsreform eine Sache ist, dass sie als Gegengewichte aber weitere Reformen braucht, eine Staatsleitungsreform auf Verfassungsebene. D. h., dass eine Reform des Parlamentes, nach einer Reform des Bundesrates, wieder an die Hand genommen werden muss, verbunden mit einer Reform des Rechtsetzungsprozesses.

Die Kommission legt letztlich einen grossen Konsens in den Fragen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation an den Tag. Das hindert uns nicht, die Gefährdung dieser Vorlage zu erkennen. Professor Kurt Eichenberger hat die Grundstimmung weiter Kreise in einem Vortrag am Kollegium Montreux bereits 1992 klar ausgesprochen: «Die Regierungsfunktion ist mit Zurückhaltung und gleichwohl mit Energie und Zielsicherheit auszuüben. Bei Volk und Behörden tief verwurzelte Machtskepsis, begrenzte Erfolgshaftsbereitschaften, urdemokratischer Neid, Unwilligkeit von Parteien, Verbänden, Gruppen, Bürgern, spezifische Verhaltensweisen der Massenmedien hemmen ausschreitendes und rigoroses Führungsverfahren. Führen, Leiten, Lenken, Regieren werden durchaus verlangt, wenn aber spürbar ausgeübt, vielfach widerspenstig aufgenommen oder abgewehrt.»

Was hier von der Regierungsfunktion gesagt wurde, gilt Wort für Wort für die Regierungsreform. Demgegenüber hat der grosse irische Staatsphilosoph Edmund Burke, den ich gerne hin und wieder zitiere, in der Sprache seiner Zeit Ähnliches gesagt: «Ein Staat, dem es an allen Mitteln zu einer Veränderung fehlt, der entbehrt auch der Mittel zu seiner Erhaltung.»

Ihre Kommission verkennt nicht, dass neue und bessere Institutionen allein das Wohl des Staates nicht garantieren. Sie sind aber in schwierigen Zeiten, wie wir sie jetzt durchleben – und persönlich fürchte ich, in Zukunft noch mehr durchleben werden –, Plattformen für fähige und tatkräftige Menschen, die sich in Regierung und Verwaltung für unser Land und Volk einsetzen.

Namens der Kommission bitte ich Sie daher, auf die Vorlage einzutreten.

Rüesch Ernst (R, SG): Wie bei anderen Vorlagen stellt sich auch bei diesem Gesetz vorerst die Frage nach dem primären Ziel. Dieses primäre Ziel ist mehr Effizienz in der Regierungstätigkeit. So will sich der Bundesrat entlasten lassen, um mehr Zeit für die Arbeit in der Kollegialregierung zu gewinnen. Damit stellt sich aber zweitens die Frage, ob zur Erreichung dieses Ziels der besseren Effizienz in der Kollegialregierung eine Entlastung notwendig ist. Immerhin waren mehrere Mitglieder des Bundesrates in Lillehammer, und an der Muba sah man deren drei. Man sieht die Mitglieder des Bundesrates nicht ungern an Anlässen von tertiärer oder quartärer Bedeutung. Herr Bundespräsident, auch Bundesräte brauchen ja ein bisschen Entspannung; dafür haben wir Verständnis. Aber vielleicht müsste man auch im Bereich der Repräsentationen einmal die Fragen nach der Effizienz stellen.

Wenn wir dem Bundesrat Staatssekretäre zur Verfügung stellen, so ist damit die Kollegialität im Bundesrat noch nicht a priori besser. Die Spatzen pfeifen es ja von den Dächern – manchmal mit gewöhnlichem «Blick», manchmal mit «SonntagsBlick», manchmal mit Diskretion, manchmal mit Indiskretion –, dass es mit der Kollegialität im Bundesrat heute nicht immer zum besten bestellt sei. Die Kollegialität, Herr Bundespräsident, ist weniger eine Frage des Systems und der Anzahl Staatssekretäre, sondern mehr eine Frage des politischen Willens.

Trotzdem: Wir sind bereit, mit dieser Vorlage dem Bundesrat zur Entlastung Staatssekretäre zur Verfügung zu stellen, d. h. mit anderen Worten, wir sind bereit, die Rahmenbedingungen des Bundesrates zu verbessern, um ein Wort aus der Wirtschaftspolitik zu verwenden. Aber die Effizienz des Kollegialprinzips müssen Sie dann selbst verbessern, das ist dann Ihre Aufgabe.

Der Bundesrat wollte im Maximum drei Staatssekretäre pro Departement anstellen können (Art. 40 Abs. 1). In der Kommission wurde die Gesamtzahl auf zehn reduziert; der Bundesrat kämpfte dann verbissen für immerhin noch zwei Staatssekretäre pro Departement, also für 14 Staatssekretäre.

Diese Entwicklung der Debatte hat mich sehr überrascht und auch beunruhigt. Denn hinter diesen Zahlen – zuerst 21, dann 14 – steckt meines Erachtens irgendwo ein gewisses lineares Denken. Man spürt die Verteilungskämpfe zwischen den Departementen: «Wenn du so viele hast, will ich auch so viele oder mindestens die Möglichkeit haben, so viele anzustellen.» Das ist Denken im Dreisatz. Ich habe früher schon gesagt, man sollte den Sekundarschullehrern verbieten, den Dreisatz im Unterricht zu behandeln, denn dieses Denken geht als Untugend nachher bis in den Bundesrat hinauf.

Im weiteren hat mich auch beunruhigt, dass man zwischen zwei Staatssekretären – im EDA und im EVD – eine Koordination organisieren muss. Sie haben gelesen, dass zwischen den Herren Kellenberger und Blankart die Koordinationsfrage nun gelöst worden ist, indem Herr Kellenberger offensichtlich im Zweifelsfalle zum Oberstaatssekretär avanciert ist. Ich habe mir die Frage gestellt: Wie viele Koordinatoren brauchen 21 Staatssekretäre, wie gross sind die Stäbe, die für sie angestellt werden müssen? Die Frage der Explosion der Hierarchie, der Explosion der Stäbe, der Explosion der Kosten steht natürlich im Raum.

Damit komme ich zur Referendumsträchtigkeit dieser Vorlage. Diese Vorlage ist natürlich ungeheuer referendumsträchtig. In der heutigen Zeit können Sie mit einem Plakat «Noch mehr teure Superbeamte für 5 Millionen!» eine solche Vorlage gefährden. Die Kommission hat sich darum auf die Zahl zehn geeinigt: um die Referendumsträchtigkeit der Vorlage etwas zu verringern, um eine Vorlage zu bringen, die im Volk auch noch eine Chance hat.

Ich erinnere Sie daran, wie wir mit der Parlamentsreform Schiffbruch erlitten haben – nur darum, weil am Anfang übertrieben wurde. Hätten wir von Anfang an vernünftige Lösungen gehabt, dann hätten wir das Referendum sehr wahrscheinlich vermeiden können. Wir wären im Rahmen der Parlamentsreform heute nicht bei Null.

Wenn die Staatssekretäre die Bundesräte auch wirklich entlasten sollen, dann müssen sich die Bundesräte bewusst sein, dass sie die Staatssekretäre in die Kommissionen schicken

müssen und dass die Staatssekretäre auch im Ratsplenum die Bundesräte ersetzen können – aber selbstverständlich im technischen Bereich. Bei den grossen politischen Entscheidungen erwarten wir immer noch, dass der Bundesrat selbst im Plenum antritt und die politische Meinung vertritt. Aber in sehr vielen Gesetzen wimmelt es ja von technischen Bestimmungen, und da kann – in der Kommissionsarbeit wie im Plenum – der Staatssekretär den Bundesrat gewaltig entlasten. In den Kommissionsarbeiten mag das bei einzelnen Gesetzen bis zu drei Viertel der Zeit sein.

Aber diese Staatssekretäre werden vom Parlament nur akzeptiert, wenn das Parlament ihnen auch einen politischen Status gegeben hat, das heisst, ihre Wahl bestätigt oder abgelehnt hat. Natürlich mag das auch Nachteile haben, aber die politische Legitimation, in der Kommission und im Plenum anzutreten, kann nur mit der von der Kommissionsmehrheit postulierten Absegnung der Wahlen durch die Räte erreicht werden (Art. 43 Abs. 2).

Ich glaube, Herr Bundespräsident, die Vorlage, welche die Kommission nun erarbeitet hat, ist wohl das Maximum dessen, was politisch im Moment erreichbar ist. Es wäre wohl sinnvoll, wenn sich der Bundesrat nach den üblichen Rückzugskämpfen, die nicht unbedingt sehr intensiv sein müssen, der Kommission anschliessen würde, damit wir das Ziel erreichen, den Durchbruch schaffen. Wenn wir mit dieser Vorlage vor dem Volk scheitern, werden wir auf viele Jahre hinaus die Regierungsreform nicht mehr an die Hand nehmen können. Wenn wir später noch einen Schritt weiter gehen wollen, muss das, was heute vorliegt, durchgezogen werden – aber nur mit Mass, sonst gelingt es nicht.

Küchler Niklaus (C, OW): Als zentrales Vorhaben der laufenden Legislaturperiode hat der Bundesrat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 die Regierungsreform und die Reform der entsprechenden Führungsinstrumente bezeichnet. Er hat die Regierungsreform sogar als eigenes Legislaturziel formuliert. Die Notwendigkeit der Regierungs- und Institutionsreform war damals im Bericht klar ausgewiesen worden. Der starke Wandel der Rahmenbedingungen und der Grundlagen unserer staatlichen Tätigkeit sowie die gewachsenen Anforderungen an den Staat und die Verstärkung der internationalen Kontakte verlangen heute zweifelsohne wirkungsvolle und vor allem entlastende Reorganisationsmassnahmen.

Auch im Rahmen unserer vorbereitenden Kommission war die Notwendigkeit der Regierungsreform überhaupt nie bestritten. Man war sich von allem Anfang an einig, dass es heute ein absolutes Muss ist, die Effizienz unserer Regierung zu erhöhen, die Belastung der Mitglieder des Bundesrates in Grenzen zu halten und dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, seine Führungsaufgaben flexibel, vor allem besser, wahrzunehmen. Dennoch hat sich der Bundesrat – wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat – lange Zeit wenig begeistert gezeigt. Es brauchte immer wieder entsprechende parlamentarische Impulse. Aber schliesslich hat sich die Landesregierung doch als lernfähig erwiesen, und auch dank dem Druck, den unsere Kommission ständig ausgeübt hat, können wir heute über einen Gesetzentwurf beraten, der sich wahrlich sehen lassen kann. Dafür möchte ich der Arbeitsgruppe Eichenberger und der Bundeskanzlei bestens danken.

Aber ich frage Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen: Diskutieren wir heute tatsächlich über eine sogenannte Minireform, wie das immer wieder zu hören ist, oder praktizieren wir nur eine Alibiübung, die alles beim alten lässt? Ich persönlich denke nicht, dass dies eine Alibiübung ist. Dieser Eindruck wäre falsch und völlig ungerechtfertigt, denn mit dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ermöglichen wir es dem Bundesrat tatsächlich, seine Führungsstrukturen flexibler und moderner, aber auch effizienter zu gestalten, und wir geben den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates auch die Möglichkeit, sich tatsächlich zu entlasten und sich damit auf die echte Regierungstätigkeit zu konzentrieren. Aber ich muss Herrn Bundespräsident Stich voll und ganz recht geben, wenn er vor unserer Kommission ausführte: «Es ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass Institutionen in der Re-

gel nicht besser und nicht schlechter sind, als die Menschen, die in ihnen wirken. Was eine Institution leistet und zu leisten vermag, bestimmen letztlich immer Menschen. Jede Organisationsreform, ob auf Stufe Regierung oder aber auf Stufe Verwaltung, hat diese Tatsache zu bedenken, denn nur so ist sie auf die Dauer tragfähig.»

Wir haben es heute mit einer pragmatischen, ich meine mit einer realpolitischen Reform zu tun. Es handelt sich vor allem um eine rasch durchführbare Reform. Es handelt sich um Verbesserungsvorschläge, die schnell umgesetzt werden können, ohne dass eine langwierige Verfassungsrevision abgewartet werden muss. Ich würde es deshalb bedauern, wenn heute Rückweisungsanträgen stattgegeben würde, die eine erneute Verzögerung dieses ersten Reformpaketes zur Folge hätten. Ich meine, den Begehren, die zum Beispiel Kollege Zimmerli mit seinem Rückweisungsantrag (Art. 40–45, Art. 48–50) stellt, liesse sich allenfalls, sofern das die Mehrheit als notwendig erachtet, im Rahmen der parlamentarischen Debatten bzw. im Rahmen des Differenzbereinigerungsverfahrens entsprechen. Wir sollten mit der Regierungsreform nun zügig vorwärts machen und nicht wieder Teile davon an die Kommission zurückweisen.

Mit diesem ersten Reformpaket dürfen wir aber die weiteren, die nötigen Reformschritte auf Verfassungsstufe nicht erschweren. Dieses zweite Paket hat uns ja der Bundesrat bereits in Aussicht gestellt, und entsprechende Vorarbeiten sind bereits geleistet. Dabei geht es um Fragen viel grundsätzlicher Natur als bloss um die Zahl der Staatssekretäre, wie Herr Rüesch dies angedeutet und ausgeleuchtet hat. Es geht um das Gleichgewicht der Macht in unserem Staat, es werden die Institutionen angesprochen – Institutionen, die Veränderungen bewirken –, aber es werden auch die übrigen im Staat funktionierenden Akteure angesprochen werden. Es geht um die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament, um unser Zweikammersystem, um die Ausgestaltung des Föderalismus bis hin zur direkten Demokratie. Änderungen in dieser Hinsicht dürfen nur nach reiflicher Überlegung in die Wege geleitet werden. Mit der heutigen Reform dürfen wir deshalb unter keinen Umständen die künftigen Schritte präjudizieren, wie dies bereits angetönt worden ist.

Es sind heute alle Entscheide zu vermeiden und abzulehnen, welche in Richtung zweistufige Regierung zielen könnten – ich verweise auf Artikel 1 Absatz 3 (neu) der Vorlage, den wir gleich beraten werden. Wir dürfen dies nicht tun, und ich bitte Sie deshalb im Hinblick auf die Detailberatung, bei dieser Bestimmung dem Entwurf des Bundesrates, d. h. dem Antrag der Minderheit der Kommission, oder eventuell dem neuen Antrag Meier Josi zuzustimmen.

Es wäre fatal, bereits jetzt hinsichtlich der verschiedenen Modelle der künftigen Reform Vorentscheide zu treffen und dadurch, wie Herr Rüesch es ausgeführt hat, die Vorlage referendumsträchtig zu machen. Die Vorlage ist notwendig, sachgerecht und vor allem zeitlich dringend.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte zur Vorlage sagen: Wenn man sie nüchtern und sachlich betrachtet, ist es etwas wenig – ich habe nicht gesagt, zu wenig – zum Überleben, zuviel zum Sterben. Allein der Glaube an einen sofortigen zweiten Reformschritt hält die eingeleitete Regierungsreform am Überleben.

Der Bundesrat hat aus den umfangreichen Entscheidungsgrundlagen der Arbeitsgruppe «Führungsstrukturen des Bundes» einfach die Variante ausgewählt, die am nächsten beim Status quo liegt: Vermehrung der Zahl der Staatssekretäre. Für mich ist das keine Überraschung. Die Geschichte lehrt nämlich, dass machtschmälernde Massnahmen nie von denjenigen vorgeschlagen werden, welche davon direkt betroffen werden. Deshalb muss das Parlament das Heft in die Hand nehmen und schon heute, hier und jetzt, die entscheidenden Weichenstellungen für die Regierungsreform vornehmen. Das heisst für mich:

1. Beim vorliegenden Entwurf des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes haben wir es mit einer bürokratischen Miniregierungsreform zu tun. Da stehe ich im Gegen-

satz zu Kollege Kuchler. Eine echte politische Regierungsreform muss verbindlich sofort folgen.

2. Bei der heute vorliegenden Regierungsreform als erstem Schritt dürfen somit keine Überbeine und Präjudizien als Hypothek für eine echte Nachfolgereform geschaffen werden. Ich war derjenige, der sich in der Kommission beim Eintreten der Stimme enthalten hat, und ich habe dort einen Rückweisungsantrag gestellt. Heute muss ich aber sagen, dass die Vorlage kein Präjudiz für eine später folgende, echte Staatsleitungsreform ist. Deshalb bin ich für Eintreten und kann der Vorlage in der jetzigen Fassung zustimmen.

Der Reformbedarf ist ja weitgehend unbestritten. Auch in der Kommission wurde der Reformbedarf eigentlich nie angefochten. Die Führung der Departemente, die Regierungsaufgaben, der Verkehr mit dem Parlament und die internationalen Herausforderungen machen eine Neuorganisation der Spitze der zweiten Gewalt nämlich unumgänglich.

Mit der Beschränkung der Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat die Kommission dem Zementierungsbedenken Rechnung getragen und eine Lösung getroffen, die für mögliche weitere Reformen alle Türen offenlässt. Nach dem Motto «mehr Qualität als Quantität» und angesichts der Gefahr gewisser Reibungsverluste durch eine zu hohe Anzahl Staatssekretäre hat die Kommission nicht nur die Quantität massiv reduziert – auf maximal zehn –, sondern durch die Einführung der Parlamentsbestätigung der vom Bundesrat gewählten Staatssekretäre diesen auch noch gerade den politischen Stellenwert und Rückhalt mitgegeben. Allein die Frage der Wiederwahl beziehungsweise Wiederbestätigung ist noch nicht befriedigend gelöst. Der Antrag Zimmerli zu diesem Bereich, der nun dem Plenum vorliegt, würde die Vorlage zu Fall bringen.

Fazit:

1. Ich stimme dieser ersten, bürokratischen Miniregierungsreform unter dem Vorbehalt zu, dass der zweite Reformschritt sofort folgt und eingeleitet wird.

2. Eine echte politische Regierungsreform muss folgen, wo zum Beispiel Fragen in bezug auf die Trennung von Kollegialbehörde und Departementsführung oder die Zahl der Bundesräte endlich zur Diskussion gestellt werden.

3. Gleichzeitig mit dem zweiten Reformschritt muss die Parlamentsreform wieder zügiger vorangetrieben werden. Wir müssen nämlich in der Schweiz den Zeitgeist brechen und aufhören, nur die Einzelprobleme statt das Ganze zu sehen und nur provisorisch da und dort am System herumzuflicken. Die Hoffnung wird einmal mehr auf den zweiten Reformschritt verschoben.

Ich klammere mich an diese Hoffnung, bin für Eintreten und unterstütze die Vorlage in der jetzigen Fassung.

Ziegler Oswald (C, UR): Der Bundesrat ist überlastet. Wir hören es jeden Tag, wir hören es schon seit Jahren. Eine schnelle Reform ohne Verfassungsänderung soll eine gewisse – ich sage ausdrücklich: eine gewisse – Entlastung bringen. Diese Reform oder mindestens Teile davon sind ja in verschiedenen Vorstössen schon seit Jahren verlangt worden. Ich verweise nur auf die Vorstösse, die gemäss Botschaft abgeschrieben werden sollen. Ich verweise aber auch auf die Vorstösse, die allein im Jahre 1993 zur Regierungsreform eingereicht worden sind; es sind immerhin 17 Stück.

Das eigentliche Ziel dieser Reform ist aber meines Erachtens nicht die Entlastung – sie ist ein Mittel –, das eigentliche Ziel dieser Reform ist die Stärkung der Regierungsfunktion. Der Bundesrat soll so entlastet werden, dass er sich vermehrt auf das Wesentliche des Regierens konzentrieren kann. Wohl wissen wir – das sollten wir uns meines Erachtens bei dieser Reform auch vor Augen halten –, dass Entlasten vor allem eine Frage des Willens, eine Frage der Organisation und auch eine Frage des Vertrauens ist. Vertrauen hängt ja immer auch mit Delegieren zusammen. Aus dieser Sicht heraus könnte man sich vielleicht sogar fragen, ob die vorliegende Reform überhaupt erforderlich sei.

Trotzdem bin ich für Eintreten. Diese Reform bzw. diese Vorlage wird eine Entlastung der Mitglieder des Bundesrates ermöglichen. Die Staatssekretäre können eine solche Entla-

stung bringen. Ich meine aber, zehn Staatssekretäre genügen, auch wenn diese Zahl vielleicht willkürlich zustande gekommen ist. Mit diesen Staatssekretären kann ja auch eine Versuchsphase im Hinblick auf die nächste Reform durchgeführt werden. Gerade das, was die Staatssekretäre jetzt machen wollen, kann dann unter Umständen für die weitere Reform wegweisend sein.

Ich wiederhole auf jeden Fall, dass ein Entlasten vor allem eine Frage des Willens, der Organisation und des Vertrauens ist. Ich meine aber, dass mit der Einführung von Staatssekretären der nächste Reformschritt nicht präjudiziert werden darf. Dies würden wir meines Erachtens tun – ich werde bei der Detailberatung darauf zurückkommen –, wenn wir die Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» einordnen würden. Sie würden damit Bestandteil oder Teil der Regierung.

Ich messe im übrigen der Organisationskompetenz der Regierung grosse Bedeutung zu. Diese Organisationskompetenz muss durch diese Reform vergrössert werden, und sie wird es auch.

Ich halte die Vorlage für notwendig und meine, dass mit ihr die gesteckten Ziele – auch wenn sie nicht sehr hoch gesteckt worden sind – erreicht werden können.

Ich bin deshalb für Eintreten.

Schlesser Fritz (R, GL): Es sind nun rund dreieinhalb Jahre her, seit wir in diesem Rat darüber debattierten, ob den parlamentarischen Initiativen Rhinow über die Regierungsreform (90.231) und über die Parlamentsreform (90.229) Folge zu geben sei. An jenem 24. September 1990 – ich war erst kurze Zeit im Rat, hatte den Sessel gerade richtig angewärmt – beantragte die Kommission einstimmig bei 2 Enthaltungen, Herrn Rhinow zu folgen. In der Diskussion, die sich darauf ergab, waren zwar durchaus kritische Stimmen zu vernehmen, aber nicht etwa in dem Sinne, dass den parlamentarischen Initiativen Rhinow keine Folge gegeben werden sollte. Die kritischen Stimmen bezogen sich vielmehr darauf, dass Herr Rhinow mit seinen Forderungen eigentlich zu wenig weit gehe. Kollege Onken sagte beispielsweise: «... denn das hier Angestrebte leidet keinen Aufschub, es soll zügig in Angriff genommen werden und dabei doch nicht an der Oberfläche bleiben und schon gar nicht zur Alibiübung verkommen.» Und weiter: «Da bin ich mir aber nicht so sicher, ob der Konsens, der in der Kommission zu spüren war und der offenbar auch heute im Rate vorhanden ist, wirklich standhält, ob diese Einmütigkeit nicht auch täuscht.» (AB 1990 S 663) Ich muss keine grossen Ausführungen darüber machen, dass die damaligen Zweifel von Herrn Onken berechtigt waren und heute offen daliegen. Herr Kollege Schmid Carlo ging damals mit Herrn Onken weitgehend einig. Er führte aus: «Ich halte es aber in gewisser Weise mit Kollege Onken: Was Herr Rhinow uns vorschlägt, ist systemkonform und muss daher fast notwendigerweise eine Art Kosmetik bleiben.» (AB 1990 S 664)

Gestatten Sie mir, dass ich noch eine dritte Stimme von damals in Erinnerung rufe. Kommissionspräsident Huber hat damals entweder aufgrund hellseherischer Fähigkeiten oder aber einer gehörigen Portion an einschlägiger politischer Erfahrung ausgeführt: «Es ist von jeher Aufgabe schöpferischer Menschen gewesen, eingefahrene Dinge daraufhin zu überprüfen, ob man sie noch besser machen könnte. Und es gehört eigentlich zum Zentralen der parlamentarischen, ja der politischen Existenz, selbst dann nicht aufzugeben, wenn es nur unendlich langsam vorwärtsgeht, wenn andere scheitern, wenn man sagen muss, das alles haben wir auch schon probiert.» (AB 1990 S 661)

Dreieinhalb Jahre sind seither ins Land gegangen. Das eingeschlagene Tempo ist wahrlich nicht gerade berauschend. Bis zum Abschluss dieser Etappe werden – wenn sie überhaupt erfolgreich beendet werden kann, was ich sehr hoffe – wohl etwa fünf Jahre ins Land gegangen sein. Das wäre an sich noch hinzunehmen. Wenn ich aber den Inhalt der Vorlage betrachte, so laufen wir – sollten wir gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit weitere namhafte Abstriche vornehmen – tatsächlich Gefahr, im Sinne von Herrn Onken an der Oberfläche zu bleiben oder letztlich gar eine Alibiübung zu veranstalten. Das Wort von Herrn Schmid, im Rahmen der Sy-

stemkonformität eine Art Kosmetik zu betreiben, ginge dann tatsächlich in Erfüllung. Wir hätten dann ein wunderbares neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, aber im Grunde genommen hätten wir an den von Herrn Rhinow seinerzeit angeprangerten und von niemandem bestrittenen Missständen eigentlich sehr wenig verändert, ausser in einigen subtilen Punkten, die dem Durchschnittsbürger und Nichtpolitiker sehr wenig sagen.

Herr Rhinow hat seinerzeit eine Regierungsreform verlangt. Unser Rat ist ihm in dieser Forderung damals gefolgt. Heute laufen wir Gefahr, diese Forderung zu einer reinen Reform der Verwaltungsorganisation zu degradieren. Die Übertragung der Organisationskompetenzen an den Bundesrat, die nicht bestritten ist, sondern vielmehr ausdrücklich begrüsst wird, vermag für sich allein ein solches Abgleiten in eine Verwaltungsreform nicht zu verhindern. Damit man nach wie vor von einer Regierungsreform im eigentlichen Sinne sprechen kann, müssten auch auf Regierungsebene gewisse Veränderungen vorgenommen werden, auch in der ersten Etappe. Hauptelemente sind dabei die Staatssekretäre, und zwar Staatssekretäre, wie sie die Kommissionsmehrheit vorschlägt, also eingeschränkter Einsatzbereich gegenüber dem Entwurf des Bundesrates, Beschränkung auf wichtige, zentrale Funktionen, Ernennung durch den Bundesrat, aber Bestätigung durch das Parlament. Wenn wir an diesen entscheidenden Elementen rütteln, so rütteln wir gleichzeitig am ersten Schritt der Regierungsreform, indem wir uns faktisch auf eine blosser Reform der Verwaltung beschränken. Nachdem nun aber diese Übung bereits mehr als dreieinhalb Jahre gedauert hat, sollten wir doch im einen oder anderen Punkt einen zaghaften Schritt vorwärts machen. Von Mut, von einem mutigen Schritt, wage ich gar nicht mehr zu sprechen.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage und bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

Gestatten Sie mir zum Abschluss noch eine Stimme zu zitieren, die vor langer, langer Zeit unsere Regierung beurteilt hat. Im Laufe seiner kurzen Amtszeit hat sich der einzige Glarner Bundesrat, Joachim Heer, wie folgt über unsere Regierung geäussert. Heers erste Eindrücke waren nicht enthusiastisch. So klagte er in seinem Tagebuch über die neue «Bürolistenexistenz» als Bundesrat. Der an klare Führung gewöhnte Landammann stand dem Kollegialsystem eher kritisch gegenüber. Er hätte lieber «eine echte Regierung» am Werk gesehen, wofür er den Bundesrat nicht hielt.

Wie glücklich können wir uns doch schätzen, dass heute alles anders ist, die damalige Beurteilung selbstverständlich nicht mehr zutrifft und wir es uns somit ohne weiteres leisten können, allenfalls auch ein blosses «Verwaltungsreformchen» in die Wege zu leiten!

Petitpierre Gilles (R, GE): Il y a quatre ans, les deux Conseils se sont engagés, et le nôtre à titre principal, dans un processus de réforme du gouvernement. Nos débats et nos votes d'aujourd'hui décideront de la poursuite – on ne peut pas parler de succès pour l'instant – ou de la fin de ce processus.

Le but incontesté de la réforme est d'améliorer les conditions – seulement les conditions, ni plus ni moins – de l'activité du gouvernement, de son efficacité, de sa collégialité, en libérant ses membres d'une part de leurs tâches excessives afin qu'ils puissent se consacrer plus complètement à leur action proprement gouvernementale.

Dans cette perspective, la commission vous fait des propositions cohérentes.

Premièrement, elle entend donner au Conseil fédéral toute latitude de réorganiser l'administration comme il l'a souhaité.

Deuxièmement, elle entend le doter de secrétaires d'Etat qui puissent libérer les conseillers fédéraux d'une partie de leur activité dans l'élaboration de la politique gouvernementale, les représenter dans les séances des commissions parlementaires, dans celles des Conseils, dans les conférences ou des rencontres internationales au niveau ministériel ainsi même que devant l'opinion publique.

Troisièmement, la définition comme «politique» des fonctions des secrétaires d'Etat, qui fait d'eux, en quelque sorte, des vice-conseillers fédéraux et non pas des super-fonctionnaires,

appelle une légitimité particulière aussi bien vis-à-vis du Parlement lui-même, et de l'administration sur le plan interne, que vis-à-vis de leurs interlocuteurs sur le plan international. Cette légitimation est inscrite, aux yeux de la majorité de la commission, dans la confirmation parlementaire qui doit sanctionner la nomination par le Conseil fédéral des secrétaires d'Etat.

Voilà, très sommairement, ce qu'il a été possible de mettre sur pied dans une première phase, qui ne suppose aucun changement constitutionnel. La commission a résisté à la tentation de renvoyer à la deuxième phase tout ce qui aurait dépassé le cadre d'une modeste réforme administrative. Elle a voulu ainsi tirer le plus grand profit de l'élan des deux Conseils en 1990 et de la volonté, à vrai dire un peu moins spontanée, du Conseil fédéral d'apporter son concours à l'entreprise. Nous voici parvenus à l'épreuve de vérité.

La tentation du renvoi est illustrée par la proposition Zimmerli. Elle demande que le Conseil fédéral fasse de nouvelles propositions, qui se limiteraient nécessairement à des ajustements d'ordre administratif, pour l'essentiel. Il veut à tout le moins différer, sinon exclure, une percée novatrice pour ce qui concerne les secrétaires d'Etat. Le renvoi serait vraiment un modeste résultat qui viendrait ainsi couronner près de quatre années de travaux de la commission, du groupe d'experts, de la Chancellerie fédérale, du Conseil fédéral.

Je vous invite ici – et je ne préjuge pas de la qualité de ce que dira M. Zimmerli – déjà maintenant, et sans l'avoir entendu, à ne pas suivre sa proposition de renvoi. Pourquoi? Le texte issu des travaux de la commission aux articles 40 à 45 ne demande pas de recherches nouvelles. Les différences d'avec les textes du Conseil fédéral n'affectent ni sa compréhension ni son interprétation. Il en va de même, d'ailleurs, des articles 48 à 50. Un renvoi partiel au Conseil fédéral, outre qu'on voit mal à quelles améliorations il pourrait conclure qui seraient exclues de la phase actuelle de la délibération, aurait des inconvénients graves au niveau, plus essentiel cette fois, du processus engagé depuis 1990. Et c'est ce qui me paraît décisif déjà avant d'avoir entendu M. Zimmerli.

Il n'est pas si fréquent, chez nous, qu'une réforme un peu hardie et un peu ambitieuse parvienne à maturité. Il y a toujours un moment où la proximité de la décision réveille des inquiétudes. C'est trop, ou c'est trop peu, ou, si incroyable que ce soit, c'est les deux à la fois; ou bien, c'est trop tôt; ou bien, on n'a pas vu jusque dans leurs derniers détails toutes les conséquences de ce qu'on pourrait décider; l'avenir n'est pas totalement maîtrisé. Et c'est avec un soulagement évident qu'on peut mettre fin à l'opération, c'est quand même tellement plus raisonnable de ne rien changer!

Ou bien encore: avec nos trois pôles de pouvoir, le gouvernement, le peuple et le Parlement, il y en a toujours au moins un qui a des réticences telles que la réforme avorte quelquefois avant même d'être entrée en gestation.

J'espère me tromper en croyant percevoir des indices de cette pathologie helvétique de la non-décision, depuis quelques semaines, pour ce qui concerne la réforme du gouvernement. Il n'en faut pas moins éviter tout risque d'interrompre le processus de réforme. Pour cela, il faut entrer en matière, il faut refuser la proposition Zimmerli de renvoi au Conseil fédéral, parce qu'elle pourrait conduire, même si son auteur ne l'a pas voulu ainsi, à un nouveau cas d'euthanasie d'une réforme.

Onken Thomas (S, TG): Ich habe mich selten in einer Kommission so ungebunden, aber auch mitunter unsicher gefühlt wie in dieser Kommission Regierungsreform. Es war ja für einmal keine verbindliche Richtschnur gegeben, wie wir sie sonst bei Gesetzesberatungen zur Verfügung haben, keine Vernehmlassungsergebnisse, Parteiprogramme und andere Wegleitungen, die uns doch eine gewisse Leitlinie geben. Wir mussten den Weg, in einem auch für mich völlig neuen Gebiet, selbst finden. Es war bisweilen schwierig, vor lauter Meinungen, die geäußert wurden, vorzutragen auch von den verschiedenen Experten, die wir angehört haben, noch den tragfähigen Reformweg zu sehen und nicht sozusagen vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu erkennen.

Ich denke, dass es den meisten meiner Kolleginnen und Kollegen in der Kommission ebenso ergangen sein muss, weil ja

auch sie auf keinerlei Projekt oder Programm verpflichtet waren. Da ist es mir schon einigermassen schleierhaft, wie es sich dennoch ereignen konnte; dass sich jetzt, wenn man diese Anträge der Mehrheit betrachtet und sich die Minderheiten ansieht, doch wieder zwei Blöcke gegenüberstehen. Ein Block, der aus den Vertretern der FDP-Fraktion in der Kommission zusammengesetzt ist, und auf der anderen Seite die Gruppe, die sich um die Vertreter der CVP-Fraktion schart. Ich finde es eigentlich schade, dass das Reformwerk jetzt eine Art parteipolitischer Profilierung bekommen hat. Natürlich muss es, kann es und soll es Meinungsverschiedenheiten und Kontroversen geben. Aber sie sollten sich gerade bei diesem Geschäft nicht strikte entlang der Parteilinien bewegen.

Jeder Vorstoss hat seine Zeit. Die Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion (mit Herrn Petitpierre – damals Nationalrat – als Sprecher) und die parlamentarische Initiative Rhinow gehen zurück auf die Zeit von 1989/90, auf die Erschütterung, die unser Land damals erfahren hat, im Gefolge des Endes des kalten Krieges, im Gefolge der Fichenaffäre, auf eine Zeit, als mancher scheinbar verlässliche, lange Zeit nicht hinterfragte Pfeiler unseres nationalen Selbstverständnisses plötzlich zur Diskussion, in Frage stand. Wir haben damals deutlich zu spüren bekommen, dass die Institutionen des letzten Jahrhunderts für das kommende nicht mehr genügen, dass sie reformbedürftig sind, dass sie erneuert werden müssen. So sind wir damals hochgemut angetreten, reformfreudig: Erneuerung, Effizienzsteigerung, Modernisierung auf der ganzen Linie war die Lösung, die damals ausgegeben worden ist. Ich meine, von diesem Reformelfer, von dieser Aufbruchstimmung ist mittlerweile schon einiges wieder verlorengegangen. Immerhin haben wir mit der Parlamentsreform bereits Schiffbruch erlitten.

Herr Rüesch hat es deutlich gesagt, dass sich auch über diese Vorlage schon wieder der schwere, lastende Schatten eines Referendums breitet, das auf leichte Weise erfolgreich gestaltet werden könnte. Ich teile da seine Auffassung. Das ist ein Geschäft, das vor der Bevölkerung nicht einfach zu vertreten ist und wo es die Populisten, die Vereinfacher, die Holzschnitzer wieder sehr einfach haben werden.

Dies, obwohl es sich hier letztlich um eine sehr, sehr massvolle Reform handelt, denn was der Bundesrat in seinem Entwurf vorgesehen hat, möchte auch ich eher als eine Verwaltungsreform denn als eine Regierungsreform bezeichnen. Wir wissen ja, dass der Bundesrat an dieses Geschäft nicht gerade begeistert mit Hand angelegt hat. Die Unterschiede der Facetten, die wir wahrnehmen konnten bei den vier Bundespräsidenten, denen wir in der Kommission im Verlaufe der Beratungen gegenüberstanden, waren schon beträchtlich – die Unterschiede in der Einschätzung, im Willen, dieses Geschäft voranzutreiben, durchzubringen, ihm Profil zu geben; da gab es mehr als nur Nuancen.

Aus dieser Verwaltungsreform hat die Kommission im Rahmen der verfassungsmässigen Grenzen wieder eine eigentliche Regierungsreform zu machen versucht.

Doch dieser Kern unserer Arbeit ist jetzt im Grunde genommen bestritten, denn das Modell, das die Kommissionsmehrheit vorschlägt, zielt natürlich – das muss man offen sagen – auf eine zweistufige Regierung, die dermaleinst im Rahmen der weiteren Reformschritte noch ausgebaut und entsprechend verankert werden könnte. Dadurch, dass wir bei den Staatssekretären die Auswahl an Funktionen, die der Bundesrat vorgeschlagen hatte, drastisch eingeschränkt haben, und zwar auf eigentliche Führungsaufgaben, auf die Leitung von Gruppen oder Teildepartementen und auf departementsübergreifende Aufgaben; dadurch, dass wir die Staatssekretäre in Artikel 1 Absatz 3 in die Regierung einbezogen haben, zum Ausdruck gebracht haben, dass der Bundesrat durch Staatssekretäre unterstützt wird, dass sie Mitglieder eines – wenn man so will – Kabinetts sind; dadurch aber auch, dass vorgesehen ist, die Staatssekretäre durch das Parlament bestätigen zu lassen – ein sehr, sehr umstrittener Punkt, ich weiss das – und wir ihnen damit eine gewisse Legitimation zu geben versuchen, sie aus der grossen Schär der Beamten herauszuheben versuchen, sie gewissermassen in den Rang einer Magistratsperson heben, eines Mitglieds der Regierung im weite-

sten Sinne: dadurch haben wir die Verwaltungsreform wieder zu einer Regierungsreform gemacht. Das ist der eigentliche Kern.

Man könnte dazu noch ergänzen, dass wir in der Kommission einhellig festgehalten haben: Wir bekräftigen damit das Kollegialitätsprinzip, das für uns unerlässlich ist. Herr Bundespräsident Stich schüttelt den Kopf, er wird sich dazu gleich äussern können. Unsere Überlegung war es, dass der Bundesrat wieder mehr Zeit für die eigentlichen, längerfristigen, strategischen Aufgaben haben soll, mehr Zeit auch für die Kollegialgeschäfte. Sie sollen, Herr Bundespräsident, wieder mehr Zeit für grundsätzliche, klärende Diskussionen haben, in der die Meinungen durchaus aufeinanderprallen können, ja sogar müssen, um dann zu einer tragfähigen und geschlossen vertretenen Beschlussfassung zu kommen.

Das waren die Überlegungen; das ist das, was heute in der Regierung, im Bundesrat, bei der grossen Überlastung mit operationellen Verpflichtungen, die dem Bundesrat obliegen, nicht mehr stattfindet. Dabei soll jeder Bundesrat mit seinen möglicherweise zwei Staatssekretärinnen oder Staatssekretären ein eigentliches Team bilden. Das ist eine weitere Idee: Es ergäbe sich dadurch eine grössere Vielfalt von Meinungen, eine reichhaltigere, klärendere Diskussion über die, wie gesagt, strategischen, langfristig ausgerichteten Leitlinien unserer Regierungstätigkeit.

Dieser bescheidene Kern der Reform sollte meines Erachtens erhalten bleiben, er sollte gerettet werden, denn sonst bleibt kaum noch Substanz. Deshalb bin ich für Eintreten auf diese Vorlage und bitte Sie, ein Gleiches zu tun.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Bundesrat und Kommission haben sich mit dieser Vorlage an die Quadratur des Kreises herangewagt und damit aus meiner Sicht Unmögliches möglich machen wollen. Ich anerkenne, dass mit dem Teil Verwaltungsorganisation der Vorlage die dringend nötigen Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden, damit unsere Bundesverwaltung die Erwartungen erfüllen kann, die an ein effizientes Verwaltungsmanagement in einem modernen Bundesstaat gestellt werden müssen. Deshalb bin ich grundsätzlich für Eintreten.

Ausgesprochen Mühe habe ich aber mit dem Entwurf zur sogenannten Regierungsreform. Zwar hat man mit beträchtlichem intellektuellem Aufwand versucht, aufgrund von umfangreichen und sorgfältigen Untersuchungen durch anerkannte Experten und Vertrauenspersonen, an die Grenze des verfassungsmässig gerade noch Machbaren zu gehen, um die Modewörter «interdepartementale Koordination und Kooperation» und «Kohärenz der Führungsfunktion» mit Inhalt zu füllen und mit der Schaffung einer neuen Gattung von Behördenmitgliedern, eben den Staatssekretären, auf der personellen Ebene umzusetzen.

Aber was sind denn eigentlich diese Staatssekretäre, und welche Funktion soll Ihnen in unserem verfassungsmässigen Regierungssystem zukommen? Liest man die Botschaft, dann sollen sie eine eigenständige Funktionengruppe in unmittelbarer Nähe des Departementsvorstehers schaffen und einen eigenen Status mit Magistrats- und Beamtencharakter haben. Es sollen ihnen Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabebereichen des Departements oder departementsübergreifende Aufgaben von besonderer Tragweite überbunden werden. So will es die Kommission. Und das alles, damit das schweizerische Kollegialsystem gewährleistet wird, aber gleichzeitig die Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe verteilt werden können, ohne dass damit die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden muss. So steht es auf Seite 90 («2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre») der Botschaft. Schon dieses prächtige Bild mit den auf mehr Köpfe verteilten Spitzenfunktionen lässt Sie wohl erahnen, weshalb ich zu Beginn meiner Intervention von der Quadratur des Kreises gesprochen habe.

Weil die Bundesverfassung nur sieben Bundesräte vorsieht, unterstellt man die Staatssekretäre formell und materiell – auch diese Begriffe stammen aus der Botschaft – den Departementschefs, die für das Tun und Lassen ihrer Staatssekretäre die volle Verantwortung zu übernehmen haben. Und um

die Stellung der Staatssekretäre in personalrechtlicher Hinsicht hinreichend zu relativieren – oder soll ich wohl eher sagen: flexibilisieren? –, will man den Bundesrat ermächtigen, das Dienstverhältnis umfassend bloss auf Verordnungsstufe zu regeln.

Letzteres ist für mich vor dem Hintergrund von Artikel 85 Ziffer 3 der Bundesverfassung ohnehin nicht akzeptabel. Es ist gewiss Sache des Gesetzgebers, also des Parlaments, die für die dienstrechtliche Stellung der Staatssekretäre geltenden Grundsätze aufzustellen.

Wir haben ein Bundesgesetz über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen. Wir haben ein Beamtengesetz, das zurzeit in Revision steht und mit welchem die gesetzlichen Grundlagen für eine Flexibilisierung der dienstrechtlichen Stellung der höheren Kaderbeamten geschaffen werden soll, und zwar im Detail, inklusive Abgangsentschädigung als Stichwort. Meines Erachtens geht es angesichts der politischen Bedeutung, die den Staatssekretären nach dem Entwurf des Bundesrates und den Anträgen der Mehrheit der Kommission zukommen soll, nicht an, hier gleich zu verfahren wie bei den Generalsekretären und den Informationschefs, deren dienstrechtliche Stellung bekanntlich nur auf Verordnungsstufe geregelt wurde, und zwar – das nur nebenbei – ohne gesetzliche Grundlage. Persönliche Mitarbeiter der Extraklasse sollen die Staatssekretäre gewiss auch nicht sein.

Natürlich ist dieser dienstrechtliche Aspekt nicht der Hauptgrund für meine beschränkte Begeisterung für die Vorlage, aber er passt ins Bild hinein.

Es ist zuzugeben, dass sich mit den Anträgen der Kommissionmehrheit der Nebel etwas gelichtet hat, der die Konturen der bundesrätlichen Vorlage als verschwommen erscheinen liess. Die Kommissionmehrheit hat erfreulicherweise klargestellt, was sie wirklich will: Staatssekretäre sollen nicht verwaltet, sondern politisieren. So äusserte sich Kollege Petépierre Ende Januar vor der Presse, und die bisherigen Votanten haben das bestätigt. Die Kommission will «Vizebundesräte mit beschränkter politischer Haftung» oder eben spezielle Behördenmitglieder mit Magistratentouch auf einer neuen Ebene zwischen der Spitze der Linie (Amt/Gruppe) und dem Bundesrat bzw. dem Departementschef.

Damit können einzelne wichtige Ressorts eines grossen und komplexen Departements zunächst einmal einem Staatssekretär zur selbständigen politischen Betreuung nach Innen und nach aussen übertragen werden, um dem Departementschef mehr Freiräume für die politisch-strategische Tätigkeit im Regierungskollegium zu verschaffen, ohne ihn aber von der politischen Verantwortung für das abgetretene Ressort zu entbinden; das ist von Verfassung wegen gar nicht möglich.

Was uns also empfohlen wird, ist das Modell einer zweistufigen Regierung mit einem notwendigerweise mit Konstruktionsfehlern behafteten Prototyp, der offenbar die weitere politische Diskussion um eine echte Regierungsreform nicht präjudizieren soll, es aber trotzdem tut. Herr Ziegler Oswald, Probezeit ist für mich immer präjudizierend!

Und genau da beginnen bei mir die Bedenken. Ich teile die Auffassung der Kommissionmehrheit, dass die Institution der Staatssekretäre nach dem bundesrätlichen Konzept nur dann etwas taugt, wenn man ihre politische Funktion – es soll ja eine Führungsfunktion sein – ganz klar unterstreicht und dafür letztlich auch das Parlament in die Verantwortung einbezieht, mit der von der Kommissionmehrheit vorgeschlagenen Genehmigung der Wahl, die sich formaljuristisch ohne weiteres auf Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung stützen lässt. Was ich indessen nicht nachvollziehen kann, ist die Überlegung; dass politische Führung auf Departementsebene teilbar sein soll, ohne dass unerträgliche Reibungsverluste entstehen und ohne dass mit den Staatssekretären eine faktisch neue Hilfsregierungsebene geschaffen wird, die dem Geist unseres Regierungssystems widerspricht.

Wir werden heute keinen Professorenstreit führen, überhaupt nicht. Ich behaupte nicht, die vorgesehene Regelung sei verfassungswidrig, aber ich würdige sie politisch anders!

Was meine ich damit? Führt man die Staatssekretäre, die ja ihrerseits führen sollen, an der kurzen Leine, dann werden die Abläufe im Departement jedenfalls nicht einfacher. Der

überzeugende organisationsrechtliche Bezug zwischen Stabschef (Generalsekretär), Amtsdirektor (Chef der Linie) und dem politisch begrenzt verantwortlichen «Hilfsbundesrat» ist kaum überzeugend zu regeln. Die Vorlage enthält bezeichnenderweise darüber auch nichts. Man kann natürlich eine an und für sich bewährte Ordnung auch zu Tode flexibilisieren. Dass man in diesem Zusammenhang auf das Bedürfnis nach grösstmöglicher Flexibilität verweist, überzeugt mich jedenfalls nicht voll. Im übrigen kann ich mir nicht vorstellen, wie das Verhältnis zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen durch eine solche Ordnung effizient und allseits befriedigend gelöst werden kann. Das wäre die Variante mit der engen Führung.

Werden die Staatssekretäre aber politisch echt aufgewertet, wie das die Kommissionsmehrheit will, dann schaffen wir de facto eine zweite Regierungsebene, Verantwortung des Bundesrates hin oder her. Für ein solches zweistufiges Regierungsmodell braucht es meines Erachtens aus politischen Gründen – ich unterstreiche: aus politischen Gründen – eine klare, verfassungsmässige Grundlage, weil damit – das schleckt keine Geiss weg! – die weitere Diskussion über die Regierungsreform präjudiziert wird.

Ich möchte die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, Herr Rüesch, für ein modernes Regierungssystem gewinnen und nicht im Falle eines Referendums gegen die heutige Vorlage aus der Defensive heraus, sozusagen mit dem Rücken zur Wand, zu rechtfertigen versuchen, weshalb wir Volk und Stände für diese kapitale staatspolitische Weichenstellung glauben übergehen zu können. Anders gesagt: Wir sollten uns heute auf das politisch Machbare beschränken und unverzüglich eine echte Regierungsreform auf Verfassungsstufe unterbreiten.

Ich mache keinen Hehl aus meiner Auffassung, dass ich gegen ein Zweistufenmodell bin und dass ich mich für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte einsetzen werde. Deshalb werden Sie verstehen, dass ich heute nicht tatenlos zusehen kann, wie der Bundesrat ermächtigt werden soll, mit dem vorgesehenen mangelhaften Staatssekretärenmodell zu experimentieren, das ihm erlaubt, politische Erfolge auf sein Konto zu buchen und staatspolitische Misserfolge den Staatssekretären anzulasten. Im übrigen würde durch einen solchen Probelauf auch die Stellung des Parlamentes keineswegs gestärkt. Denken Sie nur etwa an die Modalitäten einer effizienten und griffigen Oberaufsicht des Parlamentes über die Verwaltung!

1. Frage: Soll das Parlament bei der Bestätigung der Staatssekretäre politisch entscheiden?

2. Frage: Setzt das Wirken der Staatssekretäre nach dem Konzept der Kommissionsmehrheit nicht zwingend die Mitwirkung an den Bundesratssitzungen voraus, wenn Geschäfte aus dem abgetretenen Ressort zu behandeln sind, Verantwortung des Departementschefs hin oder her?

3. Frage: Wo liegt der Effizienzgewinn, wenn der Departementsvorsteher vorgängig aufwendig «gebriefft» werden muss, damit er dann seine Stimme mit gebührendem Sachverstand abgeben kann, das heisst, die Vorlage letztlich doch selber vertreten muss?

Bundesrat und Kommission wollen schrittweise und behutsam vorgehen. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Ob die Vorlage als «l'art du bricolage» bezeichnet werden darf, wie dies Christiane Insaud Ende Oktober 1993 in der «Tribune de Genève» getan hat, will ich offenlassen. Aber ich wehre mich gegen eine Art Salamitaktik, die auf eine Präjudizierung der Regierungsreform in Richtung des Zweistufenmodells hinausläuft. Deshalb bin ich für Rückweisung der Abschnitte, die sich auf die Staatssekretäre beziehen.

Ich möchte den Bundesrat einladen, die Verwaltungsstrukturen soweit wie nur möglich zu optimieren, die Stellvertretung der Departementschefs in allen wichtigen Bereichen zu regeln, sogar unter Vergrösserung der Zahl der Titularstaatssekretäre – warum nicht? –, und dann die Abschnitte über die Gruppen und Ämter vor dem Hintergrund dieser Ordnung an die Revision des Beamtengesetzes – Stichwort Flexibilisierung – anzupassen.

Der Bundesrat hat bei der Vorstellung seiner Vorlage im Oktober 1993 im Presserohstoff folgendes geschrieben: «Es wäre

unklug, einen abschliessenden Entscheid über die Regierungsreform gerade jetzt zu treffen, wo die politisch-soziale Entwicklung nicht linear verläuft und die beschleunigte Veränderung der internationalen Beziehungen noch keine verlässliche Beurteilung erlaubt.» Das darf doch nicht wahr sein! Nehmen wir doch unsere Verantwortung als Parlament ernst, schaffen wir mit einem guten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz optimale Voraussetzungen, damit wir rasch zu einer Regierungsreform kommen, die diesen Namen verdient!

Mein Antrag, Herr Kollege Petitpierre, ist wirklich kein Euthanasie-Antrag, ganz im Gegenteil! Packen wir die Aufgabe an! Wenn nötig mit den Mitteln, die wir als Parlamentarier zur Verfügung haben, wenn sich der Bundesrat wider Erwarten nicht bereit finden sollte, uns rasch echte Reformvorschläge zu unterbreiten. Wir können im Jubiläumsjahr 1998 ein neues Regierungssystem feiern – mit Zustimmung von Volk und Ständen –, wenn wir nur wollen.

Danloth Hans (C, UR): Misst man die Vorschläge der Kommission an den Zielen der Phase I der Regierungsreform, so kann und darf man das Ergebnis durchaus als befriedigend bezeichnen. Die in einzelnen Voten zum Ausdruck gekommene Skepsis nach dem Motto «Der Berg hat eine Maus geboren» scheint mir nicht gerechtfertigt. Nicht nur der Glaube an einen zweiten Reformschritt rechtfertigt das Eintreten auf den heutigen ersten Reformschritt. Dieser heutige Reformschritt hat einen selbständigen Stellenwert, der sich nun einmal in der Praxis bewähren soll. Eine übertriebene Eile oder bereits die Inangriffnahme des zweiten Schrittes sind nicht am Platz.

Herr Kollege Büttiker hat vorhin mit Bedauern festgestellt, machtschmälernde Massnahmen seien vom Bundesrat selber nicht vorgeschlagen worden und auch nicht zu erwarten. Ich stelle die Gegenfrage: Soll denn der Bundesrat entmachtet werden? Geht es nicht eher – wie es Herr Kollege Ziegler Oswald gesagt hat – darum, den Bundesrat als Kollegium zu stärken. Ist es nicht Aufgabe dieses Parlamentes, dafür besorgt zu sein, die Regierungsfunktion unter den heutigen Umständen zu verbessern?

Wo liegen nach meiner Meinung die wirklichen Schwachpunkte des heutigen helvetischen Regierungssystems? Ich glaube, in zwei wesentlichen Bereichen:

1. Die unbestreitbare Überlastung der Bundesräte: Sie ist eine zum Teil gewachsene, eine sicher zum grossen Teil gewachsene Überlastung. Sie ist aber – hier pflichte ich der Auffassung von Herrn Kollege Rüesch bei – zum Teil auch eine selbstgewählte, eine freiwillige Überlastung. Sie können noch so gute Gesetze machen, wenn der Bundesrat und die einzelnen Departementsvorsteher nicht zu delegieren wissen oder nicht delegieren wollen, dann nützen ihnen auch 15 oder 20 Staatssekretäre nichts. Aber hier kann, richtig eingesetzt, der Staatssekretär zu einer wesentlichen Entlastung, zu einer Unterstützung der Departementsvorsteher beitragen.

2. Das meines Erachtens viel bedeutendere Problem besteht in der Erosion und der zunehmenden Aushöhlung des Kollegialitätsprinzips. Dies wird durch die medial forcierte Personalisierung der Politik gefördert, die dazu führt, dass auch Bundesräte – ich räume ein, mit Ausnahmen – nicht davor gefeit sind, nach allen möglichen Popularitätskurven zu spielen. Solche Tendenzen sind dem gemeinsamen und solidarischen Tragen der gemeinsamen Verantwortung des Bundesrates als Kollegialbehörde abträglich.

Diese beiden Schwachstellen reflektieren nicht ein Defizit an politischen Führungsinstrumenten des Bundesrates, sondern vor allem an politischem Willen. Geben wir dem Bundesrat die Möglichkeit, mit Hilfe der Staatssekretäre seine fachlichen und führungsmässigen Defizite abzutragen! Den zweiten Schritt wollen wir uns dann überlegen.

Wenn heute bereits vom Referendum gesprochen wird und wir Angst vor dem Referendum haben wie das Kaninchen vor der Schlange, ist immerhin zu bedenken, dass wir nicht neben dem Volk vorbei legiferieren, sondern Gesetze machen sollten, die auch in der öffentlichen Diskussion, vor dem Souverän Bestand haben.

Ich persönlich bin der Meinung, dass mit den Anträgen der Minderheit diesem Volkswillen am besten Rechnung getragen wird.

Rhinow René (R, BL): Es wurde hier gesagt, vor ziemlich genau vier Jahren sei der Stein, wohl der Kieselstein, der Regierungsreform ins Rollen gebracht worden. Man mag feststellen, dass es für helvetische Verhältnisse relativ rasch gegangen sei, bis wir im Erstrat über erste Reformschritte beraten konnten. Die umgekehrte Schlussfolgerung ist aber auch nicht völlig abwegig. Sind vier Jahre für die heute vorliegende Vorlage nicht eine gar lange Zeit? Ich lasse die Frage offen und schliesse mich Bundespräsident Ogi an, der vor der Kommission festgehalten hat: «Le Conseil fédéral a enfin bougé.»

Da ich grundsätzlich an das Gute zu glauben bereit bin, danke ich dem Bundesrat für seine Einsicht, dass institutioneller Reformbedarf besteht, und die Bereitschaft, zu strukturellen Änderungen Hand zu bieten. Freilich bin ich mir nicht sicher, ob in den eindrücklichen Notruf des letztjährigen Bundespräsidenten vor der ständerätlichen Kommission von allen Mitgliedern des Kollegiums eingestimmt wird.

Der Bundesrat hat ein zweistufiges Vorgehen gewählt, und die Spezialkommission des Ständerates hat ihn darin unterstützt. Was uns heute beschäftigt und Verfassungsrevisionen ausklammert, stellt den ersten Schritt dar, ein Schritt, der einiges in Bewegung setzen kann, sofern der Bundesrat – und wir auch – gewillt ist, zu handeln und auf seiner Stufe zu reformieren.

Freilich kann diesem ersten Schritt nur unter zwei Voraussetzungen zugestimmt werden: Einmal ist der Bundesrat bei seiner in der Botschaft klar geäusserten Absicht zu beharren, mit der «Reform 93» sei der Raum, den die Verfassung gewährt, voll auszuschnüpfen. Bei der Behandlung der Frage der Staatssekretäre ist auf diese begrüssenswerte Absicht des Bundesrates zurückzukommen.

Zum anderen steht diese erste Phase in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem zweiten Reformschritt, der – wiederum nach der Meinung des Bundesrates – thematisch mehr aufnimmt, tiefer greift und auch die Verfassungsebene mit einbezieht. Bei dieser zweiten Phase geht es richtigerweise um eine Reform der Staatsleitung insgesamt, nicht nur der Regierungsstruktur, wobei allerdings die thematische Breite eingegrenzt werden muss. Man kann eine Reform auch dadurch «bodigen», dass ihr zu viele Probleme angehängt werden. Diese zweite Phase ist und bleibt also wichtig und auch dringlich. Da gehe ich mit Herrn Zimmerli einig, nur möchte er die Reform in einer einzigen Phase bewerkstelligen.

Doch der Bundesrat äussert sich zum zeitlichen Ablauf widersprüchlich. Viele von uns können der «Reform 93» nur zustimmen, wenn der Bundesrat mit der Einleitung dieser zweiten Phase nicht jahrelang zuwartet, sondern noch vor Abschluss dieses Verfahrens erste Beschlüsse fasst. Es kann doch, Herr Kollege Danloth, nicht darum gehen, jetzt, nach vier Jahren, vor übertriebener Eile zu warnen. Wenn die Schweiz an etwas leidet, dann gewiss nicht an übertriebener Eile. Wir müssen weder Erfahrungen mit der «Reform 93» noch die Integrationspolitik abwarten. Vielmehr muss der Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung hergestellt werden. Laut Bundesrat Koller will uns der Bundesrat bereits im nächsten Jahr den Entwurf zu einer total revidierten Verfassung vorlegen. Das kann doch nicht ohne die Berücksichtigung just dieser Staatsleitungsaspekte erfolgen! Wenn wir aber im nächsten Jahr bereits einen Verfassungsentwurf auf den Tisch des Hauses erhalten, müssen wir jetzt mit dem Studium dieser Fragen beginnen, sonst laufen die Dinge nebeneinander oder hintereinander in einer nicht aufeinander abgestimmten Sicht. Nach Auffassung des Bundesrates steht die Erweiterung der Organisationskompetenz der Regierung im Vordergrund der «Reform 93». Ich stimme dem Bundesrat sachlich zu. Es sprechen viele Gründe dafür, dass er diese Organisationsgewalt erhalten soll. Es ist Aufgabe der Regierung, ihre Verwaltung bestmöglich zu organisieren und zu strukturieren. Ich bezweifle allerdings die These, hierin sei der eigentliche Schwerpunkt der Regierungsreform zu sehen. Es geht hier – nicht ausschliesslich, aber in erster Linie – um eine Verwaltungsreform.

Zudem scheinen mir zwei Dinge etwas widersprüchlich zu sein. Der Bundesrat bedarf nach geltendem Recht bei der Schaffung von Bundesämtern oder deren Neuverteilung auf die Departemente der Genehmigung durch das Parlament. Doch bislang hat der Bundesrat keine tiefgreifenden und einflussreichen Anstrengungen unternommen, die Verwaltung zu reformieren. Das Parlament als Genehmigungsinstanz hatte bis heute gar nicht Gelegenheit, von seinem vorhandener oder allenfalls fehlenden Reformwillen Zeugnis abzulegen. Wie sollen wir nun sicher sein, dass den Bundesrat nach der vielen Jahren der Reformabsenz nun plötzlich und wahrhaftig der wilde Reformeifer gepackt hat? Der Bundesrat sollte uns das Konzept dieser Reform endlich vorlegen, damit sein Willen greifbar, für uns alle sichtbar wird, sonst delegieren wir eine Kompetenz, deren Wahrnehmung durch den Bundesrat zwar möglich, nach den bisherigen Erfahrungen indessen – ich bin sehr vorsichtig und zurückhaltend – alles andere als gesichert erscheint.

Zum anderen erscheint es etwas widersprüchlich, wenn der Bundesrat einerseits immer wieder betont, er wolle die Verwaltung so gliedern, dass führungsfähige und ausgewogene Departemente mit homogenen Aufgaben gebildet werden, er aber andererseits die Flexibilität der Führungsstrukturen immer auch damit begründet, die Verhältnisse in den Departementen und zwischen den Departementen seien so arg unterschiedlich. Da stellt sich doch die Frage: Soll nun primär auf die heutigen Unterschiede Rücksicht genommen, oder sollen nicht viel mehr gerade diese – zumindest teilweise – korrigiert werden? Das Argument der unterschiedlichen Verhältnisse könnte auch darauf hindeuten, dass eben doch keine rasche und entschiedene Verwaltungsreform in Angriff genommen werden soll.

Die angestrebte Flexibilisierung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, die ich im Prinzip begrüsse, wird durch das neue Gesetz erleichtert. Auch sie hängt aber vollumfänglich vom Willen des Bundesrates ab; hier wäre vieles bereits heute möglich gewesen. Das neue Gesetz erzeugt hoffentlich einen Handlungsdruck, und zwar über die rein rechtlichen Änderungen hinaus.

Für mich ist die Einsetzung der Staatssekretäre der eigentliche Kernpunkt der Reform, denn sie soll – laut Botschaft – die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe ermöglichen, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden muss (Botschaft, Seite 90, «2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre»). Diese Staatssekretäre sollen einen speziellen Status haben – zwischen Magistraten und Beamten –, und sie sind, mit den Worten von Professor Eichenberger, die rechte Hand oder die materielle Vertretung des Departementschefs.

Auf die Funktionen und die nähere Ausgestaltung des Amtes dieser Staatssekretäre werden wir später zurückkommen. Ich möchte hier nur zwei Dinge unterstreichen: Diese Staatssekretäre werden nur dann zu einer echten Entlastung der Departementen vorsteher führen, wenn sie – im Rahmen der Weisungen des Departementen vorstehers, das möchte ich unterstreichen – selbständig handeln und auftreten können. Dazu brauchen sie eine entsprechende politisch-demokratische Legitimation, die sie von den Beamten abhebt.

Die Einführung von Staatssekretären bringt, das ist richtig, eine Art zweite Ebene der Staatsleitung. Aber diese Lösung unterscheidet sich in einem ganz zentralen Punkt von einem zweistufigen Regierungsmodell, denn diese Staatssekretäre bleiben dem jeweiligen Departementen vorsteher, der nach wie vor das Departement leitet, unterstellt. Die Verknüpfung von Kollegialprinzip und Departementalprinzip wird gerade nicht aufgebrochen. Damit entfalten diese Staatssekretäre in der begrenzten Zahl, wie wir sie vorsehen, keine präjudizielle Wirkung auf die zweite Phase, auf die Staatsleitungsreform, auch dann nicht, wenn sie zwar vom Bundesrat gewählt, vom Parlament indessen bestätigt werden.

Ich begreife nicht, warum nun heute – vielleicht aus Angst, sich zu binden, oder aus anderen, mir nicht bekannten Gründen – diese Präjudizierung heraufbeschworen wird; wie man nun heute sagen kann, mit der Einführung der Staatssekretäre – nach Muster Bundesrat oder mit Ergänzung gemäss Kommiss-

sion – würden hier bereits Weichen gestellt. Ich verstehe es nicht, denn es stimmt nicht. Der Verfassungsgeber ist frei, wie er diese zweite Phase ausgestalten will. Sie können später einen erweiterten Bundesrat einsetzen, oder Sie können eine echte zweistufige Regierung einsetzen, bei der die Verknüpfung von Kollegiumsmitglied und Departementsleitung nicht mehr vorhanden ist. Diese Wahlfreiheit bleibt erhalten.

Zu Herrn Zimmerli muss ich sagen: Die politische Verantwortlichkeit kann geteilt werden. Sie wird auch heute schon zwischen dem Parlament und dem Bundesrat als Kollegium, zwischen dem Bundesrat als Kollegium und den einzelnen Departementsvorstehern geteilt. Unser System basiert gerade auf geteilten politischen Verantwortlichkeiten. Der Bundesrat sagt in der Botschaft (Seite 95, «Artikel 42. Verantwortlichkeit») mit Recht: «Soweit ein Regierungsmitglied bestimmte Ausschnitte des Aufgabenbereichs seines Departements auf Staatssekretärinnen und Staatssekretäre überträgt, überbindet es ihnen damit auch die volle und uneingeschränkte Verantwortlichkeit.» Das ist eine geteilte, Sie können sagen, eine gestufte Verantwortlichkeit. Darum kommen wir nicht herum. Wie gesagt, ich verstehe nicht, dass man jetzt von einer Weichenstellung spricht. Es geht hier um einen ersten Schritt, und es liegt an uns, aus diesem ersten Schritt etwas zu machen, was schliesslich als Regierungsreform bezeichnet werden kann.

Wenn wir die Staatssekretäre, wie Herr Zimmerli beantragt, herausbrechen und diesen Abschnitt zurückweisen, dann – muss ich sagen – bleibt die Regierungsreform 1993 auf der Strecke. Natürlich enthält das neue Gesetz schöne Neuerungen, die mich als Juristen erfreuen – aber von einer eigentlichen Regierungsreform ist dann nicht mehr zu sprechen. Wir wollen doch nicht, dass das Volk meint, wir seien nicht in der Lage, Reformschritte zu beschliessen. Die Zeit des «Managements by Vertagung» ist endgültig vorbei.

Noch ein Wort zum Gesetz selbst – das ist in dieser Eintretensdebatte etwas untergegangen –: Das Gesetz ist gesamthaft gesehen gut redigiert, fortschrittlich und eindrücklich. Es regelt die Organisation der Verwaltung gut, auch wenn ich anfügen muss, dass das Gewicht für mich immer noch zu sehr auf hierarchisch geprägten Strukturen und noch zu wenig auf Koordinations- und Kooperationsbedürfnissen und auf dem Prozesshaften des Verwaltungshandelns liegt. Aber: Es ist ein fortschrittliches Gesetz.

Ich meine deshalb auch, dass es sich lohnt, diese Regierungsreform 1993 zu verwirklichen, auch wenn ich ihre Wirkung nicht überschätze. Es handelt sich also im wesentlichen um die Schaffung von Grundlagen, welche Reformschritte ermöglichen. Teilweise wären sie auch ohne diese Gesetzesänderungen möglich gewesen, aber wir können damit den Bundesrat und seinen Willen stärken, die Chance zu ergreifen, selbst das zu tun, was er tun kann. Es darf, es soll, es muss gehofft werden!

Ein letztes Wort zu Herrn Zimmerli: Sie unterstellen dem Bundesrat und der Kommissionmehrheit, sie wollten aus dem Unmöglichen das Mögliche machen. Ich bitte Sie umgekehrt: Machen Sie aus dem Möglichen nicht das Unmögliche, denn man kann jede Reform ersticken, indem ihr eine grössere Reform in ferner Zukunft gegenübergestellt wird.

Treten wir auf den Gesetzentwurf ein!

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich bin für diese breitangelegte, viele Aspekte beleuchtende Diskussion, die wir geführt haben, sehr dankbar. Ich glaube aber, dass seitens der Kommission noch zwei, drei zusätzliche Akzente gesetzt werden müssen.

Ich habe, während ich der Diskussion zugehört habe, manchmal den Eindruck erhalten, dass die Gründe, warum wir reformieren, ändern, reorganisieren müssen, letztlich aus dem Bewusstsein gewichen sind. Sie haben in dieser Botschaft unter dem Titel «Gewandelte Verhältnisse» (Ziff. 123) eine ganz klare und eindeutige Zusammenfassung, eine Diagnose dessen, warum jetzt und warum so gehandelt werden muss. Da ist die Rede von der dauernden Zunahme der Komplexität der Arbeit. Da ist die Rede von der dauernden Beschäftigung mit dem internationalen Umfeld. Da ist die Rede von der Pluralität, in der

sich das Parlament heute der Regierung gegenüberstellt und damit der Regierung selbstverständlich zusätzliche Arbeiten verursacht. Da ist die Begegnung mit den Medien, die dem einzelnen Mitglied der Regierung, aber auch der Regierung an sich eine neue Situation präsentiert. Da ist schliesslich die Frage der Zunahme der Zahl von Initiativen und Referenden, die in der Vergangenheit nie in diesem Ausmass gesehen wurde und heute eine Tatsache ist. Eine nüchterne Analyse der Verhältnisse, aber nicht das Zelebrieren von theoretischen Ansätzen führt zur Erkenntnis, dass jetzt etwas geändert werden muss.

Ich bedaure ausserordentlich, dass in diesem vierjährigen Evaluations-, Diskussions- und Denkprozess Herr Zimmerli seine Bedenken nicht schon früher eingebracht hat. Wir hätten uns sehr gerne mit dem auseinandergesetzt und «abgeklopft», ob auf dieser Schiene der Zurückhaltung unter Umständen die Lösung des Problems besser gefunden werden könnte, als wir es Ihnen heute beantragen.

Wenn Sie aber der Meinung sind, dass die Frage der Staatssekretäre das zentrale Problem sei, dann glaube ich, dass diese Frage so nicht gestellt werden kann. Diese Vorlage ist keine «Staatssekretärsvorlage» allein, sondern eine Regierungsreform, die trotz ihrer Beschränktheit – wer wollte das bestreiten? – zwei zentrale Elemente beinhaltet:

1. Die Organisationskompetenz: Für sehr viele von uns ist das ein abstraktes Wort; man muss in der Praxis erlebt haben, was es bedeutet, als Regierung die Organisationskompetenz über die Verwaltung zu haben. Das bedeutet Gestaltungsfreiheit, das bedeutet, auf drängende Massnahmen Antworten zu geben und nicht nach Jahren gnädigerweise einmal eine Gruppe in der Verwaltung bewilligt zu erhalten und sich damit im Prinzip noch rühmen zu gehen.

2. Die Flexibilisierung ist ein Ziel, das der Bundesrat nicht erst mit dieser Vorlage anstrebt. Die Flexibilisierung gegen Zementierung ist im Prinzip ein Thema, das sich wie ein roter Faden durch die Bemühungen des Bundesrates hindurchzieht. Ich verweise darauf, dass Sie den Status des Beamten aufgeknackt und im Prinzip privatrechtliche Lösungen gefunden haben usw. Das alles wird im Prinzip durch das sehr einfach erfassbare Bild des Staatssekretärs oder gar der Staatssekretärin ein wenig verdeckt.

Wenn das heisst, dass der Staatssekretär ein Element ist, so heisst es aber zugleich, dass diese Frage die zentrale Frage ist.

Die Botschaft, deren Qualität gewiss niemand unterschätzt, ist ein Compendium über die Fragen der Regierungsreform, der Staatspolitik und der Staatsleitung und wird auch in späteren Zeiten wieder benützt werden. Sie sagt ganz klar (Ziff. 146): «Die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat Anteil an beinahe allen Reformanliegen, sei es jeweils als Ziel, sei es jeweils als Mittel von Neuerungen. Sie hat systematisch ihren Platz in der Departementsspitze und soll eine effiziente, neu ausgerichtete Departementsführung ermöglichen helfen.»

Damit ist aufgezeigt, dass es sich auf diese Funktion hin fokussiert, und es ist folgerichtig, dass Herr Zimmerli diese Situation auch in diesem zentralen Punkt attackiert. Da muss ich ihm durchaus recht geben.

Ich bin der Meinung, dass es noch an der Zeit ist und dass wir nicht zuwarten, nicht weiter schieben und nicht nochmals nach neuen Varianten suchen, sondern dass wir das Herz in beide Hände nehmen und den Mut haben sollten, zu reformieren. Herr Petitpierre hat es in einer viel besseren, viel schmiegsameren Sprache gesagt, aber es trifft ohne weiteres zu: Reformen können auch Teilschritte sein, sie müssen nicht immer gerade das letzte Ende dessen, was man will, erreichen.

In diesem Sinne möchte ich Sie sehr bitten, dass Sie auf diese Vorlage eintreten: Wenn es Ihnen – Herr Kollege Zimmerli – darum geht, die Präjudizierung einer kommenden Reform zu erschweren oder gar zu verhindern, haben Sie meine volle Sympathie. Ich glaube aber, dass im Rahmen dessen, was wir heute vor uns haben, diese Festlegungswirkung, diese Schwächung unserer zukünftigen Handlungsfreiheit, nicht eintritt, sondern dass wir Handlungsfreiheit haben. Sie müssen nur an dem einen oder anderen Ort ein wenig der Minder-

heit zustimmen, damit die nötigen Korrekturen gegen die Mitte der Ausgewogenheit hin stattfinden.

Ich beantrage keine Rückweisung, aber geben Sie vielleicht gelegentlich der Minderheit auch einmal die Gnade Ihrer Stimme.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich möchte zuallererst dem Herrn Kommissionspräsidenten für die Führung der Kommission und auch für seine heutigen, einleitenden Bemerkungen danken. Ich möchte auch Herrn Professor Eichenberger und seiner Arbeitsgruppe herzlich für die Arbeit danken, die sie während Jahren geleistet haben.

Wenn man dieses Gesetz, diese Änderung, nun diskutiert, muss man sich eines bewusst sein, das nicht unbedeutend ist: Der Bundesrat ist ganz klar davon ausgegangen, sich im Moment an das geltende Verfassungsrecht zu halten. Das ist die Ausgangslage, obschon wir uns wohl bewusst wären, dass es viel weiter reichende Varianten gab und gibt. Verfehlt wäre es aber zu glauben, man könne den Bundesrat effizient verändern, indem man einfach die Zahl der Bundesräte erhöht oder den Präsidenten stärkt. Wenn wir das tun, setzt das voraus, dass wir unsere ganze Staatsleitungsfunktion und auch das Verhältnis der Regierung zum Parlament und zum Volk von Grund auf überprüfen. Aber es wäre falsch anzunehmen, man könne einfach die Regierung verändern, indem man zwei Mitglieder mehr hineinbringt. Das würde die Regierung wahrscheinlich handlungsfähig machen. Und sicher wäre es keine Erleichterung, sondern es wäre eine Erschwernis, wenn ihr mehr Mitglieder angehörten.

Man hat auch immer wieder von der Entlastung und vom Zusammenhang zwischen der Parlamentsreform und der Regierungsreform gesprochen. Auch da muss ich sagen: Sie selber als Parlament – insbesondere auch der Nationalrat – haben natürlich auch ein grosses Gewicht im Zusammenwirken. Man kann schon sagen, Sie möchten uns mehr Gelegenheit geben, grundsätzliche Probleme zu diskutieren. Ich darf in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass der Bundesrat immer wieder Veränderungen vorgenommen hat, auch ohne Druck des Parlamentes. So hat er beispielsweise im Jahre 1988 die Klausursitzungen eingeführt, in denen nun grundsätzliche Fragen, indem man gemeinsam an einen Tisch sitzt, diskutiert werden. Das ist von mir aus gesehen ein echter Schritt gerade in diese Richtung gewesen.

Aber ich habe vorhin auch das Parlament angesprochen, vor allem auch den Nationalrat. An der letzten Bundesratssitzung haben wir 42 Fragen aus dem Nationalrat beantwortet. Ich habe letztes Jahr an einer Bundesratssitzung einmal die persönlichen Vorstösse gezählt, die wir behandelt haben; es waren 96. Da müssen Sie sich eben auch überlegen, wie man den Bundesrat entlastet und Freiraum schafft. Sicher nicht, indem man in einer Fragestunde im Parlament Fragen stellt, auf die man im Prinzip die Antwort am Telefon von der Verwaltung direkt erhalten könnte! Das ist keine Unterstützung des Bundesrates.

Mit meinen Kollegen bin ich der Auffassung, dass auch über die Staatsleitungsfunktionen diskutiert werden muss. Damit sind wir völlig einverstanden. Wir haben hier nun aber einmal die Schritte getan, die auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts möglich sind und die von uns aus gesehen eine wesentliche Verbesserung herbeiführen können. Die Frage reduziert sich natürlich nicht einfach auf die Worte: hier Regierungsreform, dort Verwaltungsreform. Aber ich glaube, es wäre falsch, wenn Sie sagen würden, es handle sich mehr um eine Verwaltungsreform. Das ist nicht so. Wir wollen, dass die Regierung gestärkt wird; dass sie mehr Zeit hat, sich auf Wesentliches zu konzentrieren. Das setzt aber eine gewisse Flexibilität voraus. Wir möchten nicht alles fest zementiert haben, indem von vornherein festgelegt wird, ein Staatssekretär habe die und die Aufgaben, etwas anderes gebe es nicht. Die Departemente sind verschieden. Man kann sie zusammensetzen und zusammenlegen, wie man will, die Aufgaben sind nun einmal verschieden und setzen unterschiedliche Anforderungen voraus. Daran ändern wir nichts durch die Tatsache, dass wir Staatssekretäre einsetzen, sondern wir möchten im Einsatz der Staatssekretäre möglichst freie Hand haben.

Ich möchte hier aber auch ganz klar sagen, dass wir nicht über die Hintertreppe ein Zweistufensystem einführen wollen. Das wäre unfair und auch verfassungsmässig nicht korrekt. Auf den Weg des Zweistufensystems begeben wir uns, wenn Sie – das Parlament – die Staatssekretäre bestätigen wollen. Das schaffen wir eine Gewichtung, die nicht zu einer Vereinfachung, zu einer Erleichterung, sondern zu einer Erschwerung der Zusammenarbeit im Kollegium und in der Verwaltung führen dürfte.

Die politische Verantwortung in einem Departement kann man letztlich nicht teilen. Aber entlasten kann man sich, indem man Führungsfunktionen delegiert. Das ist allerdings auch heute möglich. Es setzt voraus – wie das mit Recht gesagt worden ist –, dass man Vertrauen hat und Vertrauen gewährt und die richtigen Mitarbeiter einsetzt, ja dass man qualifizierte Mitarbeiter hat. Die Auswahl von Chefbeamten, die das Vertrauen geniessen und die ihrer Aufgabe gerecht werden, ist – von mir aus gesehen – die wichtigste Aufgabe in einem Departement. Wenn man Leute hat, die selbständig denken und handeln, ist man als Departementschef sehr stark entlastet. Das ist klar. Aber man muss sich auch hier bewusst sein: Man kann die Organisation schaffen, wie man will, letztlich entscheiden immer die Menschen, die in der Organisation tätig sind, ob das nun die Regierung oder die Verwaltung ist.

Deshalb soll man, wenn man die Organisation ändert, auch immer daran denken, dass das Zusammenwirken nachher funktionieren muss und funktionieren können soll. Man darf also nicht Institutionen schaffen, die in der Praxis zu Erschwernissen und zu Reibungsverlusten führen. Das wäre wenig zweckdienlich.

Deshalb sind wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie dem Bundesrat und den Departementschefs gerade in der Frage der Staatssekretäre die Möglichkeit lassen, diese Staatssekretäre dort einzusetzen, wo sie sie am sinnvollsten einsetzen können und einsetzen möchten. Dann helfen Sie ihm persönlich am meisten, bringen Sie ihm die grösste Entlastung. Das war die Zielsetzung bei der Umschreibung der Aufgaben der Staatssekretäre, dass wir eine gewisse Flexibilität haben. Aber umgekehrt sind wir trotzdem der Auffassung, dass es letztlich Beamte sein sollen.

Wenn Sie von politischer Verantwortung sprechen, müssen Sie sich wieder ganz klar fragen: Kann man die politische Verantwortung in einem Departement auf den Bundesrat und auf den Staatssekretär aufteilen? Das ist in unserem System nicht möglich. Letztlich ist der Bundesrat verantwortlich. Es ist deshalb ganz klar, dass wir die Bestätigung durch das Parlament als einen Schritt in die falsche Richtung sehen. Das wird nur zu zusätzlichen politischen Schwierigkeiten führen und die Arbeit letztlich nicht erleichtern. Aber das heisst nicht, dass man diese Vorlage an die Kommission zurückweisen soll.

Die Vorlage des Bundesrates ist gut. Sie bringt mehr, als man in der Öffentlichkeit glauben machen will, weil sie die Organisationskompetenz dem Bundesrat gibt. Das ist eine wichtige Voraussetzung. Natürlich kann man sagen, das Parlament habe sich bis jetzt nicht dagegen gewehrt, Veränderungen zuzustimmen. Aber es ist ein wichtiger Grundsatz, der dem Bundesrat auch mehr Flexibilität gibt, der die Möglichkeit gibt, Verschiebungen leichter vorzunehmen, ohne allzuviel Prestige einzusetzen. Man muss auch bedenken, dass es nicht immer ganz einfach ist, Ämter zu verschieben. Aber das wurde immer wieder gemacht, und es soll auch in Zukunft gemacht werden, damit wir homogenere Departemente bekommen. Das heisst aber nicht, dass die Departemente dann einheitlicher und dass damit die Probleme gelöst wären, denn die Aufgaben bleiben die gleichen.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie auf die Vorlage eintreten, sie nicht zurückweisen. Wir werden in der Detailberatung Gelegenheit haben, auf die verschiedenen Probleme zurückzukommen.

Die Frage, wie es weitergehen wird, wurde angesprochen; es soll eine zweite Etappe geben. Die Frage der Totalrevision der Bundesverfassung wurde angesprochen: Die Arbeiten zur Reform der Staatsleitungsfunktionen und zur Bundesverfassungsrevision gehen gleichzeitig voran. Sie sind miteinander

koordiniert. Das ist die Arbeitsweise des Bundesrates. Die beiden Themen werden also nicht voneinander losgetrennt bearbeitet.

Es ist auch nicht die Meinung, alles in die Totalrevision der Bundesverfassung zu verschieben, weil wir auch schon gewisse Erfahrungen mit Totalrevisionen der Bundesverfassung haben. Deshalb finden wir, es sei richtig, diese Arbeiten der Überprüfung der Staatsleitungsfunktionen gemäss Auftrag an die Hand zu nehmen, sie weiterzuführen und daneben die Totalrevision der Verfassung weiter zu bearbeiten. Es ist aber natürlich nicht sehr einfach, zu versprechen, auf welchen Termin die Verfassungsrevision vorliegen wird. Eine Vorlage ist noch relativ einfach zu machen. Aber wenn ich an die Probleme denke, die mit einer Verfassungsrevision verbunden sind – einmal ganz abgesehen von der Staatsleitungsfunktion, das ist auch ein sehr komplexes Gebiet; es bedarf wahrscheinlich auch sehr eingehender Diskussionen. Wir wollen ja nicht einfach ein anderes System einführen, das möglicherweise mehr Nachteile hat und weniger Stabilität bringt als das heutige System. Das heutige System hat auch seine Vorteile, das darf man bei aller Diskussion nicht vergessen. Aber denken Sie im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision daran, was das nur schon beim Finanzartikel bedeutet, wo es bis heute nicht gelungen ist, eine definitive Verankerung der Besteuerung in der Verfassung zu erreichen. Man muss sich bewusst sein: Es wird sehr, sehr schwierig sein, eine Totalrevision in einem Block durchzuführen. Wahrscheinlich wird man auch hier aufteilen müssen. Dann könnte natürlich auch die Überprüfung der Staatsleitungsfunktionen ein Teil sein, und dieser Teil ist in Bearbeitung.

Alles in allem kann man also sagen, der Bundesrat habe seine Aufgaben gemacht. Er schlägt das vor, was sinnvoll ist, was eine Verstärkung des Bundesrates bringt. Das ist nämlich vielleicht eine andere Frage: Es ist nicht so sehr die Frage «Reform der Regierung oder Reform der Verwaltung?», sondern Sie müssten sich fragen: Was wollen wir? Wollen wir eine Stärkung der Regierung, oder möchten wir das nicht?

Wir sind der Auffassung, die Regierung soll gestärkt werden. Das ist die Meinung des Bundesrates. Deshalb wehren wir uns dagegen, dass man hier Zwischenstufen mit Bestätigung durch das Parlament macht. Wir möchten nicht, dass nachher die Verantwortung ausufert. Wir sind überzeugt, dass die Bestätigung letztlich, wenn Sie von Ihnen beschlossen wird, zu einer Schwächung des Kollegiums führt und nicht zu einer Stärkung. Und das kann nicht der Zweck der Übung sein.

Für den Bundesrat, das habe ich bereits gesagt, ist es klar: Wir möchten nicht, dass auf diesem Umweg ein zweistufiges Regierungssystem eingeführt wird. Meines Erachtens wäre das nicht verfassungskonform, denn die Verfassung sagt klar: Es gibt sieben Bundesräte, und sie haben die Verantwortung. Deshalb sind wir der Auffassung, wenn man etwas anderes haben will, wenn man ein Zweistufensystem haben will, dann muss man andere Wege einschlagen, dann muss man die Verfassung ändern, und dann muss man auch dazu stehen, dass man etwas anderes haben will. Wir sind der Auffassung: Solange wir die heutige Verfassung haben, sollten wir das tun, was verfassungsrechtlich möglich ist, aber nicht mehr; damit können wir aber auch erreichen, dass das Ziel, die Stärkung der Regierung, also die Schaffung von mehr Freiraum, erreicht wird. Aber letztlich entscheidet jeder Bundesrat oder jede Bundesrätin selbst über die Prioritäten und auch darüber, wie sie oder er die Prioritäten setzen will. Ob sie oder er viel oder mehr für die Gesamtrichtung, die Ausrichtung des Staates, in ihrer Arbeit aufwenden will, ob sie oder er mehr oder weniger Besuche empfangen will: das ist eine persönliche Entscheidung. Und diese Entscheidung kann man durch das Gesetz nicht regeln, sondern das ist die Entscheidung eines Mitglieds der Regierung. Das Regierungsmitglied setzt seine eigenen Prioritäten, und das können Sie mit allen Gesetzes- und mit allen Verfassungsänderungen nicht ändern.

Man spricht gelegentlich von der Überbelastung und sagt, man sollte einen Präsidenten haben, einen starken Präsidenten. Dazu muss man vielleicht noch folgendes sagen: Dieser Präsident muss auch in allen wichtigen politischen Fragen auf der Höhe sein. Er muss sich auch mit allen wichtigen politi-

schen Fragen beschäftigen. Da gibt es auch keine Delegation. Deshalb kann man nicht sagen, ein Departement hat übermässig viel und das andere relativ wenig Arbeit. Ich gehe immer wieder davon aus, dass sich sämtliche Mitglieder der Landesregierung mit den Gesamtproblemen beschäftigen und so die Belastung in etwa ausgeglichen ist. Wie die einzelnen Mitglieder das machen, ist wieder eine andere Frage, es ist eine Frage des persönlichen Stils.

Ich bitte Sie also, auf diese Vorlage einzutreten und im wesentlichen dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3 (neu)

Mehrheit

Er wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Minderheit

(Ziegler Oswald, Huber, Kuchler, Roth, Schallberger, Uhlmann)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Antrag Meier Josi

Abs. 3 (neu)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit, ersetzen durch Art. 1 bis (neu)

Art. 1

Proposition de la commission

Titre, al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3 (nouveau)

Majorité

Il est assisté par des secrétaires d'Etat.

Minorité

(Ziegler Oswald, Huber, Kuchler, Roth, Schallberger, Uhlmann)

Rejeter la proposition de la majorité

Proposition Meier Josi

Al. 3 (nouveau)

Rejeter la proposition de la majorité, remplacer par l'art. 1 bis (nouveau)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 1 ist zuerst zu beachten, dass der Titel lautet: «Die Regierung». Das ist im Prinzip das Generalthema, das hier abgehandelt wird. Die Absätze 1 und 2 sind nicht bestritten.

Über den Absatz 3 hat in der Kommission eine intensive und lange Diskussion stattgefunden. Sie hat sich dann in einem Antrag der Mehrheit und einem Antrag der Minderheit niedergeschlagen.

Die Mehrheit will folgenden Satz einfügen: «Er (der Bundesrat) wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.» Argumente, die in der Kommission vorgetragen wurden, werden von denjenigen vorgetragen, die die Anträge der Mehrheit und der Minderheit zu begründen haben.

Aus meiner Sicht ist das entscheidende Argument der Mehrheit, dass Magistratspersonen als Staatssekretäre gesehen werden, die sich sehr klar und deutlich von der Verwaltung absetzen und in die unmittelbare Nähe der Mitglieder der Regierung gerückt werden. Daher glaubt man, dass man diesen Absatz 3 auch im Artikel mit dem Titel oder Marginale «Die Regierung» einfügen kann.

Die Minderheit macht darauf aufmerksam, dass es letztlich, wenn diese Unterstützungstätigkeit normiert wird, nicht mehr verständlich sei, warum die Stabsstelle der Regierung per se, nämlich die Bundeskanzlei und der Bundeskanzler, hier nicht ebenfalls zu Ehren kommen und genannt werden müssen. Man macht darauf aufmerksam, dass die Funktion der Staatssekretäre in den Artikeln 40 bis 45 des Gesetzentwurfes umschrieben ist.

Der Antrag Meier Josi, Absatz 3 als Artikel 1 bis unter einem anderen Titel zu statuieren, ist in der Kommission kurz erwähnt und andiskutiert, dann aber letztlich nicht in die Ausmarchung einbezogen worden. Ich verhehle nicht, dass ich persönlich dafür eine gewisse Sympathie habe.

Die Fassung, die Ihnen die Mehrheit vorlegt, ist mit 8 zu 6 Stimmen beschlossen worden.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen, den Antrag der Mehrheit zu einem Absatz 3 (neu) von Artikel 1 abzulehnen, das heisst, der Fassung des Bundesrates zu folgen.

Es muss klar festgehalten werden, dass mit dem Antrag der Minderheit nur verlangt wird, dass die Staatssekretäre unter dem Titel «Die Regierung» nicht aufgeführt werden.

«Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat....» Das sagt die Bundesverfassung in Artikel 95. Oder wie es Herr Professor Eichenberger im Kommentar zu diesem Artikel sagt: «Der Bundesrat ist die Regierung des Bundes.» Diese Regierung besteht aus sieben Mitgliedern. Damit ist klar und meines Erachtens auch abschliessend gesagt, wer zur Regierung gehört, oder e contrario, wer nicht zu dieser Regierung gehört. Zur Regierung gehören weder der Bundeskanzler noch die Bundeskanzlerin, weder die Staatssekretärinnen noch die Staatssekretäre und auch nicht die Verwaltung.

Wer die Regierung lediglich «unterstützt», gehört nicht zur Regierung. Wollte man unter «Regierung» auch diejenigen erwähnen, die sie unterstützen, dann wären es auf jeden Fall nicht nur die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Herr Huber hat bereits darauf hingewiesen: Unterstützt wird die Regierung vom Bundeskanzler, aber auch von der Verwaltung. Diese werden ja, insbesondere die Verwaltung und die Bundeskanzlei, in Artikel 2 RVOG-Entwurf ausdrücklich genannt. Ich nehme als Sprecher der Minderheit zum Antrag Meier Josi nicht Stellung, denn dieser Antrag lag der Kommission nicht vor, obwohl man von dieser Möglichkeit (Art. 1 bis) gesprochen hat.

Bundeskanzler, Staatssekretäre und Verwaltung gehören nicht zur Regierung. Führt man nun die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre unter dem Titel «Die Regierung» auf, weiss man nicht, ob sie nun tatsächlich zur Regierung gehören sollen. Sie dürfen aber nicht zur Regierung gehören; es ist heute auch vom Herrn Bundespräsidenten bereits mehrmals gesagt worden: Das wäre verfassungswidrig. Die Verfassung lässt nicht zu, dass in einem Gesetz andere – die Verfassung zählt abschliessend auf – genannt werden, die zur Regierung gehören.

Diese Reform ist im übrigen ein erster Schritt zur Entlastung des Bundesrates. Diese kann mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären erfolgen, ohne dass diese sozusagen zu «Vize-regierungsmitgliedern» ernannt werden. Auf jeden Fall dürfen wir nicht mit diesem ersten Reformschritt, mit dieser Minireform, den nächsten Schritt präjudizieren. Wenn die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» erwähnt werden, wird sozusagen – auch das ist heute bereits gesagt worden – auf dem kalten Weg ein zweistufiges Regierungssystem eingeführt. Dies ist ohne Verfassungsänderung nicht möglich. Auch Herr Zimmerli hat mit aller Klarheit darauf hingewiesen.

Im übrigen wollen wir doch für die kommende, zweifellos weiter gehende Reform frei sein. Eine Bindung heute ist eine Bindung an etwas, das wir überhaupt noch nicht kennen. Etwas, das wir noch nicht kennen, würden wir zum Ausgangspunkt der kommenden Reform machen.

Es ist möglich, Herr Zimmerli, dass Experimentieren (Versuchsphase) präjudiziert. Wenn wir aber auf der untersten möglichen Ebene oder Stufe experimentieren, präjudizieren wir lediglich, dass beim zweiten Reformschritt Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bereits eingeführt sein werden, und Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wollen wir ja alle. Also dürfen wir das, wenn es überhaupt ein Präjudiz darstellen würde, ohne weiteres tun.

Ziel der Reform, an der wir jetzt arbeiten, ist die Entlastung der Regierung, damit sie wirklich regieren kann. Es geht nicht um die Stärkung des Parlamentes, Herr Zimmerli. Wir machen keine Parlamentsreform.

Zusammenfassend muss deshalb gesagt werden: Zur Entlastung des Bundesrates sollen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingeführt werden. Damit ist die Minderheit einverstanden. Diese Staatssekretärinnen und Staatssekretäre dürfen aber nicht der Regierung angehören, und es darf auch nicht der Eindruck erweckt werden, sie gehörten der Regierung an. Und des weiteren: Mit den Staatssekretärinnen und Staatssekretären darf auf jeden Fall der nächste Reformschritt nicht präjudiziert werden. Dies würde aber geschehen, wenn wir die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hier unter dem Titel «Die Regierung» aufführen würden.

Die Minderheit beantragt Ihnen, den Antrag der Mehrheit abzulehnen und dem Entwurf des Bundesrates bezüglich Artikel 1 vollumfänglich zuzustimmen.

Meier Josi (C, LU): Ein zentrales Reformziel dieser Vorlage ist die Stärkung des Regierungskollegiums, des Bundesrates. Wichtiges Mittel dieser Entlastung sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Wenn eine wirkliche Entlastung bewirkt werden soll, bedingt das eine klarere Stellung dieser Quasi-Ministerialfunktion als bisher. Der Definition der Stellung kommt daher Bedeutung zu. Sind die Staatssekretärinnen und -sekretäre Mitglieder der Regierung, oder sind sie Beamte mit höheren Weihen?

So, wie ich die Fahne lese, wird über die eigentliche politische Bedeutung der Staatssekretärinnen und -sekretäre in den Artikeln 40 bis 43 entschieden. Aber die Kommissionmehrheit will die regierungsbezogene Entlastungsfunktion auch optisch schon mit Artikel 1 Absatz 3 (neu) des Gesetzes unterstreichen. Eine fast gleich grosse Minderheit will offenbar durch Ablehnung von Absatz 3 den Unterschied in der Stellung von Bundesrat und Staatssekretärinnen und -sekretären dokumentieren. Mein Antrag ist ein Versuch, diesen Gegensatz zu überwinden, indem er Absatz 3 in einen gesonderten Artikel 1 bis verweist.

Die Vorlage, die bis zu zehn Staatssekretäre bringen kann, kostet auch einiges. Ich denke an die Erfahrungen, die wir mit der Parlamentsreform machten; nur was nichts kostete, wurde angenommen. Das bedeutet, dass wir alles vorkehren müssen, um diese Vorlage «referendumsresistent» zu machen. Erste Voraussetzung dafür ist, dass sich das Parlament möglichst geschlossen hinter die Vorlage stellt. Darum sollte aber auch der Konsens schon vom ersten Artikel an gesucht oder jedenfalls nicht schon zerstört werden.

Mit der Annahme meines Antrages würden wir einiges dokumentieren, nämlich: dass wir einig sind über die Nähe der Staatssekretäre zur Regierung und auch darüber, dass deren Entlastungsfunktion für die vorgeschlagene Reform zentral ist, ferner darüber, dass wir die Reform im Bereiche der Regierung sehen wollen. Gleichzeitig würden aber auch die Anliegen der Minderheit dokumentiert. Sie will sicherstellen, dass die Staatssekretärinnen und -sekretäre nicht Bundesräte, nicht Mitglieder des Bundesrates, sind.

Der beantragte neue Artikel würde auch optisch darstellen, dass die bisherige Verfassungsordnung mit der heutigen Revision nicht in Frage gestellt wird, sondern dass nur das Gesetz ausgenützt und eine spätere Änderung von Artikel 95 der Bundesverfassung über den Bundesrat nicht präjudiziert wird. Arti-

kel 1 dieser Vorlage gemäss bundesrätlichem Entwurf ist die vollständige Wiedergabe von Artikel 95 Bundesverfassung. Es geziemt sich, so denke ich, mit Rücksicht auf die Bundesverfassung, dass wir im jetzigen Gesetzesartikel nicht Bundesverfassung und Gesetz vermischen. Der Antrag betrifft also nur scheinbar eine bloss redaktionelle oder darstellerische Korrektur. Er will vielmehr zur Klärung und Beruhigung der Lage beitragen. C'est à prendre ou à laisser.

Wichtiger als die Annahme meines Antrages ist mir natürlich, dass der beschiedene Reformansatz der Vorlage nicht überhaupt verschlafen wird. Die Reform ist heute bei aller Bescheidenheit notwendig, wenn die Funktionsfähigkeit des Bundesrates in die zweite Reformphase mit Verfassungsschritten hinübergerettet werden will.

In diesem Sinne schlage ich Ihnen die Annahme meines Antrages vor.

Petitpierre Gilles (R, GE): J'aimerais dire d'emblée que je souscris totalement à la proposition Meier Josi. Mais auparavant, je voudrais revenir sur la proposition de minorité et sur ce qu'elle peut contenir de malentendus.

Dans son discours, M. le président de la Confédération, tout à l'heure, a parlé des secrétaires d'Etat comme d'une sorte de fonctionnaires. Or, à ce sujet, il faut vraiment être au clair. En commission, qu'il y ait confirmation ou non, l'idée était que les secrétaires d'Etat ne sont pas des fonctionnaires. Ils jouent un rôle politique; qu'ils soient confirmés ou non n'y change rien. En soi, ils doivent assumer une fonction politique pour pouvoir décharger les conseillers fédéraux de façon efficace et réelle.

Donc, indépendamment de la question de la confirmation, l'article 41 adopté par la commission éclaircit les choses. On a limité la fonction des secrétaires d'Etat dans une large mesure. Il existe un lien avec l'article 1er; c'est parce qu'ils ont une fonction politique qu'on a souhaité – j'en avais fait la proposition – qu'on en parle le plus tôt possible pour faire apparaître clairement cette idée.

Maintenant, après avoir entendu M. Ziegler Oswald dont l'argumentation m'a convaincu, je suis d'avis qu'on a mis les secrétaires d'Etat trop près des conseillers fédéraux, dans la loi. Il faut qu'ils se trouvent au début de la loi – et je souscris entièrement à la proposition Meier Josi –, mais ils ne doivent pas figurer dans le même article que les conseillers fédéraux. Quel que soit le sort qu'on fait à la confirmation prévue par l'article 43, il faut marquer cette forte position des secrétaires d'Etat par rapport à l'administration ordinaire, et montrer, selon la proposition Meier Josi à l'article 1 bis (nouveau), qu'ils «assistent» le Conseil fédéral dans une activité politique.

Il vaut la peine de suivre cette voie moyenne qui ne préjuge pas de la suite. On peut décider cela en tenant compte du contenu de l'article 41 et sans préjuger du vote concernant l'article 43.

Par conséquent, il y a lieu de marquer, premièrement, que des personnalités soulagent les conseillers fédéraux dans l'activité politique; deuxièmement, qu'elles ne sont pas des conseillers fédéraux, et que, dans l'esprit et dans la lettre de la constitution actuelle, la qualité de conseiller fédéral est exclusivement dévolue aux conseillers fédéraux. Les secrétaires d'Etat n'en dérivent absolument rien, ils sont donc au-dessous du Conseil fédéral et au-dessus de l'administration.

La proposition de les faire figurer à l'article 1 bis (nouveau) correspond exactement à cette idée qui est de nature, me semble-t-il, à satisfaire aussi la minorité Ziegler Oswald.

Küchler Niklaus (C, OW): Ohne mich hier über die Stellung und die politische Funktion der Staatssekretäre aussprechen zu wollen, möchte ich dennoch ebenfalls für den Antrag der Kommissionsminderheit votieren. Absatz 3 ist aus drei Gründen zu streichen, zu eliminieren: weil er erstens unnötig, zweitens unlogisch und drittens gefährlich ist.

1. Unnötig ist diese Bestimmung deshalb, weil es eine Selbstverständlichkeit ist, dass die Staatssekretäre den Bundesrat und die einzelnen Mitglieder der Landesregierung zu unterstützen haben. Warum denn sonst würde man sie überhaupt einsetzen?

2. Unlogisch ist der Absatz 3, weil ja nicht nur die Staatssekretäre den Bundesrat zu unterstützen haben – wie es schon ausgeführt wurde –, sondern die gesamte Bundesverwaltung. Warum soll man also die Staatssekretäre in diesem Absatz unter dem Titel «Die Regierung» aufführen und nicht auch die Bundeskanzlei? Diese hat ja primär die Aufgabe, den Bundesrat zu unterstützen, und sie ist an den Bundesratssitzungen durch den Bundeskanzler und die beiden Vizekanzler sogar vertreten.

3. Gefährlich ist Absatz 3, weil man den Staatssekretären unter dem Titel «Die Regierung» quasi eine Regierungsfunktion sui generis gibt, die nicht mehr präzisiert wird und die – wie Herr Ziegler Oswald ausgeführt hat – verfassungswidrig ist. Es würde sich also um einen konkreten Schritt in Richtung zweistufige Regierung handeln, wäre also meines Erachtens ein Präjudiz im Hinblick auf die künftige und umfassendere Regierungsreform. Dieser sollten und wollen wir nicht vorgreifen. Unsere Freiheit sollte nicht bereits hier unnötigerweise eingeeengt werden.

Aus diesem Grunde möchte auch ich beliebt machen, Absatz 3 nicht in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Hingegen könnte der Antrag Meier Josi eine Kompromisslösung darstellen, wie es Herr Petitpierre dargelegt hat. Es könnte damit den Staatssekretären doch eine besondere Bedeutung gegeben werden, ohne dass wir sie unter die Regierung subsumieren. In diesem Sinne votiere ich für Nichtaufnahme von Absatz 3 und für die Annahme des Antrages Meier Josi.

Schlesser Fritz (R, GL): Als Vertreter der Mehrheit möchte ich einem von Herrn Ziegler Oswald und Herrn Küchler erhobenen Vorwurf entgegentreten. Ich bestreite ausdrücklich, dass das, was der Antrag der Mehrheit beinhaltet, verfassungswidrig ist. Wir sagen nicht, dass diese Staatssekretäre zur Regierung gehören. Im Antrag der Mehrheit heisst es lediglich, dass der Bundesrat durch sie unterstützt werde. Die Staatssekretäre sind demnach von der Formulierung her nicht Bestandteil der Regierung.

Ich möchte aber noch auf eine Formulierung des Bundesrates in der Botschaft hinweisen. Diese Formulierung zeigt – unabhängig davon, welche Konzeption man bei den Artikeln 40 und 41 wählen wird –, dass die Staatssekretäre auch nach den Vorstellungen des Bundesrates eine Sonderstellung einnehmen sollen. Wenn Sie schon dem Antrag der Mehrheit nicht folgen können, müssen Sie aus dieser Tatsache heraus dem Antrag Meier Josi zustimmen.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft auf Seite 91 («2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und Staatssekretäre») selber – und das widerspricht dem, was Herr Bundespräsident Stich heute morgen gesagt hat –: «Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der durch Verordnung geregelt wird.» Wenn wir gemäss Minderheit davon ausgehen, dass diese Staatssekretäre einfach irgendwo unter dem Titel der Verwaltung erwähnt werden sollen, dann stimmt das mit der ursprünglichen Auffassung des Bundesrates nicht überein.

Wenn Sie der Mehrheit nicht folgen können, dann stimmen Sie dem Antrag Meier Josi zu. Er stellt das Minimum dessen dar, was erforderlich ist.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit: Ich möchte mich zu vier Punkten äussern:

1. Es ist von der politischen Bedeutung der Staatssekretäre und -sekretärinnen gesprochen worden. Politische Bedeutung dieser Staatssekretärinnen und -sekretäre hin oder her, in Artikel 1 Absatz 3 kann es ja nicht um die politische Bedeutung gehen, sondern es geht nur darum, dass sie erwähnt werden!

2. Es ist auch nicht so, dass etwa die Artikel 40ff., also der 2. Abschnitt («Staatssekretärinnen und -sekretäre»), dadurch beeinflusst würden, dass man hier die Staatssekretärinnen und -sekretäre erwähnt oder eben nicht erwähnt. Es besteht mit Bezug auf die Behandlung und Beurteilung der Artikel 40ff. volle Freiheit, auch wenn wir hier die Staatssekretäre nicht erwähnen.

3. Herr Schiesser, Sie sagen etwas, das richtig ist. Aber auf der anderen Seite sagt natürlich auch der Titel etwas aus. Der Titel sagt etwas anderes aus als Sie sagen. Sie sagen, auch wenn man sie in Absatz 3 aufführt, gehören sie nicht zur «Regierung»; aber der Titel heisst: «Die Regierung».

4. Ich habe ausdrücklich gesagt, die Minderheit nehme zum Antrag Meier Josi nicht Stellung. Persönlich bin ich sehr gerne bereit, dem Antrag Meier Josi zuzustimmen; denn er hält ja schliesslich separat das fest, was man will und was auch die Botschaft sagt. Nur hat der Bundesrat dem nicht Folge geleistet, indem er die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre noch separat aufzählt. Immerhin müsste man dann fragen: Zu was gehören sie jetzt? Sind sie etwas Separates, Aussergewöhnliches, Ausserordentliches, oder gehören sie halt doch zur Bundesverwaltung? Wenn man Herrn Bundespräsident Stich gehört hat, muss man klar sagen: Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gehören zur Bundesverwaltung. Aber auch das würde nicht präjudiziert, wenn man den Antrag Meier Josi annehmen würde. Es würde vielleicht eine gewisse Unklarheit geschaffen, aber mehr nicht.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, der Minderheit zuzustimmen, also den Antrag der Mehrheit abzulehnen. Im Bundesrat haben wir über den Antrag Meier Josi nicht diskutiert, er lag dort nicht vor; aber ich gehe davon aus, dass wir auch diesen Antrag abgelehnt hätten.

Wenn Sie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» aufführen, dann wird selbstverständlich spätestens in einigen Jahren interpretiert werden, das seien Regierungsmitglieder. Ich weiss, wie es mit der Interpretationsfähigkeit vieler Artikel geht, und ich kenne auch die Fähigkeit vieler Juristen, Dinge zu interpretieren. Wir haben da auch unsere Erfahrungen! Von dem Gesichtspunkt aus müssen wir ganz klar sagen: Die Staatssekretäre gehören nicht unter den Titel «Die Regierung». Wenn man in einem Artikel 1 bis sagen würde: «Der Bundesrat wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und -sekretäre», dann passt das hier nicht hinein, es ist ein Fremdkörper. Auch die Verwaltung «unterstützt» den Bundesrat durch ihre Sachkompetenz, und der Bundeskanzler «unterstützt» den Bundesrat natürlich genauso. Zwischen Regierung und Bundesverwaltung müssten Sie dann ebenfalls andere Instanzen aufführen, und Sie müssten auch noch das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Staatssekretär erklären. Es ist nicht damit gemacht, eine Aufzählung vorzunehmen. Damit sind nicht alle Probleme gelöst. Letztlich möchten wir doch eine klare Lösung.

Herr Petitpierre, Sie haben gesagt, Sie wollten den politischen Staatssekretär. Ist das ein Gegenstück zum Staatssekretär, der über die Sachkompetenz verfügt? «Politisch» bedeutet letztlich, dass sie die Regierung erweitern. Das ist etwas, was der Bundesrat nicht möchte. Denn wenn Sie diesem Staatssekretär einen selbständigen, politischen Auftrag geben, kann die Haltung, die der Staatssekretär vertritt, durchaus verschieden sein von der Haltung, die die Departementschefin oder der Departementschef hat. Das wäre die Konsequenz. Dann müssten wir den Staatssekretär wahrscheinlich entlassen. Der Staatssekretär hat keine eigene politische Stellungnahme abzugeben, sondern er hat den Departementschef zu unterstützen. Etwas anderes ist nicht möglich und nicht denkbar. Wenn Sie einen politischen Staatssekretär wollen, der unbekümmert oder vielleicht sogar gegen die Meinung des Departementschefs selbständig seine Meinung verkündet, dann kann dieses System nicht mehr funktionieren, das ist nicht mehr möglich.

Ich bitte Sie, an die Wirkungen zu denken, die Sie mit Ihren Anträgen auslösen. Das sind nicht Vorschläge, die sich in Zukunft segensreich auswirken und etwas Positives bewirken werden, sondern sie werden wahrscheinlich zusätzliche Schwierigkeiten schaffen.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit und damit dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Mehrheit sowie den Antrag Meier Josi abzulehnen.

Petitpierre Gilles (R, GE): Qu'un secrétaire d'Etat vienne de l'administration ou qu'il y entre après son mandat, c'est un point. Mais sur la substance, le message dit lui-même, sous article 40, que ce sont des «magistrats». Votre message dit sous article 41 que ce peut être un «alter ego» du chef du département. C'est votre message qui le dit, alors je n'aimerais pas qu'on oublie cela.

J'aimerais qu'on sache qu'ici «politique», on l'entend par opposition à «administratif». Ce n'est pas une fonction de chef d'administration, c'est une fonction d'apport, de support, de représentation dans le cadre politique, et non pas dans le cadre administratif. C'est ce qu'il me paraît important de répéter, quel que soit le sort que l'on fera à la question de la confirmation.

Et j'aimerais dire, puisque M. Kuchler a évoqué la question après mon intervention précédente et que je n'ai pas pu lui répondre par anticipation: on ne préjuge absolument pas, puisqu'il est évident que le problème des secrétaires d'Etat se poserait même s'il y avait 9, ou 11, ou 13 conseillers fédéraux.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je crois que cela a été dit à plusieurs reprises dans ce débat, le but de la réforme est de renforcer le rôle du collège et de permettre à ses membres, c'est-à-dire aux conseillers fédéraux, de se décharger d'une partie de leurs tâches sur des secrétaires d'Etat.

Je pense qu'il faut à tout prix éviter de créer la confusion entre ceux qui remplissent la tâche collégiale, qui peuvent donner des ordres et des instructions à des secrétaires d'Etat, et ceux à qui on va déléguer ces tâches. Or, à mon avis, l'alinéa 3 (nouveau) que propose la majorité de la commission crée la confusion. Tout d'abord dans l'ordre hiérarchique, en ce sens que l'on ne sait plus – et l'on commence à ne plus le savoir à entendre la discussion de tout à l'heure – si ces gens sont des magistrats ou non.

Ici, Monsieur Petitpierre, le message ne dit pas que les secrétaires d'Etat sont des magistrats. Il dit qu'ils ne sont pas des fonctionnaires, ce qui n'est pas la même chose. Si l'on commence déjà à créer la confusion à l'article 1er entre ceux qui sont magistrats – qui ont des tâches dans le collège, qui peuvent déléguer certaines de ces tâches à leurs collaborateurs les plus proches que sont les secrétaires d'Etat – et ces secrétaires d'Etat, la réforme aura alors perdu une bonne partie de son sens.

On affaiblira le collège, alors qu'on veut précisément le renforcer, on compliquera le travail des conseillers fédéraux, alors qu'on veut leur permettre de se décharger, et si, en outre, aux articles 40 et suivants, vous prévoyez une confirmation par le Parlement, on donnera des tâches politiques à des gens qui devront en assumer la responsabilité, et on ne saura plus qui est responsable de quoi. Autrement dit, on créera encore plus de confusion, alors que le but d'un Parlement est d'édicter des lois qui soient claires, au contraire. Comme la discussion vient de le prouver, je le répète, cette disposition crée la confusion.

En mettant dans la loi, à ce moment-là et à cet endroit-là, les secrétaires d'Etat, en disant qu'ils doivent soutenir le Conseil fédéral, vous commettez une double erreur, car c'est faux: les secrétaires d'Etat devront essentiellement remplacer les conseillers fédéraux. Celui qui soutient le Conseil fédéral et les conseillers fédéraux, c'est le chancelier, qui est le chef de l'état-major, et non pas quelqu'un qui a des fonctions de direction. C'est tout à fait différent.

On crée donc une confusion supplémentaire, ce qui va précisément à l'encontre de l'intérêt même de la loi. Définissez la nature des secrétaires d'Etat aux articles 40 et suivants – et là, je pense qu'on devra trouver des textes cohérents. Il y a plusieurs propositions, il y a, certes, des avis divergents – mais ne créez pas encore une confusion supplémentaire en introduisant à l'article 1er – voire à l'article 1 bis, ce qui est évidemment moins grave qu'à l'alinéa 3 de l'article 1er – des incertitudes, des sujets de conflit; n'introduisez pas la confusion dans la systématique de la loi.

Je vous demande par conséquent de suivre la version du Conseil fédéral.

Titel, Abs. 1, 2 – Titre, al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Meier Josi
 Für den Antrag der Mehrheit

34 Stimmen
 3 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Meier Josi
 Für den Antrag der Minderheit

26 Stimmen
 9 Stimmen

Art. 1 bis (neu)

Antrag Meier Josi

Titel

Staatssekretärinnen und -sekretäre

Wortlaut

Der Bundesrat wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und -sekretäre.

Art. 1 bis (nouveau)

Proposition Meier Josi

Titre

Secrétaires d'Etat

Texte

Le Conseil fédéral est assisté par des secrétaires d'Etat.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... Zielen. Sie entwickeln zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln.

Abs. 2

.... und Bürger sowie die Zuständigkeiten und Rechte der Kantone und fördern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... en découlent. Ils élaborent, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif.

Al. 2

.... des citoyens ainsi que les compétences et les droits des cantons et encouragent la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 3 haben Sie folgende drei Abschnitte, die alle in der Kommission der Kritik unterworfen waren:

1. Bei Absatz 1 ist die Frage der normativen Bedeutung des Begriffs «Ziele» in die Diskussion geraten.

2. Bei Absatz 2 ist darauf hingewiesen worden, dass die prospektiven Aspekte des Regierens fehlen.

3. Ebenfalls bei Absatz 2 ist darauf hingewiesen worden, dass alles «gewahrt» wird, nur die Rechte der Kantone nicht! Dazu habe ich folgende Bemerkungen:

Zu Absatz 1, Ziele: Verfassung und Gesetz geben Ziele oder lassen Raum für Ziele. Sie sind Räume, die mit Zielen und Zielvorgaben zu füllen sind. Die moderne Staatstätigkeit lässt sich nicht mehr völlig in Rechtssätzen einfangen, wohl aber rechtlich begrenzen. Das Legalitätsprinzip gilt es auch hier zu wahren. Beispiel ist die Legislaturplanung, die mit Zielen arbeitet.

Die Kommission schlägt Ihnen daher (mit 8 zu 4 Stimmen) vor, ihrer Fassung des Absatzes 1 zuzustimmen.

Zu Absatz 2: Es ist bemängelt worden, dass sich der Grundsatz «gouverner, c'est prévoir» zu wenig in der Beschreibung der Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit niederschläge. Wir wollen diese Art und Weise der Betrachtung der Tatsachen, der Realien der Politik, ausdrücklich als Pflicht zu prospektivem Denken und zu prospektivem Handeln im Gesetz verankern – selbstverständlich neben allen anderen weitsichtigen und sehr konkreten Betrachtungsweisen. Der erste Satz, wie er jetzt formuliert wird, umfasst dieses zukunftsgerichtete Denken für zukunftsgerichtete Lösungen des staatlichen Handelns. Er wurde in der Kommission mit 7 zu 4 Stimmen angenommen.

Schliesslich wurde eingefügt, dass sie «die Zuständigkeiten und Rechte der Kantone» wahren, also das föderalistische Element, das besonders in der Kommission seine Ausprägung fand und daher auch einhellig angenommen wurde.

Namens der Kommission beantrage ich Ihnen, diese Zusätze zu genehmigen und damit ihrem Antrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

.... Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung laufend

Art. 5

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

.... la Confédération ainsi que l'organisation de l'administration fédérale sont nécessaires et

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 5 haben wir eingefügt «sowie die Organisation der Bundesverwaltung». Es gibt für die Kontrollpflicht, für die Überprüfung, im Prinzip drei grosse Bereiche: die Aufgaben, die Organisation und die Aufgabenerfüllung. Ob die Organisation zweckmässig und eine Aufgabe noch notwendig sind, ob die Erfüllung der Aufgaben ziel- und auch rechtskonform ist, das sollte unseres Erachtens unter dem Titel «Grundlagen», bei dem wir uns befinden, eingefügt werden. Der Erste Titel heisst «Grundlagen», und wir sollten daher neben der Überprüfung der «Aufgaben des Bundes» und der Überprüfung der «Übereinstimmung mit den Zielen» usw. die Überprüfung der «Organisation der Bundesverwaltung» einfügen.

Die Kommission hat mit 10 zu 1 Stimmen so beschlossen. Ich empfehle Ihnen, diesem Zusatz zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 6*Antrag der Kommission**Titel, Abs. 1-4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

.... des Landes unter Wahrung der föderalistischen Vielfalt hin. Er leistet seinen Beitrag, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können.

Abs. 6

.... ein. Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Art. 6*Proposition de la commission**Titre, al. 1-4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

.... nationale tout en préservant la diversité inhérente au fédéralisme. Il contribue à ce que les autres organes de l'Etat soient en mesure d'exécuter de manière appropriée et en temps opportun les tâches qui leur incombent de par la constitution et par la loi.

Al. 6

.... gouvernementales. Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Was den ganzen Artikel 6, «Regierungsobliegenheiten», angeht, könnte man auf die Idee kommen, es würde sich hier um eine Anreihung von Worthülsen handeln. Das ist nicht der Fall, sondern hier werden Regierungsobliegenheiten zu rechtlich verpflichtenden Normen, an deren Erfüllung oder Nichterfüllung die Regierung gemessen und beurteilt wird, wodurch sie überhaupt mit den Konsequenzen konfrontiert wird.

Artikel 6 In der ursprünglichen Fassung wurde kritisiert. Es wurden ihm drei neue Gedanken implantiert:

1. Die staatliche Einheit in der föderalistischen Vielfalt: Beides ist zu wahren; der Bundesrat soll nicht nur auf die Einheit und den Zusammenhalt des Landes hinwirken, sondern auch auf die Wahrung der föderalistischen Vielfalt nebst vielem anderem. Das ist die Ergänzung in Absatz 5.

2. Der Bundesrat muss seinen Teil dazu leisten, dass die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können. Im von der Gewaltenteilung geprägten Staat hat der Bundesrat nichts zu spielen und sich nicht querzulegen. Das tut er in der Regel auch nicht, aber die Versuchung ist gelegentlich nahe, Entwicklungen, die nicht in die Vorstellung der Regierung passen, durch Schiefelage oder Querlage zu bremsen. Wir wollen beifügen, dass er seinen Beitrag leistet, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können. Das «zeitgerecht» hat hier ebenfalls eine hohe Bedeutung im heutigen Ablauf der Tätigkeiten der staatlichen Organe, der Regierung und der Verwaltung.

3. Schliesslich heisst es in Absatz 6: «Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.» Das ist jene ganz klare Akzentuierung, die der Herr Bundeskanzler in seinem letzten Votum hervorgehoben hat. Der Vorrang der Regierungsobliegenheiten ist hier nun statuiert, und nachdem die Welt nicht sicherer wird, haben wir für Elemente von Krisen, Katastrophen und Krieg den Satz beigefügt: «Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.» Die Kommission hat diesen Formulierungen einhellig zugestimmt, und ich bitte Sie, ebenso zu verfahren.

Angenommen – Adopté

Art. 7, 8*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 9*Antrag der Kommission**Titel*

Vollziehung und Rechtspflege

Abs. 1

Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.

Abs. 2 (neu)

Er übt Verwaltungsrechtspflege aus, soweit sie ihm durch die Gesetzgebung übertragen ist.

Art. 9*Proposition de la commission**Titre*

Exécution et juridiction

Al. 1

Le Conseil fédéral veille à l'exécution des actes normatifs et des autres décisions émanant de l'Assemblée fédérale.

Al. 2 (nouveau)

Il exerce la justice administrative conformément à la loi.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Kommission hat eine Ergänzung, die von unserem Kollegen Ruesch vorge schlagen wurde, einstimmig übernommen und beantragt Ihnen, Folgendes ins Gesetz einzufügen: «Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.» Damit ist im Prinzip die Pflicht des Vollzugs ganz klar statuiert und mit der Rechtspflege zusammen gebunden. Darüber hat eine Diskussion stattgefunden. Wir sind der Meinung, dass sich Vollzug und Rechtspflege durchaus miteinander verbinden lassen, da sie im Prinzip in eine bestimmte Phase des staatlichen Handelns gehören – nicht an den Anfang, eher an das Ende, zum Vollzug und dann zur Rechtspflege. Dieses Zusammenbinden bedingt dann, dass Artikel 9 einen neuen Titel erhält: «Vollziehung und Rechtspflege». Die Kommission beantragt einstimmig Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 10*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 11*Antrag der Kommission**Titel*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

Art. 11*Proposition de la commission**Titre*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 11 haben wir lediglich eine terminologische Korrektur vorgenommen. Dass der Bundesrat die Meinungen und Anliegen gerade noch «verfolgen» muss, scheint uns ein wenig übertrieben. Wir haben eine neue Formulierung gefunden: «Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich» Es ist also eine redaktionelle Neufassung, welche die Kommission einhellig angenommen hat und Ihnen zur Zustimmung empfiehlt.

Angenommen – Adopté

Art. 12**Antrag der Kommission****Titel**

Verhandlungen der Kollegiumsgeschäfte des Bundesrates

Abs. 1.

Der Bundesrat berät und entscheidet über Geschäfte von wesentlicher Bedeutung in Rechtssetzungsverfahren, in ausserpolitischen und in Finanzangelegenheiten

Abs. 2

Er kann die übrigen Kollegiumsgeschäfte, die

Art. 12**Proposition de la commission****Titre**

Délibérations sur des objets relevant du collège gouvernemental

Al. 1

Le Conseil fédéral délibère et prend ses décisions en collège sur les affaires d'importance prépondérante la procédure législative, à la politique extérieure et aux finances fédérales

Al. 2

Il peut régler par une procédure écrite les autres affaires, relevant du collège gouvernemental, qui

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es handelt sich um eine zentrale Norm, die «Verhandlungen der Kollegiumsgeschäfte des Bundesrates». Sie haben es mehrfach gehört, dass die Schwergewichtsverlagerung in die Richtung gehen soll. Das neue Marginale ergibt sich auch aus den Überlegungen der Kommission. Das Verfahren im Kollegium ist gemäss Absatz 1 so zu sehen: «Der Bundesrat berät und entscheidet über Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite im Kollegium» Dann wird enumeriert, und in diese Enumeration ist zeitgemäss die Aussenpolitik mit hineingenommen worden – als relevantes Element, das in der heutigen Zeit dem Kollegium auch entsprechend vermehrt zuzuordnen ist –, daneben werden auch «Finanzangelegenheiten», «wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren» oder «grundlegende Planungen» erwähnt. Die Aussenpolitik wirkt auf die Innenpolitik weit mehr, als man das gemeinhin denkt.

Auf der anderen Seite ist in der Diskussion auch klar geworden – die Formulierung trägt dem Umstand Rechnung –, dass auch Unwesentliches politische Tragweite haben kann oder bekommen kann. Darum ist die «politische Tragweite» hier in Absatz 1 akzentuiert enthalten.

Bei Absatz 2 hat man sich in der Kommission mit den verschiedenen Systemen für die Bewältigung weniger wichtiger Geschäfte auseinandergesetzt. Es geht um die Entlastung des Kollegiums. Ich darf auf die Botschaft, Seite 74, verweisen. Bundespräsident Stich hat in der Debatte richtiggestellt: Jeder Bundesrat erhält jedes Geschäft und kann dazu Stellung nehmen. Das ist die klare Aussage, dass die berühmte Methode des ruhenden Laufens, den niemand sieht, den niemand an die Hand nimmt, für die Stufe Bundesrat nicht zutrifft. Das hat uns ermöglicht, die Zustimmung zum «schriftlichen Beschlussverfahren» zu geben, das hier angesprochen ist und im Entwurf des Bundesrates auftaucht.

In diesem Zusammenhang noch ein kurzes Wort zu den Präsidialverfügungen: Es gibt deren zwei Arten, einerseits wenig wichtige Geschäfte, die auf dem Weg des Präsidialentschiedes erledigt werden können, und andererseits dringende Geschäfte, die präsidialiter entschieden werden, aber vom Kollegium nachher gebilligt werden müssen. Diese beiden sind ebenfalls in die Verhandlungen und das Verfahren mit einzu beziehen und sind auch in ihrer Unterschiedlichkeit zu verstehen.

Die Kommission hat auch hier einhellig diesen Änderungen zugestimmt und beantragt Zustimmung.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral est d'accord avec la meilleure rédaction que la commission a trouvée pour cet article 12. Elle montre bien que toutes les décisions sont prises par le collège, mais que, sui-

vant l'importance de ces décisions, les procédures peuvent être différentes, soit procédure écrite, soit procédure par décision présidentielle, mais toujours sur des dossiers que tous les membres du collège ont pu examiner et pour lesquels ils ont pu demander qu'ils soient discutés en séance.

Sur l'introduction de la mention expresse de la politique extérieure dans cet article 12, le Conseil fédéral ne peut pas se rallier à la proposition de la commission. Le président vient de le dire, ce problème de politique extérieure devient actuel, c'est un problème qui, effectivement, préoccupe actuellement pas mal les esprits, mais cet élément-là fait partie des tâches durables du gouvernement qui sont énumérées à l'article 102 de la constitution dans 15 groupes de tâches différents. Alors, on comprendrait mal et on donnerait peut-être un mauvais signal si, au lieu de se référer généralement à toutes les tâches gouvernementales comme le fait cet article 12, on portait l'accent spécifiquement sur la politique extérieure.

Il n'y a aucune raison de donner un poids spécifique à cette politique par rapport à d'autres telles que la politique sociale, la politique de la santé, la politique de la famille, la politique agricole, etc. On ne peut pas prendre le risque de créer, au fond, une hiérarchie des différentes politiques avec un ordre d'importance différent suivant qu'il s'agit de politique extérieure ou de politique agricole.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous demande d'accepter la nouvelle définition du travail du collège que vous propose la commission, mais sans ajouter la mention de la politique extérieure qui, seule, là, lui donne un poids particulier, qui ne se justifie pas.

Präsident: Wenn ich das richtig verstanden habe, geht der Antrag des Bundesrates dahin, im zweiten Satz von Absatz 1 «in ausserpolitischen» zu streichen. Ist das richtig?

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ja. So neu ist der Antrag im Prinzip nicht – und die Meinungsäusserung des Bundesrates auch nicht. Die Kommission hat sich damit auseinandergesetzt, und sie hat beschlossen, trotz der sehr logisch kartesischen Begründung, wie sie auch der Herr Bundeskanzler soeben gegeben hat, im Prinzip an den Realien der Politik festzuhalten. Und da muss man sagen, dass die Aussenpolitik – ohne jetzt eine Debatte darüber zu führen – eine zusätzliche, herausragende und verschiedene Bereiche auch von aussen dominierende Funktion bekommen hat. Wir wollen, dass der Bundesrat sich weit intensiver mit der ausserpolitischen Entwicklung befasst, und darum haben wir uns erlaubt, hier die «Finanzangelegenheiten» und die «wichtigen Personalentscheide» als wichtige, aber nicht als alleinige Kriterien drinzulassen, sondern ein ausserpolitisches Gegengewicht hineinzusetzen.

Die Kommission hat so entschlossen, und ich persönlich bin überzeugt davon, dass dieser Zusatz richtig ist. Ich verstehe auf der anderen Seite Teile der Begründung des Antrages auf Ablehnung. Der Zusatz entspricht aber meiner Meinung nach dem klar geäusserten Willen der Kommission, und ich bitte das Plenum, die Kommission hier ebenfalls zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

15 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates

3 Stimmen

Art. 13**Antrag der Kommission**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté**Art. 14****Antrag der Kommission****Titel**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... zum Mitbericht vorgelegt. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14*Proposition de la commission**Titre*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... de département. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: In Artikel 14 wird das Mitberichtsverfahren als für eine Kollegialregierung sehr wesentliche Struktur behandelt.

Wir haben keinerlei Bedenken gegenüber dem Mitberichtsverfahren. Hingegen bestand einmal die Befürchtung – sie ist zum Teil durch eigene Erfahrungen bestätigt –, dass Geschäfte, bei denen divergierende Mitberichte, z. B. zwischen einem Fachdepartement und dem Finanzdepartement, bestehen, nicht mehr vom Kollegium beraten und entschieden würden. Das ist nicht die Meinung der Kommission und entspricht auch nicht meiner Erfahrung in einer Kollegialregierung mit Mitgliedern aus vier Parteien.

Die Differenzbereinigung im Mitberichtsverfahren sollte gemäss Absatz 2 durch die Bundeskanzlei geregelt werden. Zur Entlastung des Kollegiums scheint es mir wesentlich, dass Mitberichtsverfahren vor der Sitzung bereinigt werden und dass das Geschäft nicht in die Regierung hineingetragen werden, ohne dass die Bereinigungsversuche oder die Bereinigung stattgefunden hätten. Das ist hier gestrichen worden. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Leitung diesen Gedanken durch den Bundespräsidenten oder sogar durch die Bundeskanzlei wieder aufnimmt.

Zwingend ist nur, dass selbstverständlich nachher das Ergebnis zum Entscheid vorgelegt werden muss. Das ist meines Erachtens klar geregelt, und ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 15, 16***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 17***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Zimmerli**Abs. 4*

Streichen

Art. 17*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Zimmerli**Al. 4*

Biffer

Zimmerli Ulrich (V, BE): Absatz 4 von Artikel 17 hängt natürlich sehr stark mit den Artikeln 40ff. zusammen. Je nachdem, was Sie dort entscheiden, müsste diese Bestimmung gestrichen oder beibehalten werden.

Ich schlage Ihnen vor, die Beratung über diesen Artikel auszusetzen, bis über die Artikel 40ff. entschieden ist.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich will die Verhandlungen nicht komplizieren und kann mich mit der Aussetzung einverstanden erklären – sehr in der Hoffnung, dass nach der Ausmarchung Absatz 4 in Artikel 17 erhalten bleibt.

Wir können diese Frage hier nicht antizipieren, sondern wir müssen uns schwerwiegend bei den Artikeln 40 bis 45 über die Staatssekretäre unterhalten. Falls wir dann dort dieses Institut verankern, ergibt sich konsequenterweise daraus, dass das hier in Absatz 4 Stipulierte die Folge sein wird. Ich bin mit dem Vorschlag von Herrn Zimmerli einverstanden.

*Abs. 1–3, 5 – Al. 1–3, 5**Angenommen – Adopté**Abs. 4 – Al. 4**Verschoben – Renvoyé***Art. 18***Antrag der Kommission**Titel, Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... Stimmenmehrheit. Stimmenthaltung ist nicht zulässig. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 3

.... zählt, mit Ausnahme der Wahlen, ihre oder seine Stimme doppelt.

Abs. 4

Streichen

Art. 18*Proposition de la commission**Titre, al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... majorité des voix. L'abstention n'est pas autorisée. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 3

.... compte double, sauf lorsqu'il s'agit de nominations.

Al. 4

Biffer

*Abs. 1 – Al. 1**Angenommen – Adopté**Abs. 2 – Al. 2*

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir beginnen mit Artikel 18 Absatz 2, wo die Kommission ganz klar beantragt: «Stimmenthaltung ist nicht zulässig.»

Warum tut sie das? Die Vertiefung der Kollegialarbeit ist die Vertiefung der Arbeit im Kollegium, und das Kollegium ist das Ziel unseres Bemühens. Mit den Geschäften gemäss Artikel 12 Absatz 1 befasst sich jeder Bundesrat. Er hat zu beurteilen, er hat sich zu entscheiden, er hat dann aber auch zu stimmen!

Herr Bundespräsident Stich konnte diesem Antrag der Kommission persönlich zustimmen. In der Kommission ist von ehemaligen Richtern gesagt worden, dass bei ihnen der Stimmentzwang ebenso besteht wie bei Angehörigen anderer Kollegialbehörden und etwas anderes letztlich nicht verständlich ist: Wenn der Kollegialität, der Arbeit im Kollegium, dieses Gewicht beigemessen werden soll, dann soll man sich im Prinzip der Vorbereitung durch eine bewusste Stimmenthaltung nicht entziehen können.

Daher habe ich das Vergnügen, nicht nur eine einstimmige Entscheidung der Kommission – 11 zu 0 Stimmen – bekanntzugeben, sondern auch die Zustimmung des Bundesrates.

Couchevin François, chancelier de la Confédération: En ce qui concerne l'article 18, le Conseil fédéral m'a prié de vous faire deux remarques.

Tout d'abord le problème de l'abstention. Le projet du Conseil fédéral prévoit que l'abstention est autorisée, alors que la commission propose de l'interdire. Le Conseil fédéral se demande tout de même si cette interdiction est compatible avec l'article 49 de la constitution qui garantit la liberté de conscience et de croyance et qui la déclare inviolable.

Est-ce que véritablement on peut admettre que, systématiquement et dans tous les cas, on ne trouvera pas de conseiller fédéral qui, pour une raison d'éthique, pour une raison de conscience, ne peut pas prendre une décision ni dans un sens ni dans l'autre? Je crois que c'est un principe qui doit être maintenu. Les Chambres l'ont d'ailleurs bien compris puisqu'elles, dans leur règlement elles ont toutes les deux prévu le droit de s'abstenir.

Il y a à mon avis un autre argument qui est beaucoup plus important et d'ordre beaucoup plus pratique, à savoir que l'interdiction de s'abstenir a pour corollaire l'obligation de voter. Or, 90 pour cent des décisions prises par le gouvernement le sont dans une discussion par laquelle on recherche une solution cohérente et collégiale, acceptable par chacun des membres, mais sans que l'on vote.

Si vous introduisez l'obligation de voter, c'est-à-dire l'interdiction de s'abstenir, vous allez obliger le Conseil fédéral à procéder à un vote pour chacun des sujets. Or, l'une des grandes forces du système actuel, c'est précisément que l'on évite des votes; on évite de créer majorité et minorité, on évite qu'au sein du collège certains se sentent battus. Par conséquent l'interdiction de s'abstenir, qui implique l'obligation de voter, aura pour conséquence de dissoudre cet esprit collégial, beaucoup plus que de le renforcer, ce qui va exactement à l'encontre de ce que le projet veut et de ce que le Conseil a largement exprimé ce matin.

Sur un autre point, je voudrais vous rendre attentifs à une erreur qui a échappé, je crois, aussi bien à la commission qu'au Conseil fédéral jusqu'à maintenant. Il s'agit du fait que l'on a biffé, quelle que soit votre décision sur l'abstention, l'obligation de réunir au moins trois voix pour une décision. Prenons l'hypothèse où quatre conseillers fédéraux siègent. Si nous n'imposons pas l'obligation de trois voix minimum pour que la décision soit prise, étant donné la disposition qui dit que la voix du président compte double, deux conseillers fédéraux pourront prendre une décision à eux seuls. Ce n'est pas ce que vous souhaitez, ce n'est pas dans un esprit collégial, et je crois que, quelle que soit votre décision sur le problème du droit ou non de s'abstenir, il faudrait maintenir que toute décision doit réunir au moins les voix de trois membres du Conseil fédéral. Cela me paraît indispensable pour maintenir cet aspect collégial.

Encore une fois, je crois que le fait d'obliger le Conseil fédéral à voter pour chaque décision – ce qui serait le cas dans l'hypothèse où vous interdiriez l'abstention – aurait pour conséquence d'empêcher tout ce travail collégial et d'imposer des votations, ce qui serait véritablement un très mauvais système pour le gouvernement.

Huber Hans Jörg (C, AG), *Berichterstatter:* Ich muss schon sagen, dass mich diese nachgeschobenen Überlegungen überraschen. In der Diskussion in der Kommission zu Artikel 18 Absatz 2 gab es eine ganz klare Aussage des Vertreters des Bundesrates, dass er sich diesem Antrag gut anschliessen könne. Damit war für die Kommission die Meinungsbildung «gelaufen», und ich stelle fest, dass es dann bis zur Abstimmung (mit dem Ergebnis von 11 zu 0 Stimmen) kein Votum mehr gab, das dem, was ich Ihnen hier vorgetragen habe, widersprochen hat.

Nun werden im Prinzip neue Argumente vorgebracht. Das eine Argument, das mich überzeugt, Herr Bundeskanzler, ist das mit den drei Stimmen, die im Prinzip minimal vorhanden sein müssen, damit eine Mehrheit gebildet werden kann. «Tres faciunt collegium», das haben schon die alten Römer gesagt, und sie haben damit vielleicht auch ein zustimmendes Kollegium gemeint.

Aber zu den anderen Bemerkungen muss ich Ihnen sagen: Die verfassungsrechtlichen Überlegungen sind meines Erachtens nun völlig daneben, denn die Norm, die Sie zitieren, würde gleichermassen die individuelle Befindlichkeit von Richtern und die individuelle Befindlichkeit der Regierungen in den Kantonen betrachten. Es ist klar: Eine zusammenfassende Übersicht über die Frage «Stimmzwang in der Regierung: ja oder nein?» gibt es bis heute nicht. Die Experten haben aber der Kommission ganz klar gesagt, dass nach ihrer

Meinung der Stimmzwang bei den Gerichten und in den Regierungen die Regel ist, und das ist mir als solches auch bekannt. Wenn das so ist, dann glaube ich nicht, dass wir uns da irgendwie verlaufen haben und neben der Verfassung stehen, sondern wir stehen in Übereinstimmung mit einem sehr alten Rat: «Eure Rede aber sei: Ja, ja; nein, nein», aber nicht stimmenthaltend. Das ist im Prinzip der Grundsatz.

Die Überlegung, die die Kommission macht, ist die: Sie will dem Kollegium im Prinzip nicht die zentrale Last der Regierung aufbürden und dem einzelnen Regierungsmitglied durch die Stimmenthaltung nachher den leichten Ausweg aus der Schwierigkeit ermöglichen.

Ich gebe Ihnen zu, dass es manchmal sehr viel einfacher gewesen wäre, den Finger unten zu lassen und nicht ja und nicht nein zu stimmen. Der Zwang ist sehr heilsam. Es braucht eine Meinungsbildung, es braucht einen individuellen Entschluss, und dann braucht es auch den Willen, den engsten Freunden im Kollegium – auch wenn es politische Gegner sind, sind es Freunde – zu sagen: Ich habe eine andere Meinung. Daher bin ich überzeugt, dass auch nicht die Rede davon sein kann, dass das in einer Regierung Klüfte aufreißt.

Ich bin gefragt worden, wie häufig pro Sitzung beispielsweise die Aargauer Regierung während meiner Zugehörigkeit abgestimmt habe. Das sind vierzig bis fünfzig Abstimmungen gewesen, mit wechselnden Mehrheiten. Wir haben uns am Schluss doch immer noch gegenseitig in die Augen sehen und einander die Hand geben können. Die Sache ist im Prinzip erledigt. Man muss solche Rückschläge, solche Dissense oder solches Verlierenkönnen auch – und gerade in einem Regierungskollegium – erleben und bestehen können. Ich bin überzeugt davon: Das stärkt das Kollegium durch Offenheit, das stärkt das Kollegium durch gemeinsames Mittragen des so gewonnenen Entscheides.

Daher empfehle ich Ihnen, bei den Differenzen, die aus der Fahne ersichtlich sind, nicht einfach dem Bundesrat nachzugeben, sondern Ihrer einstimmigen Kommission zu folgen. Die Frage der Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern muss im Zweitrat klar geregelt werden. Das ist für mich klar, das gehört in diesen Text. Das haben wir gemeinsam übersehen.

Aber bei den anderen Punkten bitte ich Sie, der Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

20 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates

9 Stimmen

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

.... des Bundesrates und das Mitberichtsverfahren gemäss Artikel 14 sind nicht

Art. 20

Proposition de la commission

Titel

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

.... du Conseil fédéral ainsi que la procédure de co-rapport au sens de l'article 14 ne sont pas publiques. L'information est donnée

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 20 gehen wir von der Überlegung aus, das Mitberichtsverfahren sei notwendig (Kommentar des Bundesrates zu diesem Artikel: vgl. Botschaft, Seite 78).

Mitberichte haben einen Nachteil: Sie sind beliebte Quellen von Indiskretionen. Das ist auch eine alte Erfahrung. Wir sind der Meinung, der Grundsatz, dass die Verhandlungen des Bundesrates nicht öffentlich sind, müsse auf das Mitberichtsverfahren ausgedehnt werden, und stellen Ihnen in diesem Sinne Antrag. Die Kommission bittet Sie, die Ergänzung «und das Mitberichtsverfahren gemäss Artikel 14» einzufügen. Die Information richtet sich nach Artikel 10 und ist der Gegenpol zum Ausschluss der Öffentlichkeit im Kollegium, die es braucht.

Angenommen – Adopté

Art. 21–26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Zur Klarheit erlaube ich mir einige Bemerkungen zu Artikel 27. Dieser Artikel war in der Kommission Gegenstand der Diskussion, und die Kommission wünscht, dass das zu den Materialien kommt.

Zur «Repräsentation» in Artikel 27: Hierzu hat es verschiedene Diskussionen gegeben. Wer repräsentiert wen? Ich halte lediglich fest, dass in der Kommission bezüglich der «Repräsentation» am Schluss Einstimmigkeit erreicht wurde, wie sie in Artikel 27 niedergelegt ist, und dass die Legalinterpretation in den Materialien enthalten ist, übereinstimmend mit dem, was da steht.

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Artikel 28 steht mit Artikel 54 Absatz 2 und neu – gemäss Antrag der Kommission – mit Artikel 41 Absatz 3 im Zusammenhang. Es geht um die Verbindung mit den Kantonen: Wer macht hier was?

In Artikel 28 wird zum Pflichtenheft des Bundespräsidenten klar gesagt, dass er die Verbindung mit den Kantonen betreut, und zwar in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur. Das kommt von den früheren Zusammenkünften des Bundespräsidenten mit allen Regierungschefs auf der Stufe der Kantone. Zurzeit ist das etwas ausser Übung gelangt; es ist aber ein Ansatz, der von den Kantonen zusätzlich verlangt und auf den Gewicht gelegt wird. Wenn wir die Mitwirkung der Kantone im Bund aktivieren wollen, müssen diese Bestimmung und diese Möglichkeit im Gesetz bleiben, und wir stimmen ihr zu.

Artikel 54 Absatz 2 – ich muss das erwähnen, weil die Frage in der Kommission aufgeworfen und intensiv diskutiert wurde – lautet: «Der Verkehr mit den kantonalen Regierungen ist Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.» Es ist klar, dass im Prinzip eine andere Ebene angesprochen wird. Das Gespräch eines kantonalen Departementsvorstehers mit einem Bundesrat ist die Ebene, wo kommuniziert wird.

Bei Artikel 54 Absatz 3 ist die Frage des kleinen Amtsverkehrs angesprochen, wo die Möglichkeit besteht, dass im Prinzip Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar mit anderen Stufen im föderativen Staat verkehren. Wir führten eine lange Diskussion über Dienstwege usw. Am Schluss hat sich diese Formulierung als richtig erwiesen. Neu käme jetzt dazu – unter Vorbehalt der Zustimmung zu den Staatssekretären –, dass gemäss Artikel 41 Absatz 3 auch Staatssekretäre als Stellvertreter des Departementsvorstehers diese Kontakte mit den kantonalen Regierungen pflegen können. Das ist sachlich richtig; es wird aber einen langen Angewöhnungsprozess brauchen. Herr Bundespräsident Stich sagte, wenn der Staatssekretär dann gehe, könnte die Reaktion sein, dass die ganze Regierung mit einer Delegation des Bundesrates das betreffende Geschäft behandeln wolle. Aber das sind Erscheinungen, die wir kennen und die sich mit der Zeit fraglos korrigieren lassen.

Angenommen – Adopté

Art. 29–32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler trifft im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates die geeigneten Vorkehren zur Information der Öffentlichkeit.

Abs. 2

Sie oder er sorgt für die interne Information ...

Minderheit

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 33

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Le chancelier de la Confédération prend, dans le cadre des instructions du Conseil fédéral, les mesures nécessaires à l'information du public.

Al. 2

Il assure

Minorité

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 33 haben wir einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag. Wir haben ganz klar statuiert, dass die Sitzung des Bundesrates nicht öffentlich ist. Wir haben ferner in Artikel 10 ganz klar statuiert, dass eine offene Information das Gegengewicht zur Nichtöffentlichkeit ist. Hier stellt sich nun die Frage: Wer informiert und wie? Die Reihenfolge ist im Laufe der Beratung der Kommission klargeworden.

Das erste Recht auf Information über Beschlüsse des Kollegiums liegt beim Bundespräsidenten. Der Bundespräsident kann alleine oder in Begleitung einer Kollegin, eines Kollegen, des Bundeskanzlers, des Vizekanzlers oder einer Vizekanzlerin informieren.

Die zweite Schwelle: Die Information liegt beim zuständigen Departementsvorsteher. Auch darüber wird in der Sitzung des Bundesrates entschieden.

Schliesslich sieht der Bundesrat vor, den Regierungssprecher entweder alleine gehen zu lassen oder als Begleiter mitzunehmen und ihn im Normalfall über die Bundesratssitzungen informieren zu lassen.

Eine Mehrheit, 6 Stimmende, beantragt eine neue Fassung: Der Bundesrat gibt die Vorgaben, der Bundeskanzler trifft die geeigneten Vorkehrungen. Das schliesst die Bundesratslösung, wie sie hier enthalten ist, im Prinzip nicht aus; sie sieht aber auch andere Möglichkeiten vor. Eine Minderheit, 4 Stimmende, beantragt, gemäss Bundesrat zu entscheiden.

Ich persönlich halte es mit der Botschaft, Seite 85: «Der hohe Stellenwert, der einer umfassenden Information der Öffentlichkeit in einem modernen Staatswesen zukommt, rechtfertigt es, das Amt einer Regierungssprecherin oder eines Regierungssprechers zu institutionalisieren.»

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit: Hier stellt sich die Frage, ob wir im Gesetz die Funktion eines Regierungssprechers expressis verbis vorsehen wollen oder nicht. Die Minderheit schliesst sich der Lösung des Bundesrates an und will die Funktion des Regierungssprechers im Gesetz ausdrücklich verankern, denn Information ist – wie der Kommissionsprecher soeben ausgeführt hat – in unserer Gesellschaft immer bedeutsamer, und in der politischen Willensbildung nimmt die Information eine immer grössere Bedeutung ein. Bundesrat und Verwaltung werden durch die Medien zunehmend in Anspruch genommen, und die Stellung der Informationsverantwortlichen ist immer wichtiger geworden. Das ist aber unbedingt im Gesetz zu berücksichtigen, indem die Legitimation des Sprechers des Bundesrates nach innen und nach aussen bestätigt wird.

Mit der Schaffung von zusätzlichen Staatssekretären wird die Aufgabe des Regierungssprechers, die Informationen zu koordinieren, noch schwieriger werden. Nach aussen kann die Einheit des Regierungskollegiums aber mit dem institutionalisierten Regierungssprecher besser, konziser dargestellt werden; bereits heute wird der Vizekanzler offiziell Regierungssprecher genannt und auch als solcher wahrgenommen.

Es geht deshalb heute darum, diese bewährte Praxis auch im Gesetz zu verankern. Dies bedeutet selbstverständlich nicht – der Kommissionspräsident hat das bereits ausgeführt –, dass der Bundesrat diese Tätigkeit nicht auch allein wahrnehmen kann. Der Bundesrat unterstreicht in seiner Botschaft auf Seite 85 deutlich, dass es weiterhin primär Aufgabe der Bundesräte ist, ihre Vorlagen vor den Medien und vor der Öffentlichkeit zu vertreten. Aber sofern und soweit sie das nicht wünschen oder als nicht opportun erachten, wird der Regierungssprecher diese Informationen abgeben und die entsprechende Koordination sicherstellen.

Das zweite Argument: Auch aus formellen, legislatorischen Gründen bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zu folgen. Wenn wir hier, bei diesem Artikel, auf den Regierungssprecher verzichten, dann schaffen wir in Artikel 58 – gemäss Antrag der Mehrheit – bei der Bundeskanzlei wohl einen «Verantwortlichen für die Information», über den aber das Gesetz überhaupt nichts aussagt, der im Gesetz nicht definiert und vorgesehen ist. Mit der klaren Bezeichnung eines Regierungssprechers hier, in Artikel 33, haben wir gemäss Konzept des Bundesrates gleichzeitig auch den verantwortlichen Vorsitzenden der wichtigen Informationskonferenz gemäss Artikel 58 bezeichnet. Diese beiden Artikel, Artikel 33 und Artikel 58, haben einen Konnex, sie hängen zusammen. Deshalb ersuche ich Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Schoch Otto (R, AR): Auf den ersten Blick möchte es erscheinen, es stehe bei Artikel 33 mit diesem Regierungssprecher eine Frage von nebensächlicher Bedeutung zur Diskussion, einen Informationsbeauftragten des Bundesrates hat man ja ohnehin immer schon gehabt, und ob man das jetzt auch noch ins Gesetz schreibe oder nicht, spiele keine Rolle. Es könnte der Eindruck entstehen, man wolle das, was Vizekanz-

ler Achille Casanova in der Praxis bereits heute macht und was sich seit Jahren bewährt hat, einfach ins Gesetz schreiben. Dem ist aber nicht so! Es geht um etwas ganz anderes.

Was der Bundesrat uns vorschlägt, ist alles andere als eine schlichte Neuformulierung von Lösungen, wie wir sie bereits praktizieren. Es geht vielmehr um die Schaffung einer grundlegend neuen Institution. Es geht um etwas gänzlich Neues, um eine ganz elementare Neuorganisation des Informationswesens. Geschaffen werden soll in diesem Zusammenhang eine uns und unserem System bisher völlig unbekannte Funktion, die Funktion des Regierungssprechers oder der -sprecherin, ein Ding, das unserem Land und unserem Verwaltungs- und Regierungssystem bisher gänzlich unbekannt war.

Ich darf als bekannt voraussetzen, dass ich mich Neuem gegenüber nicht a priori ablehnend zu verhalten pflege. Wenn Sie mir eine kleine persönliche Zwischenbemerkung gestatten: Es ist mir vielmehr, gerade in letzter Zeit, gelegentlich vorgehalten worden, und das zum Teil in durchaus gehässiger Art und Weise, ich würde mit Blick auf die dadurch zu bewirkende Medienpräsenz mit Neuem nach Herzenslust hausieren gehen. Aber beim hier zur Diskussion stehenden Fall, beim neu zu schaffenden Posten eines Regierungssprechers, habe ich jedenfalls klar die Meinung, das, was uns da vom Bundesrat an Neuem vorgeschlagen wird, sei nicht sinnvoll, dem könne nicht zugestimmt werden.

Meine Bedenken rühren daher, dass die Funktion eines Regierungssprechers oder einer -sprecherin mit unserem Regierungssystem, das ja nicht grundlegend geändert werden soll – auch durch die Einführung von Staatssekretären nicht und selbst dann nicht, wenn die Staatssekretäre parlamentarisch bestätigt werden – und mit dem wir gut gefahren sind, einfach nicht kompatibel ist. Für die Ansicht, es bestehe hier eine Inkompatibilität, kann ich mich auf einen zweifellos unverdächtigen Zeugen berufen, nämlich auf Herrn Bundespräsident Stich ganz persönlich. Herr Bundespräsident Stich hat in der Kommission im Zusammenhang mit der Diskussion von Artikel 33 und mit der Änderung, die dort vorgeschlagen worden ist, wörtlich gesagt: «Von mir aus gesehen passt die Funktion eines Regierungssprechers zu einer parlamentarischen Demokratie, bei der die Regierung ex cathedra sagt, was zu sagen ist. Sie passt aber nicht zu einem Kollegialsystem.»

Klarer und deutlicher kann man nicht zum Ausdruck bringen, dass der Regierungssprecher in unserem System keinen Platz hat, denn – das brauche ich Ihnen eigentlich nicht in Erinnerung zu rufen – eine parlamentarische Demokratie, bei der die Regierung ex cathedra sagen kann, was gelten soll, haben wir bekanntlich nicht, gelegentlich vielleicht zum Leidwesen der Regierung, aber wir haben sie nicht. Deshalb passt der Regierungssprecher nicht zu unserem System.

Herr Bundespräsident Stich gelangt denn auch zur Auffassung – ich zitiere wieder aus dem Protokoll –, dass der Beschluss der Mehrheit der Kommission – Sie können diesen Beschluss auf der Fahne nachlesen – «sachlich besser und systemkonformer sei als der Vorschlag des Bundesrates».

Die Grundlagen zu diesen Äusserungen von Herrn Bundespräsident Stich, denen ich mich vorbehaltlos anschliessen kann, weil ich in der Sache gleicher Meinung bin wie er, bilden – ich zitiere erneut aus dem Protokoll – «homerische Kämpfe», die sich in Zusammenhang mit der Funktion des Regierungssprechers in der Expertenkommission und offensichtlich auch im Bundesrat abgespielt haben. Das lesen Sie auf Seite 21 des Protokolls vom 18. Januar 1994 nach. Da sind also Machtkämpfe ausgetragen worden, und daraus ergibt sich doch, als wie wichtig der Bundesrat seinerseits die Funktion des Regierungssprechers einstufen würde.

«Die Machtkämpfe leiten sich daraus ab, dass die Meinung besteht, der Regierungssprecher würde im eigenen Namen handeln.» Das hat Herr Professor Eichenberger in der Kommission wörtlich gesagt. Ein Regierungssprecher würde also nicht einfach das wiedergeben, was ihm aufgetragen wird – das macht Herr Vizekanzler Casanova heute –, sondern er würde als selbständiger Funktionsträger eigene Auffassungen im eigenen Namen zum besten geben. Das mag immer gutgehen, wenn die Regierung vorher getagt und mehr oder weniger festgelegt hat, wie es funktionieren soll. Aber das

kann ganz schief laufen, wenn einmal Fragen zur Diskussion stehen, die nicht vorher im Bundesrat erörtert werden könnten, und gerade daraus ergeben sich meine Bedenken. Ich meine also, dass wir das Risiko der Schaffung eines selbständigen Regierungssprechers nicht auf uns nehmen dürfen, weil dieser selbständige Regierungssprecher nicht zu unserem System passt.

Was Herr Kommissionspräsident Huber in diesem Zusammenhang gesagt hat, entspricht nicht dem, was der Bundesrat und was auch die Expertenkommission – Herr Eichenberger hat das zum Ausdruck gebracht – mit dem Amt des Regierungssprechers meinen, sondern es wäre eben eine selbständige Funktion, eine Funktion, die absolut eigenständig wäre. Ein Sprecher könnte von sich aus festlegen, was wann wo und wie gesagt werden soll. Dass da die Gefahr der Eigendynamik beträchtlich ist, einer Eigendynamik, die sich entwickeln könnte und die dann in eine ganz andere Richtung laufen würde als in die Richtung, von der sich der Bundesrat eigentlich leiten lassen wollte, liegt auf der Hand.

Ich meine deshalb: Es ist richtig und notwendig, bei Artikel 33 der Mehrheit zuzustimmen, und ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

Danioth Hans (C, UR): Ich verstehe die Welt nicht mehr. Ich habe heute gehört, wir müssten neue Schritte wagen, wir dürften es nicht bei dieser Minirevision belassen, wir könnten nicht den ersten Schritt tun, ohne den zweiten in Angriff zu nehmen – und jetzt kommt Herr Kollege Schoch und sagt: Diese Neuerung können wir nicht wagen. Dabei ist es gar keine Neuerung! Es ist eine Praxis, die besteht, die sich bewährt hat und die nun in das Gesetz übernommen wird. Wenn ich diese beiden Versionen richtig lese, kommen darin zwei Konzepte zum Ausdruck.

Zuerst zu demjenigen der Mehrheit, das dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin praktisch alle Möglichkeiten überlässt, die Information der Öffentlichkeit sicherzustellen – es werden überhaupt keine Vorgaben gemacht –, in einem Bereich, der immer bedeutender wird, der auch bis in das Bundesratszimmer die Entscheide beherrscht: die Information der Öffentlichkeit.

Was wollen der Bundesrat und die Minderheit (die eine stattdliche Minderheit ist und Mitglieder verschiedener Parteien umfasst)?

1. Sie wollen, dass der Bundesrat den Regierungssprecher ernannt. Es ist nicht so, dass irgend etwas intern in der Bundeskanzlei geregelt wird.
2. Der Bundesrat ernannt den Regierungssprecher auf Antrag des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin. Der Bundeskanzler hat ein massgebendes Wort mitzureden.
3. Der Bundesrat kann entweder den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin oder aber auch den Vizekanzler zum Regierungssprecher ernennen. Er hat also alle Möglichkeiten einer sinnvollen Lösung – im Gegensatz zu dem, was Herr Küchler gesagt hat, ist es nicht so, dass die heutige Lösung, Vizekanzler als Regierungssprecher, im Gesetz verankert ist, sondern es gibt mehrere Möglichkeiten. Es gibt auch die Möglichkeit, dass der Bundesrat den Bundeskanzler und nicht einen Vizekanzler zum Regierungssprecher ernennen soll.

Wir haben die Stärkung der Kollegialbehörde im Auge. Wir haben vorgesehen, dass wir Staatssekretäre anstellen, mit anderen Worten, wir haben mehr Entscheidungsträger. Immer dann, wenn der Bundesrat oder ein Departementsvorsteher nicht selber vor die Presse tritt – vor allem, wenn das der Bundespräsident nicht macht –, aber das Kollegium in Erscheinung treten soll, kann ich mir niemanden besser vorstellen als einen Kanzler – Bundeskanzler oder Vizekanzler –, der im Namen und Auftrag und mit der Stimme des Kollegiums spricht. Was hier eine Eigendynamik bedeuten soll, ist mir nicht klar. Der Kanzler oder Vizekanzler handelt als Regierungssprecher im Namen der Regierung. Aus diesem Grund glaube ich, dass diese Lösung, die der Bundesrat vorgeschlagen hat, zielgerichtet, konsequent und unerlässlich ist und nicht personelle Situationen zementiert, sondern alles offenlässt.

Wenn Sie wegen dieser unmöglichen Formulierung in der bundesrätlichen Fassung betreffend diese doppelgeschlecht-

lichen Formulierungen Bedenken haben sollten – diese Bedenken habe ich von der Redaktionskommission her auch –, kann man dieses Problem lösen. Ich habe sogar schon eine einfachere Formulierung gefunden, aber ich möchte diese nicht jetzt eingeben. Der Grundsatz dieser drei Möglichkeiten, die ich aufgezeigt habe und die aus dem bundesrätlichen Entwurf klar hervorgehen, ist unbestritten.

Ich empfehle Ihnen, dieser Lösung des Bundesrates, unterstützt durch eine stattdliche Minderheit, den Vorzug zu geben.

Schlessler Fritz (R, GL): Darf ich als Vertreter der Kommission noch ein Wort dazu sagen? In der Fassung des Bundesrates ist die Funktion eines Regierungssprechers oder einer Regierungssprecherin vorgesehen. Diese Funktion soll also gesetzlich klar verankert und abgestützt werden. Wenn ich mir das Bild des Regierungssprechers vor Augen halte, dann denke ich in erster Linie an den deutschen Regierungssprecher. Herr Bundespräsident Stich hat in der Kommission ebenfalls auf dieses Beispiel hingewiesen. In vielen Punkten gehe ich bei dieser Gesetzesvorlage mit Herrn Stich nicht einig; aber hier hat er den Finger auf den wunden Punkt gelegt. Wollen wir eine solche Funktion im Gesetz ein für allemal verankern, und zwar in Abweichung vom heutigen Zustand, in dem der Bundeskanzler die Information leitet und organisiert? Heute besteht eine offene Regelung, der der Antrag der Mehrheit Rechnung trägt.

Ich muss ganz offen gestehen: Das Bild des deutschen Regierungssprechers passt nicht in unser Regierungssystem. Aus der Einführung eines solchen Regierungssprechers könnte sich leicht eine Eigendynamik entwickeln, die wir nicht wollen.

Deshalb bitte ich Sie, mit der Mehrheit zu stimmen. Der Mehrheitsantrag schafft den notwendigen Spielraum für den Bundeskanzler, unter Aufsicht des Bundespräsidenten die Information zu organisieren, wie das heute einwandfrei getan wird. Ich glaube nicht, dass Missstände eingetreten sind. Wir können der Mehrheit ohne Bedenken folgen.

Onken Thomas (S, TG): Ich möchte Sie ebenfalls bitten, der Kommissionsmehrheit zu folgen und von der Verankerung eines Regierungssprechers abzusehen. Ich glaube, dass ein solcher Schritt letztlich falsch und geradezu systemfremd wäre. Herr Schlessler hat schon darauf hingewiesen, dass man sofort die Assoziation mit der Bundesrepublik Deutschland hat. Das Amt des Regierungssprechers ist auch dem Konkurrenzsystem abgeschaut. In den meisten Ländern, die ein konkurrenzielles parlamentarisches System haben, gibt es einen Regierungssprecher. Doch wir haben hier bei uns eine Konkordanz und wollen daran auch festhalten, so dass es die derart prononcierte und herausgehobene Position eines Regierungssprechers im eigentlichen Sinne nicht braucht. Die Bundesräte und Bundesrätinnen sind bei Ihren Geschäften ohnehin federführend, und meistens vertreten sie diese als zuständige Departementsvorsteher oder als zuständige Departementsvorsteherin auch vor der Öffentlichkeit.

Was die übrigen Informationsbelange anbetrifft, so haben wir doch ein eingespieltes System mit dem Bundeskanzler, der die Gesamtverantwortung trägt und der im heutigen Fall von einer Vizekanzlerin für die Administration und einem Vizekanzler für die Information assistiert wird. Dieses System hat eigentlich gut gespielt, das sagt ja auch Herr Danioth, der sogar behauptet, so neu sei das Regierungssprecheramt eigentlich gar nicht. Aber wenn es nicht neu ist: Geht es dann letztlich nicht vielleicht nur um den Titel, der da noch ins Spiel gebracht werden soll? Ich fürchte, dass mit der Bezeichnung eines Regierungssprechers das Amt eine Eigendynamik bekommt, eine Aufwertung erfährt, die ihm in unserem System, wie gesagt, nicht angemessen ist.

Ich glaube, wir müssen auch die sensible «Geometrie» in der Bundeskanzlei sehen. Der Bundeskanzler, assistiert von den beiden Vizekanzlern: das ist auch ein Gleichgewicht, das erhalten bleiben muss, und die Heraushebung einer Funktion in so ausgeprägter Art und Weise – gerade gegenüber der Öffentlichkeit – scheint mir nicht angemessen, nicht gerechtfertigt zu sein.

Deshalb möchte ich Sie einladen, der Fassung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die unserem System entspricht.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bin schon verschiedentlich zitiert worden. Im vorhergehenden Fall musste ich dem Kommissionspräsidenten sagen, dass ich mich einem Stimmzwang durchaus unterwerfen könnte, dass das für mich persönlich kein Problem sei. Der Bundesrat wollte das aber nicht. Hier habe ich ebenfalls sehr klar und deutlich Stellung genommen. Ich habe darauf hingewiesen, dass der Name «Regierungssprecher» im Grunde genommen zu einem anderen System gehört. Wir wollten der Bedeutung der Information in Zukunft ein grösseres Gewicht geben. In der Sache selber bin ich aber überzeugt, dass man das System nicht einfach ändern kann und dass wir nicht plötzlich einen Regierungssprecher haben wie beispielsweise die deutsche Regierung, wo im Grunde genommen letztlich der Kanzler entscheidet oder wo unter Umständen Koalitionsgespräche stattfinden und dann ex cathedra verkündet wird, was diese Regierung beschlossen hat. Bei uns ist das nicht so, sondern bei uns tritt dann der Departementschef an, der für ein Geschäft zuständig ist. Es ist nicht die Meinung, dass Sanierungsprogramme dann plötzlich durch den Regierungssprecher verteidigt werden! Das kann so nicht funktionieren; das muss so funktionieren, wie es heute ist. Es ist unserem System angemessen. Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen

Art. 34–39

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
 Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Kommission

Titel
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
 Abs. 1
 und -vorsteher bis zu zehn Staatssekretärinnen und -sekretäre ein.
 Abs. 2
 Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zimmerli

Art. 40–45

Rückweisung an den Bundesrat
 mit dem Auftrag, an dieser Stelle die Modalitäten der Vertretung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zu regeln.

Art. 40

Proposition de la commission

Titre
 Adhérer au projet du Conseil fédéral
 Al. 1

Le Conseil fédéral nomme dix secrétaires d'Etat au plus; ceux-ci secondent et déchargent

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zimmerli

Art. 40–45

Renvoyer les articles au Conseil fédéral en l'invitant à fixer ici les modalités de la représentation des chefs de département.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir haben bereits im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 3 über die Staatssekretäre gesprochen. Ich möchte folgende zwei Dinge sagen:

1. Das ist keine Staatssekretärsvorlage. Wir wehren uns gegen die Verkürzung auf die Artikel 40 bis 45, gegen die Hochstilierung zur absolut zentralen Frage, mit der man im Prinzip die Regierungsreform verzögern oder auch behindern könnte. Es ist keine Staatssekretärsvorlage, aber Staatssekretäre sind wichtige Elemente zur Erreichung des Ziels, der Grundphilosophie dieser Vorlage. Ich muss sagen, dass die Lektüre der Botschaft zu Artikel 40ff. jedermann in dieser Auffassung bestätigt, dass es hier um eine wesentliche Frage geht, dass es hier auch um etwas anderes geht als um das, was wir bisher unter Staatssekretären verstanden haben.

2. Die Kommission hat auch der Bundeskanzlei und der AGFB den Auftrag erteilt, ein Papier mit dem Titel «Politische Staatssekretäre» zu redigieren. Dieses Papier hat die ganze Philosophie noch einmal zusammengefasst.

Wir haben uns in der Kommission relativ rasch auf den allgemeinen Grundsatz geeinigt und uns dann auf die strittigen Punkte beschränkt. Ich möchte Ihnen lediglich zwei Zitate unterbreiten, damit Sie sehen, wie die Kommission in dieser Frage denkt.

Das eine Zitat stammt aus der Diskussion in der Kommission und resümiert im wesentlichen die Meinung der Kommission: «Nach unserer Philosophie sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre die ersten Mitarbeiter, Führungshelfen und Stellvertreter der Departementsvorsteher.» Das ist im Prinzip der Kern: Führungshelfen und Stellvertreter. Wenn Sie die Pflichtenhefte ansehen, die wir aufgestellt haben, dann haben Sie in Artikel 41 Absatz 1 das Element der Führung und in Absatz 2 das Element der Stellvertretung.

Das zweite Zitat wurde bereits angesprochen. Es ist auf Seite 91 der Botschaft zu finden: «Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige 'Funktionengruppe' in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher. Sie können in verschiedene Führungsfunktionen eingesetzt und mit umfassenden Vertretungsfunktionen ausgestattet werden, was eben weit mehr beinhaltet als einen Titelzusatz für den internationalen Verkehr. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der durch Verordnung geregelt wird. Sie können jederzeit durch den Bundesrat aus ihrer Funktion entlassen werden.»

Damit ist klar gesagt, was der Kommission vorschwebt. Sie hat im übrigen Abgrenzungen vorgenommen; darüber werden wir im Detail miteinander sprechen müssen. Sie hat durch die Akzentuierung der Führungsaufgabe klar festgehalten, dass sie Generalsekretäre nicht als Staatssekretäre sieht, und zwar mit guten Gründen. Und sie hat auch ganz klar gesagt, dass es ihr nicht um die Fortführung des Amtes der beamteten Staatssekretäre geht, sondern dass sie Staatssekretäre als Elemente der Politik begreift und versteht, die in diesem Feld zu arbeiten haben. Darum geht es der Kommission; sie glaubt, dass sie mit einigen Ausnahmen mit der Auffassung des Bundesrates übereinstimmt.

Es wäre meines Erachtens fatal, wenn wir nach der erfolgten Diskussion heute die Staatssekretärsfrage ausklammern, sie an den Bundesrat zurückgeben würden. Damit wäre ein zentrales Element herausgebrochen. Wir würden auf die beamteten Staatssekretäre zurückfallen und weiterhin «Kränzlein» verteilen; aber die echten Probleme unserer Regierung hätten wir damit nicht gelöst und auch einer Lösung nicht näher gebracht.

Aus diesen Überlegungen komme ich zum Schluss, dass an den Anträgen der Kommission festzuhalten ist. Sie gehen in der Richtung, dass die Beratungen hier fortgesetzt werden und eine Rückweisung an den Bundesrat nicht erfolgt.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Mit Rücksicht auf mein Votum zum Eintreten und angesichts der bisherigen Diskussion kann ich mich kurz fassen.

Die überwiegende Mehrheit in diesem Rat hat vor anderthalb Stunden einen mutigen Entscheid getroffen. Sie hat beschlossen, Staatssekretäre einzuführen, die gesetzlichen Grundlagen für ihre Einführung zu schaffen, ohne sich aber klar darüber zu sein, was diese Staatssekretäre wirklich sind, welche

Aufgaben und welche Stellung sie haben sollen. Das einzige, was wir wissen, ist, dass sie den Bundesrat unterstützen sollen.

Ich bin aus der bisherigen Debatte auch noch nicht recht klug geworden: Was will die Kommissionsmehrheit wirklich? Offenbar bestehen auch hier Nuancen: Die Mehrheit will wirklich politische Staatssekretäre mit politischen Führungsaufgaben, also «Vizebundesräte», wie ich sie genannt habe, aber mit mehr oder weniger Kompetenzen – wobei man sich nicht einig ist, inwieweit sich politische Verantwortung auf Departementsebene wirklich teilen lässt. Ich bin, wie gesagt, der Meinung, dass sich politische Verantwortung auf Departementsebene nicht teilen lässt. Das ist offenbar auch die Meinung des Bundespräsidenten: Aber in der Botschaft steht natürlich etwas anderes. In der Botschaft steht, dass ein Mittelding zwischen Magistratur und Beamtung gewünscht sei, also etwas mit politischer Verantwortung, aber nicht so stark. Selbst wenn man der Mehrheit der Kommission folgen wollte, gäbe es gute Gründe, sich die Sache nochmals zu überlegen. Es wäre fatal, wenn uns dann der Nationalrat erläutern müsste, was wir allenfalls gewollt haben könnten.

Es gibt noch zwei, drei andere Elemente, die aus der Sicht der Kommission eine Rückweisung durchaus rechtfertigen. Sie schreiben in Artikel 41, dass diese Staatssekretäre den Bundesrat im Plenum der Räte vertreten könnten. Vor dem Hintergrund von Artikel 101 der Bundesverfassung bin ich mir nicht so sicher, ob das möglich ist; das müsste man mindestens auch noch prüfen. Der Bundesrat kann sich assistieren lassen. Aber nach der Bundesverfassung ist es so, dass der Bundesrat das Wort hat; es ist dort von niemand anderem die Rede. Sie können sagen, das sei eine Lücke und das sei selbstverständlich. Aber so klar ist das nicht.

Ich habe darauf hingewiesen, dass es nicht überzeugend ist, die dienstrechtliche Stellung der politischen Staatssekretäre einfach nur auf Verordnungsebene zu regeln. Ich möchte schon sehr darum bitten, dass man zumindest in diesem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz genau sagt, welche dienstrechtliche Stellung die Staatssekretäre haben. Wirtun das bei den höheren Kaderbeamten auch auf der Stufe Gesetz, nämlich im Beamtengesetz. Ich sehe nicht recht, wie wir dies einfach nur auf der Stufe Verordnung regeln sollten. Ich will Ihnen keinen mehrdimensionalen Rückweisungsantrag stellen, ich stelle Ihnen einen eindeutigen: Sie wissen, dass ich anstelle von Pseudomagistraturen dienstrechtlich einwandfreie Stellvertreterpositionen schaffen möchte, die es dem Departementsvorsteher erlauben, sich in den Kommissionen und auch auf internationaler Ebene wirksam vertreten und im Plenum assistieren zu lassen. Darum geht es mir. Man kann diese Position mit einer Staatssekretärenposition umschreiben, dagegen habe ich nichts; aber ich plädiere für eine beamtete Staatssekretärenstellung. Ich bin nicht der Meinung, dass wir die Zwischenstufe zwischen Bundesrat und Verwaltung, also diese Pseudomagistratur, einfach aus politischen Gründen nur auf Gesetzesebene einführen können. Hier haben wir eine wesentliche Differenz. Das ist der Hintergrund für meinen Rückweisungsantrag: Ich will die Stellung der Staatssekretäre grundlegend anders umschreiben, als dies die Kommission tut.

Deshalb bitte ich Sie, die Vorlage in diesem Punkt an den Bundesrat zurückzuweisen, damit er uns für diesen Bereich einen neuen Entwurf unterbreitet.

Rhinow René (R, BL): Es erstaunt Sie nicht, wenn ich Sie bitte, den Antrag Zimmerli auf Rückweisung abzulehnen. Herr Huber, unser Kommissionspräsident, hat die Gründe einlässlich dargelegt.

Die Einführung von Staatssekretären – man kann darüber streiten, wie wichtig sie im ganzen Gesetz ist – stellt zweifellos ein Kernstück dieser «Reform 93» dar. Denn die Staatssekretäre sind es doch vor allem, welche die Departementsvorsteher wirksam zu entlasten vermögen, und dies, so die Hoffnung, zugunsten der Regierungsgeschäfte im Rahmen des Kollegiums. Wenn dieser Bereich des Gesetzes herausgehoben wird, bleibt für mich ein zahnloses Gebilde zurück, das zwar trotzdem viele Vorzüge hat – ich habe es bei der Eintre-

tensdebatte erwähnt –, das nicht einfach nichts ist, ich möchte das unterstreichen, das aber den Titel Regierungsreform nicht mehr verdient.

Die Stellvertretung der Bundesräte durch Amtdirektoren und Gruppenvorsteher, die bereits im Amt sind, was offenbar Herrn Zimmerli vorschwebt, vermag den Bundesrat nicht wesentlich zu entlasten, es sei denn, diese Führungskräfte müssten ihrerseits die effektive Führung ihrer Verwaltungseinheit praktisch anderen übergeben. Aber man kann nicht eine untere Stufe mehr belasten, ohne sie gleichzeitig wieder zu entlasten. Wenn wir aber diesen Weg beschreiten würden, dann stärkten wir die Verwaltung noch mehr. Das wollen wir nicht, denn die Verwaltung ist ohnehin heute schon die mächtigste Organgruppe in unserem Staat; machen wir uns nichts vor! Nein, wir müssen die Führung stärken. Die Einführung dieser Staatssekretäre bildet hierfür eine taugliche Massnahme, aber nur, wenn sie mehr sind als Chefbeamte mit einem besonderen Hut. Ich meine, dass die von der Kommission entwickelte Lösung überzeugend ist, denn die Funktionen der Staatssekretäre werden auf eigentliche Führungsaufgaben begrenzt – Führungsaufgaben, die auf der Stufe des Departements oder der Gruppe wahrgenommen werden. Sie können «Vizebundesräte» sein, Vorsteher von Gruppen oder mit besonderen departementsübergreifenden Aufgaben betraut werden. Ihre Anzahl ist relativ klein zu halten, damit ihre Bedeutung nicht herabgemindert wird, und sie tragen eine abgeleitete, aber in diesem Rahmen auch volle und uneingeschränkte Verantwortung. Der Bundesrat hat das in seiner Botschaft klar gesagt, und ich unterstütze den Bundesrat mit diesem Konzept.

Die Bedenken von Herrn Zimmerli scheinen mir doch etwas zu scharfsinnig zu sein – ich möchte nicht gerade sagen zu spitzfindig. Man kann gegen jede Lösung irgendwelche Bedenken anfügen, weil jede Lösung Vorteile und Nachteile hat. Aber diese Lösung hat mehr Vorteile als Nachteile, und ich habe im Resultat keine Bedenken, sie in Gesetzesform einzuführen. Wenn wir auf die Verfassungsrevision warten, dann warten wir möglicherweise auf den Sankt-Nimmerleins-Tag. Ich meine also, dass wir hier keine Rückweisung beschliessen, sondern die Lösung der Kommissionsmehrheit übernehmen sollten.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Was können wir tun? Wir müssen ja die ganze Problematik diskutieren, so, wie wir sie heute diskutieren müssen. Die Diskussion um die Stellung des Staatssekretärs bleibt uns auch in zwei Monaten nicht erspart. Es ist richtig, heute diese Diskussion zu führen, damit man einen Schritt weiter kommt und nicht die ganze Geschichte vor sich herschiebt. Denn dadurch wird nichts besser. Die aufgeworfenen Fragen lassen sich anlässlich der Detailberatung noch weiter diskutieren.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zimmerli
Dagegen

6 Stimmen
25 Stimmen

Art. 17 Abs. 4 – Art. 17 al. 4

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Präsident: Nach der Ablehnung des Rückweisungsantrages fahren wir mit der Beratung von Artikel 40 («Stellung») weiter.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Der Artikel 40 hat nicht nur eine grosse Differenz zwischen dem Bundesrat und der Kommission zum Inhalt, sondern er hat auch zu sehr intensiven Diskussionen in der Kommission geführt.

Sie entnehmen dem Text, dass der Bundesrat den Antrag stellt, bis zu drei Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre pro Departement einzusetzen. Wir haben im Laufe der Verhandlungen dann erlebt, dass der Bundesrat hier zahlenmässig einer gewissen Reduktion in Richtung Kommissionsmehrheit zugestimmt hat. Um mich weder auf Zahlen noch auf Voten festzulegen, sage ich das in der gewünschten Verbindlichkeit.

Auf der anderen Seite ist der Antrag glasklar, dem sich die Kommission angeschlossen hat – mit einer klaren Mehrheit –, nämlich bis zu zehn Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Die Abstimmungsergebnisse sind wie folgt bekanntzugeben: In einer ersten Abstimmung mit 11 zu 1 Stimmen für zehn Staatssekretäre, und auf einen Rückkommensantrag hin ist auch die Zahl von 14 Staatssekretären mit 8 zu 6 Stimmen abgelehnt worden.

Die Argumente für zehn Staatssekretäre sind mit den Händen zu greifen: Man will bei dieser Institution nicht mit einer zu grossen Zahl beginnen. Der Vorschlag der Kommission unterbricht auch die Bezugnahme zu den Departementen. Wir sind der Meinung, dass es Departemente geben kann, die keinen Staatssekretär brauchen, weil sie bereits eine Führungs- oder Repräsentationsperson in einer hohen Funktion haben – ich denke beispielsweise an den Generalstabschef im EMD –, die sowohl im In- wie im Ausland völlig unbestritten ist und die auch einen Kranz auf dem Hut hat. Gelegentlich wird ja den Staatssekretären zugemutet, sich entsprechend von anderen zu unterscheiden!

Schliesslich sind wir der Meinung, dass eine massvolle und kostengünstigere Lösung in diese Zeit passt, dass wir uns in einer ersten Phase befinden und dass man da nicht mit einem «embarras de richesse» anfangen soll, sondern mit einer Zahl, die ganz offensichtlich von Zurückhaltung geprägt ist. Man kann dies tun, obwohl man von der Institution – das hat nun auch das Abstimmungsergebnis vorhin klar erwiesen – und von ihrer Notwendigkeit überzeugt ist.

In der Kommission ist der bundesrätliche Entwurf nachdrücklich vertreten worden, auch die Variante mit weniger Staatssekretären, auf die sich der Bundesrat nachher – unter dem Einfluss des Kommissionsvotums – zurückgezogen hat. Ich nehme an, dass Herr Bundespräsident Stich dazu selber die notwendigen Ausführungen macht.

Es ist von verschiedenen Leuten mehrfach gesagt worden, diese Vorlage werde es vor dem Souverän schwerhaben. Wir beurteilen das auch so. Wenn wir in diesem Punkt übermarchen, wird es die Vorlage um so schwerer haben, als sie es bereits hat. Wir sind von anderen Reformvorhaben her gebrannte Kinder, und wir möchten uns nicht sagen lassen, wir als Parlament seien nicht mehr lernfähig.

In diesem Sinne ist dieser Antrag der Kommission zu verstehen. Ich bitte Sie, ihn zu unterstützen.

Stich Otto, Bundespräsident: Der Bundesrat hat ja in seinem Entwurf «bis zu drei Staatssekretärinnen und -sekretäre» vorgesehen; das war die Begrenzung. Daraus hat man sofort abgeleitet, dass das dann 21 Staatssekretäre gibt. Es war an sich nie die Meinung des Bundesrates, dass alle Departemente drei Staatssekretäre haben müssten. Aber der Bundesrat hat Verständnis für diese Situation. Er denkt aber, dass Sie hier doch etwas mehr Spielraum lassen und beispielsweise auf 14 Staatssekretäre gehen sollten. Das hängt ja letztlich auch wieder davon ab, welchen Auftrag und welche Bedeutung Sie den Staatssekretären geben. Wenn sie eine politische Bedeutung haben, dann müsste man am Schluss natürlich sehen, dass die Departemente politisch gleich stark sind. Das würde dann wieder dazu führen, dass man letztlich in jedem Departement gleich viele Staatssekretäre haben müsste. Das war nicht die ursprüngliche Auffassung des Bundesrates – und ist es auch heute nicht. Aber wir wissen nicht, was Sie noch alles beschliessen und was Sie mit den Staatssekretären anfangen wollen; deshalb müssen wir hier etwas vorsichtig sein. Wir beantragen Ihnen, hier die Zahl vierzehn statt zehn einzusetzen.

Büttiker Rolf (R, SO): Wenn der Bundesrat wieder auf die Zahl vierzehn zurückkommt, muss ich doch etwas dazu sagen. Der Antrag auf vierzehn Staatssekretäre heisst: pro Departement zwei; diese Rechnung können alle machen. Wie ich bereits erwähnte, haben Sie, Herr Bundespräsident, in Ihrem Eintretensvotum selber gesagt, nicht jedes Departement sei dasselbe, wir könnten auch davon ausgehen, dass die Zusammensetzung der Departemente nicht ein für allemal gegeben sei und in Zukunft auch so bleibe. Ich behaupte, dass mit der

Fassung «bis zu zehn» mehr Flexibilität bestehe als «pro Departement zwei». Deshalb möchte ich Ihnen beantragen, der Kommission zuzustimmen.

Die Finanzen wurden bereits angesprochen. Ich spreche Ihnen sicher aus dem Herzen, wenn ich sage, dass zehn weniger kosten als vierzehn oder einundzwanzig, wie ursprünglich beantragt. Der Klarheit halber muss man auch sagen, dass eine klare Begrenzung gegen oben besser ist als «bis zu zwei». Wenn wir zu viele Staatssekretäre anstellen, haben wir auch zu viele Reibungsverluste.

Es ist heute morgen auch gesagt worden, dass die Problematik besteht, dass gewisse Überbeine und Präjudizien im Hinblick auf eine zweite Revision bestehen, wenn wir diese Zahl zu stark nach oben schiessen lassen. Referendumspolitisch ist auch klar, dass zehn Staatssekretäre besser durchzubringen sind als vierzehn.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

27 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates

4 Stimmen

Art. 41

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... -sekretäre mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabebereichen des Departements oder mit departementsübergreifenden Aufgaben von besonderer Tragweite.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

.... gegenüber Kantonen, anderen Staaten

Art. 41

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... des fonctions de direction pour des ensembles de tâches importants du département, ou pour des tâches supradépartementales revêtant une importance particulière.

Al. 2

Biffer

Al. 3

.... parlementaires, auprès des cantons, d'Etats étrangers ou

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Weder im Bundesrat noch in der Verwaltung hat die neue Funktion der Staatssekretäre zu sehr eingehenden Auseinandersetzungen Anlass gegeben. Aufgrund der Protokolle mache ich folgende Feststellung:

Artikel 41 ist in seiner Gesamtheit zu sehen, nämlich: Absatz 1, dann der ursprüngliche Absatz 3, der jetzt zu Absatz 2 werden soll, weil die Kommission die Streichung des ursprünglichen Absatz 2 beantragt. Diese gesamtheitliche Betrachtungsweise über den Artikel 41 ist notwendig.

Ich habe gesagt, dass nach der Meinung der Kommission hier die Philosophie bezüglich dieser Staatssekretäre als erster Mitarbeiter oder erste Mitarbeiterin, Führungsgehilfe und Stellvertreter des Departementvorstehers definiert ist. Ich möchte darauf zurückkommen, dass die Botschaft klar hervorhebt – nachdem der Gesetzentwurf festhält, dass die Verantwortung beim Departementvorsteher bleibt –: Die Departementschefs «treten bestimmte Ausschnitte der Departementsführung an Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ab, behalten aber die Oberleitung in ihrer Hand». (Das Zitat steht auf Seite 91 unten.) Wenn das so ist, ist den unterschiedlichen Departementsstrukturen, wie Herr Bundespräsident Stich in der vorhergehenden Diskussion völlig zu Recht bemerkt hat, Rechnung zu tragen.

Ich erlaube mir auch den Hinweis auf den unterschiedlichen Führungsstil von Departementschefinnen und Departementschefs. Das ist ein weiteres Element. Es mag Leute geben, die

glauben, Lasten alleine tragen zu können, sich dem Alter ego nicht aussetzen zu müssen und mit aller und jeder Konsequenz Herr im Hause bleiben zu können, und es gibt andere. Daraus resultiert die Flexibilität im Einsatz, in einem gesetzlichen Rahmen.

Dieser gesetzliche Rahmen ist nun in einem sehr langen und schwierigen Evaluationsprozess von der Kommission erarbeitet worden und steht der Fassung des Bundesrates gegenüber. Wir haben am Schluss drei Versionen gehabt und aus diesen drei Versionen jene ausgelesen, die unserer Meinung nach Bindung und Freiheit in guter Form miteinander vereint. Aus dem neugefassten Text von Absatz 1 ersehen Sie, dass Führungsfunktionen im Zentrum stehen. Die Kommission will damit zum Ausdruck bringen, dass – bei aller Hochschätzung vor der wichtigen Aufgabe! – Generalsekretäre nicht Staatssekretäre werden, da dies keine Zurückstufung, sondern Ausdruck einer anderen Funktion ist. Ohne vollständig sein zu wollen, könnte man sagen: Generalsekretäre sind die Manager der Departemente, und das ist eine hohe Führungsaufgabe im Departement; Staatssekretäre bewegen sich im politischen Umfeld und befassen sich mit Sachfragen.

Die von der Kommission beantragte neue Fassung – der Antrag kam mit Stichtentscheid des Präsidenten zustande – will den Fächer der Möglichkeiten öffnen, den Einsatz auf wichtige Einsatzbereiche beschränken, also die Erfassung des Departementsdirektors, der das ganze Departement führt, nicht zulassen. Sie will aber auch nicht den Amtsdirektor, der dem Departementschef besonders nahesteht, als Staatssekretär, sondern sie will eine politische Persönlichkeit, die Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements wahrnimmt. Sie sieht durchaus einen Chef einer Gruppe in dieser Funktion; die Kommission gibt sich aber Rechenschaft, dass man flugs aus einem Amt eine Gruppe machen könnte. Mit anderen Worten: Sie ist nicht so «blind», dass sie die Umgehungs- und die Gestaltungsmöglichkeiten, die sie übrigens dem Bundesrat in die Hände legt, nicht sieht. Sie will mit diesem Satz sagen, dass es darauf ankommt, dass Führungsfunktion in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements den Staatssekretär oder die Staatssekretärin rechtfertigt. Bei Absatz 3, der gemäss unserem Antrag zu Absatz 2 werden soll, ist neu die Stellvertretung gegenüber den Kantonen eingefügt worden. Darüber haben wir bereits gesprochen. Auch hier sind wir uns einig.

Wir sind uns bewusst, dass jede Bundesrätin oder jeder Bundesrat in einem anderen Bundesrat oder in einer anderen Bundesrätin einen Stellvertreter hat. Auch diesen Konnex der Stellvertretung durch den Staatssekretär und die Stellvertretung durch die Kollegin oder den Kollegen haben wir einlässlich diskutiert. Ich möchte die Diskussion so zusammenfassen: Wenn ein Bundesrat aus der operativen politischen Führung des Departements, etwa durch längere Krankheit, ausscheidet, ist der Stellvertreter nicht der Staatssekretär, sondern der Kollege Bundesrat, und unter diesem Kollegen Bundesrat steht der Staatssekretär des Departements. Damit glaube ich – vor der verdienten Verpflegungspause –, in etwa Kern und Gehalt von Artikel 41 umschrieben zu haben.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*

Achte Sitzung – Huitième séance

Mittwoch, 9. März 1994, Nachmittag
 Mercredi 9 mars 1994, après-midi

15.00 h

Vorsitz – Présidence: Jagmetti Riccardo (R; ZH)

93.075

**Regierungs- und Verwaltungs-
 organisationsgesetz**
**Organisation du gouvernement
 et de l'administration. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 143 hiavor – Voir page 143 ci-devant

Art. 41 (Fortsetzung) – Art. 41 (suite)

Stich Otto, Bundespräsident: Wir können uns dieser Fassung grundsätzlich anschliessen, wobei wir natürlich davon ausgehen, dass wichtige Aufgabenbereiche letztlich auch ein einzelnes Amt betreffen. Es gibt Ämter, die eine sehr grosse Spannweite haben.

Wir möchten nicht, dass man – umgekehrt – sagt, das sei nicht möglich, und so gewisse heutige Ämter in Gruppen umfunktioniert. Man würde eine Gruppe bilden und hätte den Staatssekretär trotzdem. Das wäre die teuerste Art, die Probleme zu lösen. Deshalb bitte ich Sie um Verständnis, dass man hier – notfalls – diesen Schluss ziehen darf.
 Im übrigen schliessen wir uns Ihnen an.

Schiesser Fritz (R, GL): Wir haben in der Kommission lange über diesen Punkt gesprochen und am Schluss drei Varianten zur Verfügung gehabt. Die Variante 3 haben wir schliesslich gewählt.

Ich bin jedoch immer davon ausgegangen, dass man mit der entsprechenden Umschreibung der Führungsfunktionen verhindern wollte, dass insbesondere Amtsdirektoren und Generalsekretäre zu Staatssekretären gemacht werden. In bezug auf die Generalsekretäre besteht offenbar auf selten des Bundesrates keine andere Auffassung, jedenfalls habe ich bis jetzt nichts Derartiges gehört.

In bezug auf die Amtsdirektoren stellt sich folgende Frage: Ist die hierarchische Einordnung innerhalb der Bundesverwaltung noch richtig, wenn der Posten eines Amtsdirektors eine derartige Bedeutung hat, dass er zu dem eines Staatssekretärs aufgewertet werden soll? Oder müsste nicht der Bundesrat hier von seiner Organisationskompetenz Gebrauch machen und eine Neuordnung vornehmen?

Ich bleibe dabei: Wir waren in der Kommission einhellig der Auffassung, dass Amtsdirektoren und Generalsekretäre nicht zu Staatssekretären zu ernennen sind.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich habe mich klar dazu geäußert, und ich habe Ihnen auch gesagt, dass wir einerseits daraus ableiten, dass Generalsekretäre nicht in den Rang von Staatssekretären befördert werden. Zum zweiten habe ich Ihnen gesagt, dass in der Kommission die Meinung geherrscht hat, dass auch Amtsdirektoren nicht Staatssekretäre werden können. Ich habe Ihnen aber auch gesagt, dass die Kommission diese Aussage in voller Erkenntnis der Umge-

hungsmöglichkeiten macht, die mit der Organisationskompetenz verbunden sind. Und ich meine, dass im Prinzip diese Formulierung «Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements» durchaus einen gewissen Stellenwert haben kann, dass man aber dann im Prinzip Veränderungen in der Struktur vornimmt.

Es wäre sehr hilfreich gewesen, wenn wir die Strukturen einer neuen Verwaltung gekannt hätten. Das war nicht der Fall. Der Bundesrat hat seine Gründe gehabt, warum er sie uns nicht gezeigt hat, und heute stehen wir hier und sagen Ihnen: Das ist die Subsumtion, die wir im Prinzip wünschen. Das hat dazu geführt, dass ich Telefonanrufe von besorgten Chefs von derartigen Ämtern erhalten habe, die mich gefragt haben: Wie geht es im Prinzip jetzt weiter? Das ist menschlich und sachlich absolut verständlich. Was wir einfach nicht wollen, ist, dass Amtsdirektoren, die eine untergeordnete Funktion bekleiden, aufgrund anderer Kriterien als der sachlichen, die wir aufgestellt haben, zu Staatssekretären werden. Das widerspricht dem Geist und der Formulierung, die wir im Absatz 1 von Artikel 41 festgehalten haben. Als Beispiel und als Grösdimension haben wir das Amt angegeben, wohl wissend, dass es Ämter gibt, die halbe Departemente abdecken. Das ist ganz eindeutig. Ich habe gesagt, wie wir das betrachtet haben, und ich glaube, der Bundesrat würde gut daran tun, diese Intention des Parlamentes zu berücksichtigen.

Im übrigen sind weder wir auf dieser Seite noch Sie auf der anderen Seite Unmenschchen, die über ganz konkrete Fälle nicht miteinander reden könnten.

Cavelty Luregn Mathias (C, GR): Es wird hier gesagt, Generalsekretäre und Amtsdirektoren sollten nicht zu Staatssekretären werden. Ich verstehe darunter nicht die Personen, sondern die entsprechenden Ämter, also die Funktionen und Generalsekretariate. Ich hoffe, das ist auch die Meinung der Kommission, sonst wäre es nicht richtig. Ist das so?

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es scheint mir selbstverständlich zu sein, dass eine Person, die von einer Funktion in eine andere wechselt, also die frühere verlässt, dann in der neuen Funktion den Zugang zu dieser Stufe bekommt, über die wir diskutieren. Die Frage ist, ob diese Person erstens vorgeschlagen, zweitens gewählt und drittens allenfalls bestätigt wird.

Aber ich will nochmals betonen: Wir haben die Umgehungsmöglichkeiten sehr sorgfältig angeschaut, aber wir gehen nicht davon aus, dass bei den gegenwärtigen Beziehungen zwischen Parlament und Bundesrat derartige Wege eingeschlagen werden, sondern davon, dass den Intentionen des Gesetzgebers – unser Präsident hat jeweils in solchen Situationen die abgestufte Verantwortung hervorgehoben, und Kollege Schiesser hat den Vorrang des Parlamentes unterstrichen – Rechnung getragen wird.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich möchte mich für die Ausführungen des Kommissionspräsidenten bedanken. Wir teilen die Auffassungen in bezug auf die Generalsekretariate. Es wäre völlig falsch, wenn in einem Generalsekretariat der Generalsekretär Staatssekretär würde. Das würde auch in der Generalsekretärenkonferenz eine Konfusion geben: Welches ist dann die Stellung des Bundeskanzlers, und welche Stellung hat der Staatssekretär oder die Staatssekretärin?

Darüber sind wir uns einig, der Text besagt es im Grunde genommen auch: Das wäre ausgeschlossen, weil es ein Führungs- und Koordinationsbereich im Generalsekretariat ist, der das ganze Departement umfasst.

Zu den Ämtern: Stellen Sie sich beispielsweise das Bundesamt für Aussenwirtschaft (Baw) vor. Wie man immer Stellung nehmen will, für oder gegen das Baw, es hat einen sehr grossen Bereich zu betreuen. Sein Aufgabenbereich lässt sich ohne weiteres aufgliedern. Da wäre ein Gruppenchef, ein Staatssekretär wieder möglich. Dasselbe gilt auch für die Finanzverwaltung. Wenn Sie mit anderen Ländern vergleichen, dann stellen Sie fest, dass diese in der Regel nicht nur einen Finanzminister haben, sondern deren zwei oder drei. Aufteilungen wären immer möglich.

Ich möchte Sie einfach bitten, hier nicht zu rigoros zu sein, sondern allenfalls mit sich diskutieren zu lassen, wenn sich eine solche Frage aufdrängen würde. Es ist sicher nicht die Absicht des Bundesrates, nun hier aufzuteilen, damit man Staatssekretäre ernennen kann. Die Zahl ist ohnehin begrenzt, und das Risiko ist deshalb nicht zu gross, dass das tatsächlich passiert. Aber ich denke, die Gesetzgebung sollte auch nicht dazu führen, dass man Ithretwegen neue Strukturen schaffen muss; das wäre falsch. Neu geschaffene Strukturen, die nur zu einer Verkomplizierung führen würden, müssten wir ablehnen.

Deshalb sind wir mit Ihrem Text einverstanden, aber wir interpretieren ihn so, dass in wichtigen Einzelfällen, in wichtigen Ämtern – nicht in jedem Amt –, ein Staatssekretär eingesetzt werden kann. Er muss einen wichtigen Aufgabenbereich des Departements abdecken. Das ist im Bawi beispielsweise zweifellos der Fall.

Rhinow René (R, BL): Ich bin jetzt doch etwas erstaunt, Herr Bundespräsident, denn Sie sagten, das Gesetz solle nicht dazu führen, dass neue Strukturen geschaffen werden müssen. Wir wollen aber neue Strukturen, wir wollen die Verwaltungsreform! Der Bundesrat will sie ja auch. Man kann doch nicht jetzt schon sagen, ein Bawi oder ein anderes Amt bleibe «à tout prix» das alte und jetzt müssten wir die Reform darauf ausrichten. Hoffentlich wird wirklich auch in diesem Bereich reformiert. Ich unterstütze, was der Kommissionspräsident gesagt hat.

Wenn wir jetzt diese Diskussion führen, ist das die Folge dessen, dass sich der Bundesrat geweigert hat, uns das Konzept einer reformierten Verwaltung vorzulegen. Das Bawi ist übrigens ein schlechtes Beispiel: Wenn ein Amtsdirektor ein so grosses Amt führen muss und er gleichzeitig noch Staatssekretär sein soll, dann kann er nach neuem Staatssekretärverständnis den Bundesrat nicht wirksam entlasten. Oder Sie müssen einen Stellvertreter des Amtsdirektors einsetzen, der dann effektiv das Amt führt. Sie können ihm nicht nur einen neuen Hut aufsetzen und dann das Gefühl haben, damit sei gleichzeitig die Entlastung erreicht, die Sie sich wünschen.

Schlesser Fritz (R, GL): Ich möchte zu Absatz 3 einen Vorbehalt anbringen: Je nachdem, wie der Entscheid zu Artikel 43 ausfällt, möchte ich mir im Zusammenhang mit Artikel 65 GVG vorbehalten, einen Rückkommensantrag zu stellen, was die Vertretung des Bundesrates durch Staatssekretäre in der Bundesversammlung betrifft.

Angenommen – Adopté

Art. 42

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission
Mehrheit
Abs. 1
.... Artikel 41 Absatz 1 fest.
Abs. 2 (neu)
Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.

Minderheit I

(Büttiker, Reymond, Rüesch, Schallberger, Uhlmann)

Abs. 1

.... Artikel 41 Absatz 1 fest.

Abs. 1bis (neu)

Nach seiner Gesamterneuerung wählt der Bundesrat die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Abs. 2 (neu)

Die Wahl und die Wiederwahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bedürfen der Bestätigung durch die Bundesversammlung.

Minderheit II

(Küchler, Huber)

Abs. 1

.... Artikel 41 Absatz 1 fest.

Abs. 2 (neu)

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Mehrheit der anwesenden Mitglieder der Koordinationskonferenz der Bundesversammlung.

Minderheit III

(Ziegler Oswald)

Abs. 1

.... Artikel 41 Absatz 1 fest.

Abs. 2

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Antrag Cavelti

Abs. 1

.... Artikel 41 Absatz 1 fest.

Abs. 2

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch eine Kommission, die aus den Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Räte besteht.

Art. 43

Proposition de la commission

Majorité

Al. 1

.... article 41 alinéa 1er.

Al. 2 (nouveau)

La nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale.

Minorité I

(Büttiker, Reymond, Rüesch, Schallberger, Uhlmann)

Al. 1

.... article 41 alinéa 1er.

Al. 1bis (nouveau)

Après le renouvellement complet du Conseil fédéral, celui-ci nomme les secrétaires d'Etat.

Al. 2 (nouveau)

La nomination et la renomination doivent être confirmées par l'Assemblée fédérale.

Minorité II

(Küchler, Huber)

Al. 1

.... article 41 alinéa 1er.

Al. 2 (nouveau)

La nomination doit être confirmée par la majorité des membres présents de la Conférence de coordination de l'Assemblée fédérale.

Minorité III

(Ziegler Oswald)

Al. 1

.... article 41 alinéa 1er.

Al. 2

Rejeter la proposition de la majorité

Proposition Cavelti

Al. 1

.... article 41 alinéa 1er.

Al. 2

La nomination doit obtenir l'aval d'une commission formée des présidents et vice-présidents des deux Chambres.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich möchte zuerst kurz etwas über die Elemente der einzelnen Minderheiten und der Mehrheit sagen. Ich glaube, dann kommt der Moment, wo der von Ihnen vorgesehene Ablauf dargelegt werden muss.

Sie ersehen schon an der Vielheit der Anträge, dass dies die zweite grosse Differenz aus den Kommissionsberatungen ist. Wir haben die Haltung des Bundesrates – diese ist identisch mit der Haltung der Minderheit III (Ziegler-Oswald) – übernommen, ausgenommen die Frage der Bestätigung der Wahl durch die Bundesversammlung.

Für den Entwurf des Bundesrates wird wie folgt argumentiert: Die Wahl durch den Bundesrat gebe die Legitimation, da der Bundesrat durch das Parlament und dieses durch den Souverän gewählt sei. Eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Departementsvorsteher und der Staatssekretärin oder dem Staatssekretär setze die Wahl durch den Bundesrat voraus. Es wird auf die Einschränkung der Wahlfreiheit hingewiesen, da auf die Bestätigungschance Rücksicht genommen werden müsse. Die Genehmigung durch das Wahlorgan des Bundesrates verringere die Statusdifferenz, die auch das Parlament wolle, und Quereinsteigern würde dieser Quereinstieg durch die Genehmigung erschwert. Daher kommt man zum Schluss, dass es mit der Wahl durch den Bundesrat, auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers, sein Bewenden haben müsse.

Der Bundesrat hat diese Position hartnäckig und mit grosser Intensität vertreten.

Die Kommissionsmehrheit tritt sehr dezidiert für die Bestätigung der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung ein. In der Kommission wurde eine Zusammenfassung der Gründe vorgetragen, die man als «plastisch» bezeichnet hat. Ich will sie daher wiederholen:

1. der Staatssekretär oder die Staatssekretärin bekomme eine ausreichende politische Legitimation;
2. er bzw. sie werde eindeutig über den Beamtenstatus herausgehoben, diese Heraushebung sei wesentlich;
3. der Unterordnung unter die Bundesrätin oder den Bundesrat werde durch Artikel 40 Absatz 2 und Artikel 42 Rechnung getragen, und das sei kein Argument;
4. das Vetorecht des Parlamentes bewirke die Akzeptanz der Staatssekretäre und der Staatssekretärinnen als Vertreter des Bundesrates im Parlament;
5. der Bundesrat bleibe bei der Wahl der Staatssekretäre am Drücker, und die Kohärenz der Exekutive bleibe gewährleistet;
6. ein Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung bei der Bestellung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sei notwendig.

Das Argument der Verpolitisierung der Wahl wird zurückgewiesen, denn die hier zu schaffenden Staatssekretärenstellen seien per se politisch. Das ist die Argumentation, die die Mehrheit in der Kommission in dieser plastischen Form vorgetragen hat.

Die Minderheit I (Büttiker) stimmt beim Element der Wahl und der Bestätigung mit der Mehrheit überein. Aber die Wiederwahl durch den Bundesrat und die Bestätigung durch das Parlament werden als zusätzliche Elemente eingeführt. Es sei unlogisch, dem Grundsatz zu huldigen: «Einmal gewählt, einmal bestätigt, für immer gewählt, für immer bestätigt.»

Schliesslich zur Minderheit II (Küchler): Eine Bestätigung der Wahl ist wegen der Akzeptanz im Prinzip nötig. Die juristisch völlig verschiedenen Akte der Wahl der Bundesräte und der Bestätigung durch das Parlament machen in den Augen der Öffentlichkeit im Status keinen Unterschied mehr. Es ist mit den Spitzen der Kammern und der Fraktionen ein geeignetes kleineres Gremium zu suchen, um die Bestätigung auszusprechen.

In der Ausmarchung, die diesen Diskussionen, diesen Positionsbezügen, gefolgt ist, obsiegt die Bestätigung durch das Parlament mit 7 zu 6 Stimmen. Die Wiederwahl, wie sie die Minderheit I vertritt, ist mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgelehnt worden. Bei der Auswahl des Gremiums ist die «Koordinationskonferenz» der «Bundesversammlung» mit 7 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen unterlegen.

Das ist der Bericht über den Prozess, wie wir ihn erlebt haben. Die Grundfrage wird ohne Zweifel die Bestätigung sein. Als zweites Element ist die Frage der Zweckmässigkeit des Organs zu beantworten. Darauf wird man sich, so meine ich, mit den Fragen der Wiederholung der Bestätigung, nach der Wiederwahl der Bundesräte, auseinandersetzen müssen.

Rhinow René (R, BL): Ich möchte drei Vorbemerkungen machen:

1. Unbestritten ist auch für die Kommissionsmehrheit, dass die Wahl durch den Bundesrat vorgenommen wird. Niemand von uns will die Wahl durch das Parlament.

2. Ich wiederhole, und ich gebe es gerne noch einmal zu Protokoll: Mit dieser Bestätigung durch die Bundesversammlung präjudizieren wir ein künftiges Modell nicht.

3. Herr Onken hat heute vormittag gesagt, er habe den Eindruck, es hätten hier parteipolitische Erwägungen mitgespielt. Ich hoffe es nicht. Es wäre schade für unseren Rat, wenn wir auf dieses Geleise kommen würden, und ich möchte Sie bitten, der Sache und nicht der Parteiräson zu folgen.

Zur Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre: Der Kommissionspräsident hat kurz zusammengefasst die Gründe erwähnt. An sich ist die Bestätigung durch die Bundesversammlung eine zwar nicht zwingende, aber doch naheliegende und natürliche Folgerung aus der Zwischenstellung der Staatssekretäre zwischen dem Bundesrat und den Beamten: einer Zwischenstellung, die auch der Bundesrat in seiner Botschaft – entgegen Ihrem Votum von heute vormittag, Herr Bundespräsident – ausdrücklich will.

Wenn die Staatssekretäre die Stellung erhalten sollen, die dem Bundesrat vorschwebt, und den Bundesrat wirklich entlasten sollen, brauchen sie gegenüber den Chefbeamten eine erhöhte demokratische Legitimation. Dann werden sie problemlos und uneingeschränkt im Plenum der beiden Kammern, im Ausland und auch in der Öffentlichkeit akzeptiert.

Ich darf einen unverdächtigen Kronzeugen zitieren, Herrn alt Bundeskanzler Buser, der gesagt hat: «Die Bestätigung durch das Parlament wäre wohl kaum zu umgehen, wenn die Staatssekretäre anstelle der Bundesräte im Parlament auftreten sollen.» Dem habe ich nichts beizufügen.

Nun werden drei Einwände formuliert, denen ich mich zuwenden möchte:

Erstens, so sagt der Bundesrat, werde ihre Stellung mit dieser Bestätigung zu stark, zweitens werde ihre Wahl damit verpolitisiert und drittens finde man bei diesem Prozedere keine geeigneten Anwärter mehr.

Zum ersten Einwand: Der Bundesrat befürchtet, die Staatssekretäre würden staatsrechtlich oder zumindest staatspolitisch die Position von Regierungsmitgliedern einnehmen. Das ist zweifellos nicht richtig. Natürlich werden die Staatssekretäre ein Stück weit an der Verantwortung teilhaben – im Rahmen des Departementes, nicht des Kollegiums. Wir haben heute morgen darüber gesprochen. Es ist eine klar abgeleitete Verantwortung unterhalb der Spitze des Departementes. Aber das gilt so oder so, ob die Staatssekretäre vom Parlament bestätigt werden oder nicht. Die Befürchtung ist auch deshalb nicht am Platz, weil nach der Verfassung ganz klar der Bundesrat die Regierung bildet, und zwar nur der Bundesrat! Die Staatssekretäre unterstützen ihn, sind den Departementsvorstehern unterstellt, und damit – ich wiederhole es noch einmal – wird noch keine zweistufige Regierung eingeführt.

Zum zweiten Einwand: Was heisst Verpolitisierung? Natürlich ist der Begriff «Politik» schillernd. Aber ist denn die Verwaltung, vor allem in den Chefetagen, nicht schon heute verpolitisiert? Die Zeiten einer politikfremden, rein sachbezogenen, ja technokratischen Verwaltung sind doch längst vorbei. Machen wir uns nichts vor, sondern nehmen wir ganz nüchtern, Herr Bundespräsident, die Realität zur Kenntnis!

Man kann nicht Stellvertreter von Bundesräten fordern, die in der politischen Arena auftreten sollen, und gleichzeitig unpolitische Figuren verlangen. Man kann den Pelz nicht waschen, ohne ihn nass zu machen. Wir wollen doch die Regierung stärken und nicht die Verwaltung vergrössern.

Es ist zweifellos eine gewisse Gefahr vorhanden, dass die Bestätigung parteipolitische Diskussionen zur Folge haben könnte. Aber ist denn das nicht heute schon bei den Chefbeamten so? Warum werden denn in letzter Zeit immer mehr Chefbeamte in einzelnen Departementen so strikt und so konsequent nach der Parteicouleur gewählt? Das dürfte ja nicht sein, wenn diese Beamten heute so unpolitisch wären.

Zweifellos werden auch künftig von den einzelnen Departementsvorstehern Staatssekretäre beigezogen, die ihrem Gu-

sto entsprechen, und das ist auch richtig so. Dazu gehören auch parteipolitische Gesichtspunkte. Das Parlament wird dies akzeptieren, denn es kann ja nur nein sagen und niemanden gegen den Willen des Bundesrates ernennen. Herr Bundespräsident, Sie müssen keine Angst haben, dass Sie je mit einem freisinnigen Staatssekretär kutschieren müssen; das kann und will das Parlament nicht bewerkstelligen.

Zum dritten Einwand; es ist für mich offen gestanden ein ernsthafter und der gewichtigste Einwand. Finden wir mit der Lösung der Einschaltung der Bundesversammlung keine geeigneten Führungspersönlichkeiten für dieses Amt? Nun, wenn ich sage, es sei ein gewichtiger Einwand, so muss doch der Bundesrat aufpassen, wenn er dieses Argument verwendet, denn er wird ja von der Bundesversammlung nicht nur bestätigt, sondern sogar gewählt! Natürlich ist es denkbar, dass ausstehende Persönlichkeiten die öffentliche Bestätigung scheuen. Aber bei näherem Zusehen wird diese Öffentlichkeit – nach aller bisherigen Erfahrung – doch auch ohne parlamentarische Bestätigung hergestellt. Die Kandidaten werden heute schon in den Medien verhandelt, und sie werden auch künftig in den Medien verhandelt werden, so, wie das bei den Titularstaatssekretären, bei den Direktoren von wichtigen Bundesämtern und bei den Generalsekretären der Fall ist.

Ich sage nicht, ich begrüße das, ich sage nur, dass das eine Realität ist, der Sie nicht ausweichen können, ob nun das Parlament bestätigt oder nicht. Glauben Sie ja nicht, bei der abschliessenden Wahl durch den Bundesrat könnten die Wahlvorbereitungen, namentlich die Kandidaturen, unter dem Deckel der Verschwiegenheit gehalten werden!

Ich meine deshalb, zusammenfassend, dass die Bestätigung durch das Parlament die Konsequenz der Stellung der Staatssekretäre ist, unterhalb derjenigen des Bundesrates, aber oberhalb der Stellung der Beamten.

Der Antrag der Minderheit II (Küchler) und der Antrag Cavelti sind sicher gut gemeint, als Kompromiss vielleicht, als Zwischenlösung. Aber ich muss offen sagen, dass sie für mich weder Fisch noch Vogel sind. Ich kann mich nicht so recht dafür begeistern, dass ein Gremium, das für Wahlen oder Entscheidungen sonst keine spezifisch politische Verantwortung trägt, gerade für diesen Zweck eingesetzt wird.

Noch eine Bemerkung zu einigen Voten, die heute wegen des Referendums gefallen sind: Vielleicht hat das keinen direkten Zusammenhang mit dem, was jetzt zur Debatte steht, aber es liegt mir sehr am Herzen. Ich bedaure, dass einige Votanten schon wieder die Angst vor dem Referendum oder – noch schlimmer – vor dem Volk angesprochen oder gar geweckt haben. Denn diese Voriage steht und fällt in erster Linie damit, wie überzeugt und wie entschlossen wir diese Reform wirklich wollen. Das Volk wartet nicht auf zaudernde Parlamentarier und halbentschlossene Bundesräte, es honoriert eine entschlossene Reform von uns in einem vernünftigen Rahmen. Diese unabdingbare Vorbereitung einer Volksabstimmung müssen wir hier klar und entschlossen leisten.

Ganz zum Schluss darf ich meinen geschätzten Kollegen Schmid Carlo zitieren. Er hat gestern, wie üblich, ein sehr weises Votum abgegeben und mit dem Satz geschlossen – und ich schliesse auch mit diesem Satz –: «Folgen Sie der Kommission. Das ist immer die bessere Lösung!»

Büttiker Rolf (R, SO), Sprecher der Minderheit I: Auch die Minderheit I will, dass die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen durch den Bundesrat gewählt und durch das Parlament bestätigt werden. Aber, der Kommissionspräsident hat es erwähnt, es kann doch nicht richtig sein: «Einmal gewählt und einmal bestätigt gleich für immer gewählt und für immer bestätigt.» Das ist das Problem, das die Minderheit I aufgreift. Wir meinen, wenn der Staatssekretär kein Beamter sein soll und wir ihn etwas in die Nähe einer Magistratsperson rücken wollen, dann muss ein Staatssekretär nach einer Amtsperiode auch wiedergewählt und wiederbestätigt werden.

Ich möchte dies mit drei Punkten begründen:

1. Es ist meines Erachtens nicht sinnvoll und mit dem demokratischen System der Schweiz schwer vereinbar, die Staatssekretäre auf unbestimmte Zeit, «auf Lebzeiten», zu wählen

bzw. zu bestätigen. Faktisch würde dies der Fall sein, auch wenn die Staatssekretäre nach Artikel 44 des Entwurfs «jederzeit» ihrer Funktion enthoben werden könnten. Die Amtsenthebung würde wohl zu einer ausserordentlichen Massnahme, die grösstes politisches Aufsehen erregen würde und deshalb eine seltene Erscheinung wäre. Man kann nicht damit argumentieren, dass mit der Amtsenthebung eine Beendigung jederzeit möglich ist. Wenn nichts Ausserordentliches passieren würde, muss man davon ausgehen, dass ein Staatssekretär «für immer» im Amt bleibt. Auf diese Weise würden die Staatssekretäre zu einer schwer kontrollierbaren Gruppe von Amtsträgern, die sich dem politischen Kurs von Bundesrat und Parlament entziehen könnten.

2. Es wäre daher sinnvoll, die Staatssekretäre vom Bundesrat für eine Amtsdauer, und zwar für dieselbe, wie sie für den Bundesrat gilt, zu wählen. Damit würden die Staatssekretäre in das politische System integriert, und der jeweils neu gewählte Bundesrat könnte mit der Nichtwiederwahl einzelner Staatssekretäre seinen politischen Willen durchsetzen. Das gleiche gälte für die Bundesversammlung, falls diese ein Bestätigungsrecht erhalte. Es wäre dann selbstverständlich, dass eine Wiederwahl der Staatssekretäre durch den Bundesrat der Wiederbestätigung durch das Parlament unterliegen würde.

3. Auch bei der von mir bevorzugten Lösung der periodischen Wiederwahl und Wiederbestätigung der Staatssekretäre könnte eine jederzeitige Entlassungsmöglichkeit durch den Bundesrat vorgesehen werden; Artikel 44 ist nicht bestritten. Diese Entlassungsmöglichkeit allein genügt jedoch nicht, um die Kohärenz des politischen Systems sicherzustellen. Nur die periodische Wiederwahl bietet dafür die nötigen Garantien, insbesondere wegen der präventiven Wirkungen der periodischen Wiederwahlspflicht der Staatssekretäre. Diese würden dann bereits vor der Wiederwahl bestrebt sein, dem Willen der obersten politischen Instanzen, Bundesversammlung und Bundesrat, Rechnung zu tragen.

Ich meine, es entspricht unserem System: zuerst Parlamentswahlen, anschliessend Wiederwahl des Bundesrates, dann die Wiederwahl der Staatssekretäre durch den Bundesrat und schliesslich die Wiederbestätigung durch die Bundesversammlung. Das wäre ein System, das die Minderheit I bevorzugt.

Ich möchte mit der Feststellung schliessen: Die Minderheit I hat die noch bessere Lösung als die Mehrheit.

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit II: Unser Minderheitsantrag stellt, wie Herr Kollege Rhinow festgestellt hat, in der Tat einen Kompromiss zwischen der Mehrheit und der Minderheit I einerseits und der Minderheit III andererseits dar. Aber der Antrag der Minderheit II hat all die Nachteile nicht, die die anderen erwähnten Anträge haben. Weshalb? Wie Sie gehört haben, wollen die Mehrheit und die Minderheit I primär die Bestätigung der Wahl und Wiederwahl der Staatssekretäre durch die Vereinigte Bundesversammlung. Dies hat aber eine ganz gefährliche Verpolitisierung des Amtes der Staatssekretäre zur Folge, auch wenn das bis jetzt eher in Abrede gestellt worden ist. Denn die Staatssekretäre würden ins Parteien- und Gruppenkalkül, in das parteipolitische Gerangel, hineingezogen. Dadurch würden sich zahlreiche hochqualifizierte Kandidaten für eine Wahl gar nicht erst zur Verfügung stellen. Die sachlich beste Lösung würde also verhindert. Dies wiederum hätte auch die faktische Einschränkung des Bundesrates in seiner Wahlfreiheit zur Folge, und es würde auch eine Verwischung der Verantwortlichkeit zwischen Parlament und Bundesrat durch Eingriffe in die wichtigsten personalpolitischen Entscheide des Bundesrates bedeuten.

Ich kann dazu den letztjährigen Bundespräsidenten, Herrn Ogi, zitieren, der vor unserer Kommission am 12. November 1993 ausgeführt hat: «Wir sollten uns hüten, diese Funktion um jeden Preis zu verpolitisieren. Darauf lege ich grossen Wert. Wenn das Parlament über die Staatssekretäre entscheidet, gibt es jedes Jahr Wahlen, die das Parlament und die Presse während Wochen beschäftigen werden. Eine Wahl oder eine Bestätigung durch das Parlament könnte zur Folge haben, dass ein parteipolitisches Gerangel veranstaltet

würde, dass die sachlich beste Lösung verhindert würde, dass Amtsträger, die ausschliesslich als Departementsdirektoren tätig sind, zum Spielball der Politik würden. Ein parlamentarisches Mitspracherecht verwischt die Verantwortlichkeiten. Eine geteilte Verantwortung beeinträchtigt aber Effizienz und Flexibilität und bietet Zündstoff.» Soweit unser letztjähriger Bundespräsident. Ich kann diese Auffassung nur teilen.

Durch die Bestätigung der Wahl und Wiederwahl durch die Vereinigte Bundesversammlung würden die Staatssekretäre unseres Erachtens auch zu sehr einer magistratsähnlichen Position, das heisst der Stellung des Bundesrates, angenähert. Auch hier würde wiederum die zweistufige Regierung präjudiziert. Eine Bestätigung der Staatssekretäre durch die gesamte Bundesversammlung wäre ferner auch unlogisch: Wenn Sie Artikel 44 Absatz 2 der Vorlage betrachten, dann sehen Sie, dass der Bundesrat völlig frei ist, die Staatssekretäre jederzeit aus Ihrer Funktion zu entlassen. Er kann dies also ohne jegliche Rücksprache mit dem gesamten Parlament tun; solches widerstrebt mir. Soviel also zu den Nachteilen der Anträge der Mehrheit und der Minderheit I.

Die Minderheit III, die ja eine ausschliessliche Wahl der Staatssekretäre durch den Bundesrat vorsieht, hat den Nachteil, dass den so gewählten Staatssekretären jegliche parlamentarische beziehungsweise demokratische Legitimation fehlt, wie wir das ebenfalls bereits gehört haben. Das Fehlen der demokratischen Legitimation unserer Staatssekretäre ist aber gerade in den vergangenen Jahren im Zusammenhang mit dem Einsatz der Staatssekretäre im Ausland immer wieder kritisiert worden. Das Fehlen der parlamentarischen Legitimation ist auch im Zusammenhang mit dem vermehrten künftigen Auftreten der Staatssekretäre in den Kommissionen und in den einzelnen Räten bemängelt worden.

Der Antrag der Minderheit II weist diese Nachteile nicht auf. Durch die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre lediglich in der Koordinationskonferenz der Bundesversammlung besteht die Gefahr der Verpolitisierung dieses Amtes nicht. Es handelt sich ja um ein kleines, um ein geschlossenes Gremium gemäss Artikel 8ter des Geschäftsverkehrsgesetzes. Diese Koordinationskonferenz ist meines Erachtens ein geeigneter Bestätigungsausschuss für ein subtiles Wahlverfahren. Das Gremium ist überdies repräsentativ zusammengesetzt und widerspiegelt die politischen Kräfteverhältnisse des Parlamentes ganz klar; es vermag daher ohne weiteres den Staatssekretären die von uns gewünschte parlamentarische bzw. demokratische Legitimation zu verleihen.

Die Bestätigung durch die Koordinationskonferenz wird auch zu der mit unserer Vorlage angestrebten Flexibilität nicht im Widerspruch stehen. Der Bundesrat wäre also in seiner Wahlbefugnis überhaupt nicht beschränkt.

Die Bundeskanzlei schreibt denn auch ausdrücklich in Ihrem unserer Kommission zu Verfügung gestellten Papier zu den sogenannten «politischen Staatssekretären»: «Ein Bestätigungsverfahren durch einen Ausschuss des Parlaments ist einem Verfahren in der Vereinigten Bundesversammlung oder in den Plena der Räte vorzuziehen.» Das ist ein Zitat der Bundeskanzlei. Somit steht auch die Bundeskanzlei ohne weiteres zur Lösung der Minderheit II, die wir Ihnen vorschlagen, und wir erachten diese Lösung als durchaus praktikablen, gangbaren Weg.

- In diesem Sinne möchte ich Ihnen beliebt machen, dem Antrag der Minderheit II zuzustimmen.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit III: Ich beantrage Ihnen, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen. Der Bundesrat soll nicht nur die Funktion der Staatssekretäre festlegen, sondern sie auch wählen können. Auf eine Bestätigung, durch wen auch immer, soll verzichtet werden.

Ich weiss, ich verrete die kleinste nur mögliche Minderheit, muss aber trotzdem sagen, dass der Bundesrat, der von uns gewählte Bundesrat, hinter mir steht. So leichtgewichtig ist also offenbar diese Minderheit doch nicht.

Zur Begründung dieses Minderheitsantrages folgendes:

1. Ich erlaube mir, auf die Botschaft hinzuweisen. Herr Bundesrat, Sie haben die Begründung vorausgenommen. Eigentlich könnte ich sagen, lesen Sie die Erläuterungen auf den Sei-

ten 96f. der Botschaft zu Artikel 43 noch einmal durch, und Sie wissen, was richtig ist.

2. Ich will auch auf den Gesetzentwurf verweisen, um da das Umfeld ein wenig aufzuzeigen.

Artikel 40 Absatz 1: «Der Bundesrat setzt (die) Staatssekretärinnen und -sekretäre ein.» Absatz 2: «Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher unterstellt.» Artikel 40 haben Sie in dieser Fassung bereits beschlossen.

Dasselbe gilt für Artikel 41: «Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher betrauen die Staatssekretärinnen und -sekretäre mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements oder mit departementsübergreifenden Aufgaben von besonderer Tragweite.» (Abs. 1 gemäss Ratsbeschluss).

Gemäss Artikel 42 liegt die Verantwortung beim Bundesrat, d. h., die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind dem Bundesrat verantwortlich. Auch Artikel 42 ist bereits beschlossen.

Artikel 44 Absatz 1 – Herr Kollege Kuchler hat ihn bereits erwähnt – besagt: «Der Bundesrat kann die Staatssekretärinnen und -sekretäre jederzeit entlassen» – also der Bundesrat! Und schliesslich Artikel 45: «Der Bundesrat regelt das Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre.»

Wenn ich also hier die Kompetenzseite betrachte, meine ich, dass der Bundesrat viele Kompetenzen hat, aber diese Kompetenzen nützen ihm wahrscheinlich wenig, wenn er im Grunde nur die Organisationskompetenz hat und nicht auch die Wahlkompetenz. Der Bundesrat muss für diese Staatssekretärinnen und Staatssekretäre voll und ganz verantwortlich sein. Diese Verantwortung kann er nur dann wahrnehmen und übernehmen, wenn er die Staatssekretärinnen und -sekretäre nicht nur auswählt, sondern sie abschliessend und definitiv auch wählen kann. Eine Bestätigung durch das Parlament teilt diese Verantwortung. Geteilte Verantwortung trägt immer die Gefahr der Abschiebung von Verantwortung in sich. Man weiss nicht, wer tatsächlich verantwortlich ist. Jeder schiebt die Verantwortung dem anderen zu.

Der Bundesrat muss mit diesen Staatssekretärinnen und -sekretären zusammenarbeiten. Sie sind seine engsten Mitarbeiter. Er muss sie auswählen. Er muss sie beurteilen. Er muss sie auch qualifizieren, und, meine ich, er muss sie auch wählen.

Auch diesbezüglich muss die volle, ungeteilte Verantwortung beim Bundesrat liegen. Was kann das Parlament machen? Es kann bestätigen. Bestätigen heisst, es kann zu einer Wahl ja oder nein sagen. Bestätigt es die Wahl nicht, sagt es nein, dann ist die Wahl nicht zustande gekommen. Was soll dies eigentlich? Der Bundesrat, sieben Mitglieder, wählt, und 246 Ratsmitglieder – wobei noch nicht einmal gesagt ist, ob es die Vereinigte Bundesversammlung sein wird oder etwas anderes; ich nehme an, es wird die Vereinigte Bundesversammlung sein – sagen dann: Bundesrat, du hast gut gewählt, wir danken dir; oder: Bundesrat, du hast schlecht gewählt, geh' in Klausur und komme wieder, wenn du besser gewählt hast.

Ich frage mich, wie diese 246 Ratsmitglieder eruieren, ob der Bundesrat richtig gewählt hat oder nicht. Geht es hier nur um fehlendes Vertrauen gegenüber der Wahlbehörde? Man spricht natürlich von politischer, demokratischer und parlamentarischer Legitimation – alle drei Begriffe sind gebraucht worden. Diese fehlende Legitimation ist beanstandet worden. – Ja, Herr Kuchler, sie ist beanstandet worden, aber von uns; wir haben gesagt, sie sollten mehr Legitimation haben.

Die drei Staatssekretäre haben uns eigentlich klar – vielleicht einer ein bisschen weniger klar – gesagt: Am Einsatzort fragt uns niemand nach dieser Legitimation, fragt niemand: «Wer hat dich gewählt?», sondern es ist einerseits der Staatssekretär und andererseits die Person mit ihren Qualitäten und Kompetenzen. Aber niemand fragt nach der parlamentarischen, demokratischen oder politischen Legitimation.

Es geht also nur noch um das, was Frau Meier Josi mit folgenden Worten ausgedrückt hat: Wir geben ihnen noch die «höheren Weihen». Ich muss wieder fragen: Was heisst das nun, und was soll das bedeuten? Die Staatssekretäre brauchen das überhaupt nicht. Sie erhalten nicht mehr Lohn, sie werden

nicht gefragt, wer sie gewählt hat. Und was bringt ihnen das Übergewicht, das Mehrgewicht meinetwegen, das wir ihnen dadurch geben, dass 246 Ratsmitglieder ja oder nein sagen? Ich weiss es nicht. Ich habe einfach Mühe einzusehen, was das bringen kann. Also müsste der Schluss gezogen werden, positiv bringe es eigentlich nichts.

Jetzt die Frage: Was bringt es denn negativ? Auch wenn es jetzt bestritten worden ist, halte ich daran fest: Die Besten werden wir nicht mehr erhalten. In der heutigen Situation sind diese Guten und Besten nicht mehr bereit, sich monatelang von den Medien und von den Parlamentariern zerzausen zu lassen. Ich frage einfach: Haben wir denn diesbezüglich tatsächlich noch nichts gelernt?

Wir berufen uns so gerne bei allen möglichen und unmöglichen Situationen auf die Privatwirtschaft, und gerade hier wollen wir der Privatwirtschaft nicht folgen. Der Privatwirtschaft, die mit dem anderen System, mit dem System, das ich vertrete, reüssiert, wollen wir nicht folgen.

Der Vergleich mit der Wahl des Bundesrates hinkt nicht nur, sondern er ist auch nicht möglich. Denn es ist nun wirklich etwas ganz anderes, ob das Parlament einen Bundesrat oder einen Staatssekretär wählt. Da zeigt sich wieder klar und deutlich, dass man irgendwelche Präjudizien schaffen will, mit Bezug auf diesen «Vizebundesrat» oder dieses zweistufige System. Nur deshalb will man ja offenbar diesem Staatssekretär die parlamentarische und die politische Legitimation geben, damit er höhergestellt ist, damit er herausgehoben wird. Ich glaube auch nicht daran, dass es das in der Verwaltung massgebende Element ist, dass einer durch die Wahl herausgehoben wird, sondern er wird durch die Funktion, durch die Qualitäten und die Kompetenzen, die er hat, herausgehoben und hat dadurch meines Erachtens keine Schwierigkeiten.

Diese Staatssekretäre sind auf Departementsstufe tätig, sie sind dem Departementsvorsteher oder der Departementsvorsteherin unterstellt. Gerade hier liegt auch der Unterschied zum Bundeskanzler; er ist nicht auf Departementsstufe tätig und auch nicht dem Departementsvorsteher unterstellt. Mit der Bestätigung wird durch eine Hintertüre – ich muss das wiederholen – versucht, das «Zweistufensystem» einzuführen oder, mindestens, es zu präjudizieren.

Herr Rhinow, ich gebe zu: Jetzt steht einfach Behauptung gegen Behauptung. Sie haben Ihre Behauptung, dass es nicht so sei, nicht bewiesen; und ich kann vielleicht meine Behauptung auch nicht bewelsen; aber die Tatsache, dass man die Leute auf diese Stufe heben will, muss doch etwas für sich haben.

Wir bestätigen wohl die Wahl; aber der Bundesrat kann unsere Bestätigung unterlaufen, denn gemäss Artikel 44 RVOG-Entwurf – es ist bereits gesagt worden – kann der Bundesrat Staatssekretärinnen und Staatssekretäre entlassen. Wir können dann jeden zweiten, dritten Monat Staatssekretäre bestätigen, und der Bundesrat entlässt sie wieder.

Also geht es schliesslich um die Anerkennung durch das Parlament. Wir sind offenbar nicht bereit, Personen zu akzeptieren, zu deren Wahl wir nichts zu sagen haben, die einfach kommen, von jemand anderem gewählt werden. Das ist offenbar diese politische, parlamentarische Legitimation. Wir müssen offenbar sagen: Das ist der richtige Staatssekretär, dann akzeptieren wir ihn auch.

Ich habe Mühe mit solchen Begründungen und beantrage Ihnen deshalb, in dieser Sache voll und ganz dem Bundesrat zu folgen – also: eine Wahl ohne jegliche Bestätigung vorzusehen.

Wenn wir in diesem Gesetz Bestätigungsgremien schaffen, sei es nach dem Antrag der Minderheit II oder nach dem Antrag Cavelly, kann das nicht von Gutem sein. Die Bundesversammlung ist für mich etwas, das für solche Bestätigungen nicht in Frage kommen kann.

Cavelly Luregn Mathias (C, GR): Ich bin für die Wahl durch den Bundesrat und für eine Bestätigung. Damit marschiere ich auf dem breiten Weg der Kommissionsmehrheit, der Minderheit I und der Minderheit II (Küchler). Ich kann also in bezug auf diese Punkte auf weitere Ausführungen verzichten und auf das verweisen, was meine Vorredner gesagt haben.

Ich bin für eine Bestätigung. Es fragt sich nur, wer bestätigen soll. Da weiche ich von der Minderheit I ab, indem ich sage, nicht die ganze Bundesversammlung solle bestätigen, aus den Gründen, die Herr Bundespräsident Stich heute morgen schon ausgeführt hat, aus Prestigegründen und aus ordnungspolitischen Gründen. Es braucht ein kleineres Gremium, das bestätigt. Soweit folge ich also der Minderheit II. Nun, welches kleinere Gremium? Da steige ich auf den Plan; auf jeden Fall nicht die Koordinationskonferenz! Das ist mein Anliegen: Denn wer ist die Koordinationskonferenz? Die Koordinationskonferenz besteht aus den beiden Ratsbüros. So weit, so gut. Für den Ständerat sind das klar der Präsident, der Vizepräsident, die Stimmzähler und der Ersatzstimmzähler – fünf Personen im ganzen. Im Nationalrat ist es komplizierter. Das Büro des Nationalrates besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, acht Stimmzählern oder Ersatzstimmzählern plus den Fraktionspräsidenten. Sie wissen, dass jede Gruppierung, die mehr als fünf Mitglieder aufweist, eine Fraktion bilden kann. Die Fraktionspräsidenten bilden also eine variable Grösse, die fast von Mal zu Mal ändern kann. Schon das scheint mir nicht günstig zu sein.

Dazu kommt – das ist eigentlich mein Anliegen, für das ich seit Jahren immer kämpfe –: Wenn man die Repräsentanten der beiden Räte nach der Zahl zusammennimmt, ist der Ständerat immer unterlegen. Wir marschieren mit fünf Mitgliedern auf und der Nationalrat mit seinem Büro, bestehend vielleicht aus fünfzehn oder zwanzig Mitgliedern. Mein Anliegen, das ich hier wieder einmal zum Ausdruck bringen will, ist die Gleichberechtigung der beiden Räte, auf jeden Fall, wenn es um derart wichtige Dinge geht. Wir dürfen uns nicht vom Nationalrat überstimmen lassen. Diese Gefahr ist offensichtlich, wenn wir die Koordinationskonferenz als Gremium bestimmen.

Für die übrige Tätigkeit der Koordinationskonferenz sieht übrigens das Geschäftsverkehrsgesetz sogar vor, dass Beschlüsse der Koordinationskonferenz nur dann gültig sind, wenn sie von beiden Büros getrennt genehmigt werden. Wenn dem so wäre, könnte ich mit der Minderheit II (Küchler) übereinstimmen. Aber hier schliesst die Minderheit II (Küchler) diese Sicherung der Gleichberechtigung des Ständerates ausdrücklich aus, indem sie beantragt, nur die «Mehrheit der anwesenden Mitglieder» bestimme. Das scheint mir ein wichtiges Argument zu sein, um gegen die Koordinationskonferenz zu stimmen.

Ich habe ein anderes Gremium gesucht und auch gefunden, ein Gremium, das selten in Funktion tritt, aber schon besteht. Es ist im Verantwortlichkeitsgesetz vorgesehen, Artikel 14bis, nämlich das Gremium der beiden Ratspräsidenten und der Vizepräsidenten. Ich hatte einmal in einer sehr heiklen Angelegenheit, die uns dann alle über viele Sessionen beschäftigte, Gelegenheit, in diesem Gremium mitzumachen. Das kleine Gremium der beiden Präsidenten und Vizepräsidenten bekäme jetzt zu der Funktion, die es schon hat, noch diese Bestätigungsfunktion hinzu, und es wäre kein politisches Leichtgewicht. Ich meine, das Ratspräsidium – da darf ich mindestens auf die Zustimmung des Präsidenten und derjenigen, die es werden wollen, zählen – ist doch ein politisches Schwergewicht, und es würde diesem Gremium sehr wohl anstehen, wenn es in dieser politisch wichtigen Angelegenheit auch entscheiden könnte.

Mein Anliegen gilt vor allem als Alternative zur Minderheit II und gilt für den Fall, dass Sie der Mehrheit nicht folgen und nicht die ganze Bundesversammlung als Bestätigungsgremium einsetzen wollen.

Schiesser Fritz (R, GL): Wenn ich nochmals das Wort ergreife, so deshalb, weil ich mich weder mit dem Antrag von Herrn Cavelly noch mit jenem der Minderheit II (Küchler) anfreunden kann. Wenn ich einen Antrag vorziehen müsste, wäre es jener von Herrn Cavelly. Ich muss ganz offen gestehen: Bis vor einigen Minuten habe ich nicht gewusst, wie sich die Koordinationskonferenz zusammensetzt. Sie ist ein Organ nach dem Geschäftsverkehrsgesetz, das ausschliesslich administrative Fragen beurteilt. Terminplan der Session, gegenseitige Abstimmung der Programme beider Räte, Fragen des Geschäftsverkehrs und Aussenbeziehungen der Bundesversammlung.

Das sind die Aufgaben der Koordinationskonferenz, in der übrigens die Fraktionspräsidenten des Nationalrates die absolute Mehrheit stellen. Ich glaube nicht, dass es sinnvoll wäre, einem solchen Gremium, das extrem politisch zusammengesetzt ist, eine Bestätigung der Staatssekretäre zu überlassen. Das andere Gremium – vier Leute – scheint mir doch etwas sehr klein zu sein, um eine solch bedeutungsvolle Aufgabe wie die Bestätigung der Staatssekretäre wahrzunehmen. Wenn schon, dann entweder Bestätigung durch die Bundesversammlung oder gar nichts. Alles andere ist Flickwerk und vermag die Legitimation nicht zu begründen, die die Staatssekretäre brauchen, um in diesem Rat und im Nationalrat aufzutreten. Und genau darum geht es.

Ich bin schon etwas erstaunt über das mangelnde Selbstverständnis dieses Rates. Wer in diesem Rat anstelle des Bundesrates auftritt, bestimmen wir – und nicht der Bundesrat. Ich verstehe nicht, weshalb wir nicht den Mut haben zu sagen, wir wollen mitreden, wer – wenn nicht der Bundesrat oder der Bundeskanzler – uns gegenübersitzen und auf unsere Fragen und Einwendungen antworten soll.

Ein zweites: Herr Ziegler Oswald hat von den «höheren Weihen» gesprochen, die die Staatssekretäre nicht brauchten. Wenn jemand in diesem oder im anderen Rat anstelle des Bundesrates auftritt, dann soll das nicht irgendein Beamter sein – sonst können wir heute geradeso gut Amtsdirektoren auftreten lassen –, sondern dann soll das jemand sein, der auf besondere Art und Weise legitimiert ist. Diese Legitimation kann nur die Bestätigung durch die Bundesversammlung bewirken.

Ein letztes: Ich weiss, dass die Verhältnisse grundverschieden sind. Aber in unserer Schwesterrepublik ist es eine Alltäglichkeit, eine Selbstverständlichkeit, dass die obere Kammer Bestätigungen vornimmt, und zwar in einem sehr viel weiteren Bereich. Ich sehe nicht ein, dass das, was im amerikanischen Senat und im amerikanischen System angängig ist, hier nicht spielen sollte. Der amerikanische Senat hat offenbar ein ganz anderes Selbstverständnis als wir.

Petitpierre Gilles (R, GE): Deux ou trois phrases pour répondre sur un point précis à MM. Kuchler et Ziegler Oswald, au sujet de la qualité des personnes. Au fond, vous dites: «La confirmation exclut la qualité des personnes», c'est déjà quelque chose d'étrange en soi. Mais j'aimerais ajouter que la nouveauté de la fonction de secrétaire d'Etat, telle que nous la concevons, produit naturellement des malentendus qu'il faut maintenant essayer de dissiper tranquillement; c'est un processus d'apprentissage.

Si ces personnes sont des substituts et des représentants des membres du Conseil fédéral, elles doivent être autre chose que de bons élèves. Elles doivent supporter d'être critiquées, d'être exposées politiquement et doivent jouer un rôle autre que celui de bons élèves. L'idée que ces personnes ne supporteraient pas le processus de confirmation fait que je suis bien content que ces personnes ne puissent pas être choisies et confirmées pour cette raison. Nous n'avons pas besoin de cela, nous ne voulons pas des bons élèves, qui soient assis en face de nous, mais des personnalités complètes qui, politiquement, soient capables de résister à des pressions, à des critiques et à l'observation par l'opinion publique.

Cavadini Jean (L, NE): Vous me permettez, comme nous ne sommes jusqu'ici en aucune manière intervenus dans le débat, de faire trois remarques liminaires et ensuite de donner notre sentiment formel sur la proposition de majorité.

Premièrement, nous voulons dire que, politiquement, la réforme de l'organisation du gouvernement et de l'administration que nous a proposée le Conseil fédéral a été d'une tenue remarquable, disons même excessive. Nous ne sommes entrés en matière qu'en raison de l'engagement qui est pris de considérer que les mesures que nous arrêtons aujourd'hui ne constituent qu'une première étape.

Deuxièmement, le rôle que l'on voulait donner aux secrétaires d'Etat relevait de la simple administration, on nous dira peut-être de la haute administration, mais cela relevait de la simple administration. On élargissait le tableau des fonctions, on

ajoutait quelques postes, une vingtaine, mais on ne donnait pas de contenu politique à la fonction. Or, nous souhaitons une réforme politique du gouvernement, et non pas une prescription homéopathique.

Le nombre des secrétaires d'Etat ne saurait être multiplié, les fonctions ne doivent pas simplement orner la carte de visite d'un haut fonctionnaire. Cette fonction doit avoir la sanction d'une ratification par le Parlement.

Un propos nous a particulièrement amusés, qui voulait qu'une démarche, qui se serait prolongée devant le Parlement, contribuerait «à la politisation de la fonction». Cet argument nous paraît à la fois faible et amusant. Il est faible, car nous voulons précisément un renforcement politique de la fonction, et il est amusant parce que nous pouvons constater qu'aujourd'hui, et ce n'est pas très nouveau, plusieurs départements de notre administration fédérale sont constitués de hauts fonctionnaires qui se réclament de la même couleur politique que celle de leurs chefs de département. On a même assisté à quelques chassés-croisés récents pour que les nouveaux titulaires du département ne se sentent pas trop dépaysés dans leur dernière fonction! Parler d'un risque de politisation nous paraît relever beaucoup plus du remords freudien que de la constatation du politique.

Nous disons quand même notre satisfaction face aux améliorations apportées par la majorité de la commission, qui, fort heureusement, a musclé un peu le projet. Nous voulons un corps de secrétaires d'Etat qui disposent de réelles compétences et dont le poids politique soit affirmé. La ratification des nominations du Conseil fédéral nous paraît être de nature à consacrer ce statut privilégié que nous souhaitons conférer aux secrétaires d'Etat.

Est-il présomptueux de croire, Monsieur le Président de la Confédération, que les conseillers fédéraux ou le chancelier de la Confédération ont aussi été nommés sur des critères politiques? Nous avons adopté un nouvel article 1 bis d'après la proposition Meier Josi, qui consacre la spécificité de la fonction. Nous avons déterminé le nombre de ces magistrats. Nous vous demandons de voter la proposition de la majorité, qui met en évidence le poids que nous voulons donner à cette fonction.

Ce corps intermédiaire, situé entre le Conseil fédéral et la haute administration, doit pouvoir compter sur une légitimité plus forte que celle d'une simple nomination. Nous avons dit tout à l'heure ce que nous pensions de la politisation.

Un dernier mot: nous ne pourrions pas soutenir la proposition de minorité II (Kuchler) et la proposition Cavelti, car elles relèvent beaucoup plus de la confidentialité d'un club anglais que de la fonction démocratique d'une décision. Elles excluent de la procédure la grande majorité du Parlement, qui doit, au contraire, être impliquée dans cette réorganisation. Et nous réservons bien sûr la compétence complète du Conseil fédéral pour résilier les rapports de service d'un secrétaire d'Etat, sans qu'il y ait lieu de repasser devant le Parlement pour demander l'acceptation de cette résiliation.

En conclusion, nous nous rallions à la majorité de la commission, subsidiairement à la minorité I (Büttiker), et nous vous demandons de bien vouloir donner au Parlement une compétence dont il a besoin pour que les secrétaires d'Etat puissent être fortifiés dans leurs fonctions.

Stich Otto, Bundespräsident: Wir sind zweifellos beim wichtigsten Punkt angelangt, mindestens aus der Sicht des Bundesrates.

Die Frage ist: Wozu sollen Staatssekretäre dienen? Wir sind davon ausgegangen, dass sie die Aufgabe des Bundesrates erleichtern und ihn für mehr grundsätzliche Arbeit freistellen sollen. Es soll also eine Entlastung des Bundesrates sein. Wenn man davon ausgeht, dann ist es höchst verwunderlich, wenn man sagt: Diese Leute müssen durch den Bundesrat gewählt werden – das ist an und für sich klar –, aber sie müssen auch durch das Parlament bestätigt werden. Glauben Sie im Ernst, dass die Bestätigung durch das Parlament zu einer Entlastung des Bundesrates führt? Wenn man dann wochenlang in allen Zeitungen lesen kann, wer vorgeschlagen ist, was für und gegen ihn spricht usw., dann ist das keine Entlastung des Bundesrates, sondern eine zusätzliche Belastung.

Die Frage ist auch: Was soll ein Staatssekretär tun? Wir sind uns bis jetzt ziemlich einig gewesen, dass er im Departement wirken soll, dass er im Departement den Chef entlasten soll. Dann ist es eigentlich selbstverständlich, dass der Departementschef sagt, wer hier antreten oder nicht antreten wird, wer geht und wer nicht geht, und nicht sonst irgend jemand. Denn wenn es sonst jemand ist, helfen Sie dem Departementschef nicht, sein Departement zu führen. Er ist verantwortlich, und er soll entscheiden können, welche Leute er wo und wie einsetzt.

Sie haben von der demokratischen Legitimation gesprochen. Das erstaunt mich etwas. Wenn der Bundesrat jemanden wählt, hat er dann keine demokratische Legitimation dazu? Wir wählen immerhin beispielsweise die Generaldirektion der Nationalbank, wir wählen sonst noch verschiedene Personen. Wir sind bis jetzt so bescheiden gewesen, dass wir angenommen haben, wir hätten die demokratische Legitimation, diese Leute zu wählen. Und bis heute ist es eigentlich auch unbestritten gewesen. Ich weiss, jetzt habe ich vielleicht wieder etwas zuviel gesagt, jetzt kommt dann der nächste Vorstoss, dass Sie die Nationalbankdirektoren wählen und abberufen möchten. Das habe ich nicht gewollt. Ich wollte Ihnen nur sagen: Wir haben eine demokratische Legitimation, und wenn Sie diese nicht bestreiten, unterstützen und stärken Sie den Bundesrat.

Man kann sich noch etwas Bösartiges fragen: Gegen wen richtet sich diese demokratische Legitimation? Gegen den Departementschef oder gegen den Bundesrat? Das ist doch die Frage. Wenn ich als Bundesrat einen Mann, eine Frau als Direktor oder als Staatssekretär wähle und dem Bundesrat zur Wahl vorschlage und der Bundesrat diese Person wählt, dann ist die demokratische Legitimation gegeben. Aber was bringt es dann, zu sagen: Es braucht mehr demokratische Legitimation? Heisst das, dass Sie im Prinzip das haben möchten, was man im Ausland als politischen Staatssekretär kennt? Der politische Staatssekretär wäre dann nicht ein Beamter, sondern ein Mitglied des Parlamentes, des Ständerates oder des Nationalrates.

Da stellt sich die Gretchenfrage: Woher nehmen wir die Staatssekretäre? Wir sind bis heute davon ausgegangen, dass das im Prinzip Leute sein sollten, die aus der Verwaltung heraus kommen und allenfalls wieder in die Verwaltung zurückgehen würden. Das war die Überlegung, was nicht ausschliesst, dass es einmal jemand von aussen sein kann. Aber wenn es jemand von aussen sein wird, dann würde ich – so glaube ich mindestens, vielleicht bin ich naiv, aber ich würde es so tun – jemand wegen seiner Sachkompetenz und nicht aus politischen Gründen wählen.

Es ist für mich – und ich nehme an, auch für die übrigen Mitglieder des Bundesrates – selbstverständlich, genauso wie für jeden Direktor in der Privatwirtschaft und für jeden Chef: wenn er Leute einstellt, dann schaut er primär auf die Qualifikation. Dieser Aspekt steht absolut im Vordergrund. Wenn ich allerdings jemanden anstelle, dann heisst es oft: Das ist ein SP-Mann oder eine SP-Frau. Wenn es kein SP-Mitglied ist, wie etwa im Falle des Direktors der Zollverwaltung oder der Steuerverwaltung, dann fragt kein Mensch danach. Nur wenn es zufälligerweise ein SP-Mann oder eine SP-Frau ist, wird diese Frage gestellt. Aber ich kann Ihnen versichern, ich mache es wie alle anderen: Ich wähle in meinem Interesse den besten Mann oder die beste Frau. Dasselbe gilt auch für die Sprache und für alle anderen Kriterien; Mann oder Frau. Ich wähle den besten Mitarbeiter, die beste Mitarbeiterin. Das ist das, was mir am meisten dient. Ich nehme an, bei meinen Kollegen sei es gleich.

Nun, wenn wir davon ausgehen, dass wir qualifizierte Leute haben, dann stellt sich die Frage: Was wollen Sie mit der Behauptung, es solle insbesondere ein politischer Staatssekretär sein? Was wollen Sie denn eigentlich? Schlechtere Qualität? Ich denke, eigentlich nicht. Wo sollen wir die Staatssekretäre herholen? Aus dem Parlament? Das wären dann politische Staatssekretäre. Von mir aus gesehen passt das nicht in die Landschaft; in die heutige schweizerische Landschaft passt das nicht. Wir haben ein anderes System, und wir leben dieses andere System.

Wenn man das alles wirklich beachtet, dann kann man nur zu einem Schluss kommen, nämlich der Minderheit III (Ziegler Oswald) zuzustimmen. Das ist die kleinste, aber der Bundesrat steht aus voller Überzeugung hinter ihr. Alles andere ist schlechter.

Sie müssen sich auch bewusst sein: Wenn das Parlament die Wahl der Staatssekretäre bestätigt oder wenn der Bundesrat die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre nach seiner Gesamterneuerung wählt, stellt sich ein Problem: Wenn ein Bundesrat beispielsweise in einer Gesamterneuerung neu ins Amt gewählt wird, glaube ich nicht, dass er in den ersten drei Tagen in der Lage ist, seine Staatssekretäre zu berufen, weil er sein Amt in der Regel noch gar nicht kennt. Es wäre ohnehin nicht sehr gut, wenn er das sehr rasch machen würde. Das wäre nicht zweckdienlich. Umgekehrt, wenn man die Wahl bzw. die Bestätigung auf Monate und Jahre verteilt, ist sie vielleicht eine dauernde Beschäftigung für das Parlament – das würde noch gehen – und für die Medien, und das wäre weniger gut. Das hilft nicht, die Effizienz der Arbeit zu fördern.

Es stellt sich die Frage: Woher kommen die Staatssekretäre? Wenn es Politiker wären, wäre es völlig richtig, dass sie wiedergewählt oder nicht wiedergewählt würden. Aber bei den höheren Kaderbeamten versuchen wir eine neue Regelung einzuführen und die Leute nicht mehr auf vier Jahre zu wählen, sondern mehr Flexibilität zu erhalten. Wir stellen sie an, und dann erfolgt die Auflösung des Vertrags wie in der Privatwirtschaft durch den Mitarbeiter oder durch den Arbeitgeber. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage: Was machen Staatssekretäre nachher? Weiter stellt sich die Frage: Magistraten? Nichtmagistraten? Zwischenlösung? Wie entschädigen wir sie? Das sind nicht Fragen, die wir heute lösen müssen, das würde zu weit gehen, das wäre wahrscheinlich auch noch zu früh. Man muss zuerst einmal sehen, welche Funktion Sie ihnen zubilligen und welche Lösung Sie vorsehen.

Aber von mir aus gesehen wäre es nicht sehr zweckmässig, wenn man periodisch Wahlverfahren durchführen würde. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind ohnehin nicht «auf Ewigkeit» gewählt, das muss man ganz klar sagen. Es ist übrigens auch bei den heutigen Staatssekretären schon so, dass sie ausgewechselt werden, ausgewechselt worden sind. Der Bundesrat – das ersehen Sie auch aus dem Antrag, den wir Ihnen zum Beamtengesetz stellen – möchte auch bei den Chefbeamten mehr Flexibilität haben. Das ist selbstverständlich; das geht unseres Erachtens hier Hand in Hand. Man muss die beiden Dinge in etwa in der gleichen Richtung behandeln. Das ist unsere Auffassung. Aber, um es noch einmal zu sagen: Sie sollten mit der Anstellung, mit der Wahl eines Staatssekretärs oder einer Staatssekretärin nicht eine Verantwortung übernehmen, die primär dem Departementschef und in zweiter Linie dem Bundesrat zusteht.

Stellen Sie sich einmal folgendes vor: Eine Staatssekretärin oder ein Staatssekretär ist gewählt worden, Sie haben die Bestätigung ausgesprochen, und acht Tage später – weil das ja auch einige Zeit geht, in der Regel Monate, bis die Sache «durch die Mühle» ist – entschliesst sich der Departementschef, dem Bundesrat zu beantragen, diese Staatssekretärin oder diesen Staatssekretär zu entlassen. Stellen Sie sich einmal vor, was das für ein Geheule gibt. Dann wird man davon sprechen, das sei eine Missachtung des Parlamentswillens, das Parlament habe dem Mann oder der Frau das Vertrauen ausgesprochen und jetzt komme dieser Bundesrat oder diese Bundesrätin und entziehe dieser Person das Vertrauen. Das stärkt die Regierung nicht.

Die letzte Frage: Was wollen Sie damit? Wollen Sie die Regierung stärken, oder wollen Sie die Regierung schwächen? Von uns aus gesehen stärken Sie die Regierung, wenn Sie der Einführung von Staatssekretären zustimmen, aber deren Wahl nicht durch das Parlament bestätigen lassen, damit die Staatssekretäre genau wissen, wer ihr Chef ist. Denn auch in der Politik ist es so. Niemand kann zwei Herren dienen – natürlich noch viel weniger zwei Damen, um auch hier geschlechtsneutral zu sein. Das ist nicht möglich. Deshalb sollte klar sein, wo die Zuständigkeit liegt. Diese liegt hier beim Departementschef, beim Bundesrat und nicht beim Parlament. Wenn Sie also den Bundesrat stärken wollen, wenn Sie ihm Freiheit ver-

schaffen wollen, für die wichtigste Aufgabe, die Führung dieses Staatswesens, dann verzichten Sie bitte auf jede Bestätigungswahl. Dann haben Sie gut entschieden!

Schoch Otto (R, AR): Ich möchte einen Satz von Herrn Bundespräsident Stich zum Anlass nehmen, nochmals, vor allem zuhänden der Materialien, etwas mit aller Deutlichkeit klarzustellen, einen Satz, der aufzeigt, wie tief die Missverständnisse beim Bundesrat verankert sind. Herr Bundespräsident Stich hat gesagt, er sei bis heute davon ausgegangen, dass die Staatssekretäre aus der Verwaltung kämen und später wieder in die Verwaltung zurückkehrten. Später hat Herr Bundespräsident Stich seine Aussage noch dadurch ergänzt, dass er gesagt hat, das müssten höhere Kaderbeamte sein. Nein, nein! Die Staatssekretäre können zwar in Ausnahmefällen aus der Verwaltung kommen, aber sie sollen bei der Elite unseres Landes ausgewählt werden. Und die Elite unseres Landes, zu der gehören zwar höhere Kaderbeamte des Bundes, aber sie setzt sich doch nicht ausschliesslich aus Verwaltungsangestellten oder Beamten des Bundes zusammen. Dazu gehören Leute aus der Wirtschaft, Bankmanager, Wissenschaftler, Politiker – das können sie ohne weiteres auch sein – oder Kulturschaffende. Das soll ein ganz breites Spektrum sein, und da liegt auch der Kern des Missverständnisses.

Der Bundesrat möchte einfach noch eine zusätzliche Schicht Beamte schaffen. Aber wir möchten wirklich Verantwortung tragende Alter egos der Bundesräte, und diese Leute brauchen eine parlamentarische Bestätigung. Wenn es darum gehen würde, Leute aus der Verwaltung vorübergehend ein bisschen «höherzuheben» und sie dann wieder «runterzuschieben», könnte man auf die ganze Übung verzichten. Das könnte innerhalb der Verwaltung gemacht werden. Aber für das, was wir uns vorstellen, braucht es die parlamentarische Bestätigung. Das musste noch gesagt sein.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich denke, dass ausgerechnet über die Frage des Alter ego eigentlich in Artikel 41 entschieden worden ist, nämlich im Sinne, dass es das nicht gibt. Das ist klar entschieden.

Sie haben jetzt klar gesagt, es gehe um Personen mit Spezialwissen, mit einer umfassenden Persönlichkeit. Da sind wir mit Ihnen völlig einverstanden. Und wir sind auch völlig einverstanden, dass diese Personen nicht zwingend aus der Verwaltung kommen müssen. Da sind wir völlig einverstanden.

Aber ich muss Ihnen jetzt auch das andere sagen. Was kostet «die Geschlechter» eigentlich? Es ist für mich nicht das Entscheidende, was es kostet – wirklich nicht. Aber man sollte es nicht ganz ausser acht lassen.

Wenn Sie jemanden von irgendwoher holen, dann müssen Sie dem Betroffenen oder der Betroffenen auch eine gewisse Garantie geben. Und er oder sie muss auch wissen, was nachher passiert, wenn sein oder ihr Mandat ausläuft, wenn also der Bundesrat sagt: Es tut mir leid, aber das geht nicht mehr. Das muss man auch wissen.

Ich würde einfach nicht so absolut sagen, dass die Leute aus der Wirtschaft, aus den Banken, so absolut viel besser sind als unsere Chefbeamten. Wenn ich so sehe, was in der schweizerischen Wirtschaft alles läuft und passiert, dann wäre ich eigentlich dankbar, wir hätten gelegentlich bessere Manager. Dann wäre es vielleicht sogar gut, wir würden die guten in der Wirtschaft belassen. Sie können dort auch sehr gut wirken, und sie können auch beratend beistehen, sie müssen nicht unbedingt Staatssekretär werden!

Und dazu kommt noch etwas anderes. Ein Staatssekretär, der dem Bundesrat und dem Departementschef dient, muss nicht nur über Fachkenntnisse verfügen, er muss sich auch etwas in der Politik und in der Verwaltung auskennen. Wenn er dieses Wissen nicht hat, dann dient er nicht sehr viel oder lange Zeit nicht sehr viel. Das ist genauso wie beim Generalsekretär: Wenn ich als neugewählter Bundesrat käme, würde ich nie, nie in meinem Leben, den Generalsekretär auswechseln. Ich würde annehmen, mein Vorgänger habe sich ja auch etwas dabei gedacht, als er ihn wählte, und der Generalsekretär wisse mindestens, wie die Abläufe sind. Das hilft schon sehr, sehr viel, «einen Laden» einigermaßen in Gang zu halten und

nicht am Anfang das Chaos regieren zu lassen. Man muss also hier schon auch gewisse Grenzen sehen. Man ist nicht völlig frei in der Auswahl der Leute, und man kann nicht einfach glauben, man könne da irgendwen berufen und dann gehe alles gut. In bezug auf den amerikanischen Senat, da muss man natürlich auch sagen, Herr Schiesser: Das sind die Minister, die bestätigt werden. Bei uns werden die Bundesräte auch gewählt. Das geben wir ohne weiteres zu. Wir leben damit und fühlen uns glücklich dabei.

Ich bitte Sie also, dem Minderheitsantrag III (Ziegler Oswald) und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Erste Eventualabstimmung – Premier vote préliminaire

Für den Antrag Cavelti 23 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 6 Stimmen

Zweite Eventualabstimmung – Deuxième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I 20 Stimmen
Für den Antrag Cavelti 14 Stimmen

Dritte Eventualabstimmung – Troisième vote préliminaire

Für den Antrag der Minderheit I 20 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III 11 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit 21 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I 11 Stimmen

Art. 44–46

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 47

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... bei der Planung, Organisation und Koordination sowie bei den der Departementsvorsteherin

Abs. 2–4

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 47

Proposition de la commission

Al. 1

.... dans la planification, l'organisation et la coordination ainsi que dans les affaires qui sont de son ressort.

Al. 2–4

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Absatz 1 haben wir zwei Korrekturen vorgenommen.

1. Wir haben die Funktion der Organisation, für einen Generalsekretär selbstverständlich, ebenfalls in den Text für sein Pflichtenheft aufgenommen.

2. Wir haben einen Kasus korrigiert. Es heisst neu «sowie bei den der Departementsvorsteherin». Das ist der zweite redaktionelle Unterschied.

Angenommen – Adopté

Art. 48

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zimmerli

Art. 48–50

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, die Stellung der Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter zu stärken und die entsprechenden Vorschriften auf die hängige Revision der Beamtengesetzgebung abzustimmen.

Art. 48

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Zimmerli***Art. 48-50**

Renvoyer les articles au Conseil fédéral en l'invitant à renforcer la position des directrices et directeurs de groupes et d'offices, en harmonisant les dispositions y relatives avec celles qui sortiront de la révision actuelle de la législation sur les fonctionnaires.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Meiner Meinung nach können wir hier im 4. Abschnitt («Gruppen und Ämter») von Artikel 48 bis Artikel 57 gesamthaft beschliessen. Bei Artikel 58 haben wir dann eine Differenz aus einer früheren Abstimmung.

Das bedeutet nicht, dass auf diesem Gebiet keine Auseinandersetzungen stattgefunden haben. Wir haben zu den Artikeln 53 und 54 Anträge ausdiskutiert und dann im Sinne des Bundesrates entschieden.

Präsident: Der Rückweisungsantrag Zimmerli ist aufgrund des Entscheides über den ersten Rückweisungsantrag (Art. 40ff.) zurückgezogen worden.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Art. 51-57

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 58

Antrag der Kommission
Mehrheit

Abs. 1

Die Informationskonferenz besteht aus der oder dem Verantwortlichen für die Information bei der Bundeskanzlei und den Verantwortlichen

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3

Die oder der Verantwortliche für die Information bei der Bundeskanzlei führt den Vorsitz.

Minderheit

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 58

Proposition de la commission
Majorité

Al. 1

.... réunit le responsable de l'information de la Chancellerie fédérale et les responsables

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3

Elle est présidée par le responsable de l'information de la Chancellerie fédérale.

Minorité

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 58 ist das Institut Informationskonferenz völlig unbestritten. Es ist wesentlich, dass Informationen koordiniert werden und die Planung vor allem auf der Zeitachse vorgenommen wird. Strittig sind die Zusammensetzung und vor allem die Leitung. Sie haben sich bei Artikel 33 gegen die Einführung eines Regierungssprechers entschieden. Damit entfällt die Formulierung «gemäss Fassung Bundesrat», und es bleibt meiner Meinung nach die Fassung der Mehrheit zu Artikel 58 übrig.

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit: Der Minderheitsantrag bei Artikel 58 hat sich durch die Beschlussfassung in Artikel 33 in der Tat erübrigt.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit
Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 59-68

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 69*Antrag der Kommission***Ziff. 1, 2 Art. 65quinquies Abs. 1**

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ziff. 2 Art. 65quinquies Abs. 2 (neu)

Verlangt es eine Mehrheit eines Rates, hat die zuständige Departementsvorsteherin oder der zuständige Departementsvorsteher ein Geschäft persönlich in diesem Rat zu vertreten.

Ziff. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Zimmerli***Ziff. 1, 2**

Streichen

Art. 69*Proposition de la commission***Ch. 1, 2 art. 65quinquies al. 1**

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Ch. 2 art. 65quinquies al. 2 (nouveau)

Lorsque la majorité d'un conseil le demande, le conseiller fédéral compétent développe personnellement un objet devant ce conseil.

Ch. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Zimmerli***Ch. 1, 2**

Biffer

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich habe lediglich eine Bemerkung anzubringen und Ihnen einen Antrag der Kommission betreffend Artikel 69 Ziffer 2 (Art. 65quinquies Abs. 2 [neu] GVG) zu begründen.

Über diese Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes haben wir eine intensive Diskussion geführt und sind mit klarer Mehrheit zum Schluss gekommen, Ihnen zu empfehlen, einen Absatz 2 zu stipulieren: «Verlangt es eine Mehrheit eines Rates, hat die zuständige Departementsvorsteherin oder der zuständige Departementsvorsteher ein Geschäft persönlich in diesem Rat zu vertreten.»

Wir sind der Meinung, dass das die Ausnahme sein wird, dass es sich hier um ein spezifisch qualifiziertes, auch auf die Person bezogenes Geschäft handelt. Im Prinzip ist die Stellvertretungsordnung hier in einem Punkt durchbrochen worden. Wir glauben aber, dass dieses «Ventil» nun eingebaut werden muss.

Der Bundesrat erhält Staatssekretäre, und wenn man etwas bekommt, muss man gelegentlich auch etwas dafür geben; und das, was er hier geben muss, regelt Artikel 65quinquies Absatz 2 (neu) GVG.

Schmid Carlo (C, AI): Hier ist nun tatsächlich aufgrund der Entscheidungen zu Artikel 43 RVOG-Entwurf etwas Konsequenz gefordert. Wir haben Artikel 41 Absatz 3 RVOG-Entwurf zugestimmt und akzeptiert, dass die Staatssekretäre den Departementsvorsteher in der Bundesversammlung vertreten können. Nach meiner Auffassung wäre ein Absatz 2 von Artikel 65quinquies Geschäftsverkehrsgesetz dann notwendig, wenn die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung nicht akzeptiert würde, also wenn der Bundesrat den Staatssekretär selbständig ernennen könnte und keine Genehmigung durch die Räte erforderlich wäre. Dann wäre es durchaus denkbar, dass man sagte: Wir wollen uns keine bestimmte Persönlichkeit als Gesprächspartner vom Bundesrat aufkotroyieren lassen. Das wollen wir nicht. Wenn aber die Räte einen Staatssekretär akzeptieren, sehe ich wirklich nicht ein, aus welchen Gründen das Parlament dann sagen soll: Diesen wollen wir in diesem Hause nicht, zu diesem Geschäft wollen wir ihn nicht. Wir müssen den Entscheid zu Artikel 43 RVOG-Entwurf nun auch gegen uns gelten lassen! Mit der Bestätigung der Staatssekretäre haben wir sie als Gesprächspartner, als vollgültige und vollwertige Gesprächspartner anerkannt. Da scheint es mir dann sinnvoll zu sein, die Idee der Entlastung der Bundesräte im Rahmen unseres Konzeptes auch voll durchzuziehen, was nach meinem Verständnis Strelchung bzw. Ablehnung von Artikel 65quinquies Absatz 2 bedeutet, und zwar als Folge des Entscheids, den wir vorher gefällt haben. Ich stelle Ihnen den Antrag, Artikel 65quinquies Absatz 2 abzulehnen.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission, die hier diese Auffassung geschlossen vertreten hat, zu folgen. Herr Schmid Carlo stellt die Frage der dauerhaften Vertretung des Bundesrates durch den Staatssekretär und die Frage der Vertretung für ein Geschäft einander gleich. Vielleicht hätte man noch spezifisch sagen müssen: «ein spezielles Geschäft». Gemeint ist ganz klar ein Einzelgeschäft, und Sie müssen meiner Meinung nach dieses «Ventil» – nicht im Sinne der starren Logik, sondern im Sinne der politischen Inzidenz – öffnen. Ich bitte Sie daher, diese Möglichkeit zu schaffen. Sie bezieht sich immer nur auf einen Rat, nicht auf beide Räte, und es braucht eine Mehrheit dieses Rates, um den Bundesrat zu «evozieren» und ihn hier für ein bestimmtes Geschäft in das Plenum zu zitieren.

Stich Otto, Bundespräsident: Wir können natürlich die Mehrheit akzeptieren. Wir stellen einfach fest, dass die demokratische Legitimation aufgrund der Anerkennung wertlos ist, wie das Herr Schoch ausgeführt hat. (*Heiterkeit*)

An sich ist es widersprüchlich, wenn Sie vorher die politische Legitimation durch die Bestätigung verlangt haben und hier doch selber entscheiden möchten, ob ein Bundesrat trotzdem kommen muss.

Sie wollen zwar politische Staatssekretäre, aber wenn es um ein politisch wirklich brisantes Thema geht, würde ich keinem Kollegen und keiner Kollegin empfehlen, nicht selber anwesend zu sein. Beim Budget komme ich also mit Sicherheit selber, und auch die Kürzungsübungen delegiere ich nicht, denn sonst bin ich natürlich abgemeldet. Das muss man ganz klar sehen.

Wir haben also keine Opposition zu machen, wir stellen nur fest.

Präsident: Der Antrag Zimmerli ist zurückgezogen worden.

Ziff. 1, 2 Art. 65quinquies Abs. 1, Ziff. 3
Ch. 1, 2 art. 65quinquies al. 1, ch. 3

Angenommen – Adopté

Ziff. 2 Art. 65quinquies Abs. 2
Ch. 2 art. 65quinquies al. 2

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 16 Stimmen
Für den Antrag Schmid Carlo 10 Stimmen

Art. 70
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates
Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
Für Annahme des Entwurfes 21 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

Antrag der Kommission
Die Motionen 90.435 und 90.401 nicht abschreiben.

Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Proposition de la commission
Ne pas classer les motions 90.435 et 90.401.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich kann Ihnen lediglich sagen, dass der Anhang «Studie parlamentarischer Regierungssystem» von der Kommission zur Kenntnis genommen worden ist. Wir möchten mit klaren Mehrheiten aufrechterhalten: Die Motionen des Nationalrates 90.435 (FDP-Fraktion) und 90.401 (Kühne) sollen nicht abgeschrieben werden. Die übrigen Vorstösse empfehlen wir Ihnen zur Abschreibung.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

An den Nationalrat – Au Conseil national

Fünfte Sitzung – Cinquième séance

Donnerstag, 26. Januar 1995, Vormittag
Jeudi 26 janvier 1995, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Frey Claude (R, NE)

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 20. Oktober 1993 (BBI III 997)
Message et projet de loi du 20 octobre 1993 (FF III 949)

Beschluss des Ständerates vom 9. März 1994
Décision du Conseil des Etats du 9 mars 1994

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

Antrag der Kommission
Eintreten

Antrag Blocher
Nichteintreten

Antrag Schmid Peter
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte vorzusehen und gleichzeitig einen Vorschlag zu unterbreiten, wie bei einer Sitzzahl von 9 oder 11 eine sinnvolle Aufteilung grosser Departemente oder eine Neuverteilung der Bundesämter der bestehenden Departemente vorgenommen werden kann.

Antrag der LdU/EVP-Fraktion
Rückweisung an den Bundesrat
mit dem Auftrag, den eidgenössischen Räten eine Vorlage über die Schaffung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für den Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem zuzuleiten und dann erst die gesetzlichen Detailregelungen vorzulegen.

Antrag der sozialdemokratischen Fraktion
Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, das Geschäft in eine Organisationsvorlage und eine Vorlage betreffend die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre aufzuteilen.

Antrag der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei
Rückweisung an die Kommission
mit dem Auftrag, eine Vorlage über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation unter Ausklammerung der Bestimmungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre zu unterbreiten.

Proposition de la commission
Entrer en matière

Proposition Blocher
Ne pas entrer en matière

Proposition Schmid Peter
Renvoi au Conseil fédéral
avec le mandat de prévoir une augmentation du nombre des conseillers fédéraux et de présenter simultanément une proposition de répartition judicieuse des départements avec 9 ou 11 grands départements ou de quelle manière les offices fédéraux pourraient être répartis différemment entre les départements existants.

Proposition du groupe AdI/PEP
Renvoi au Conseil fédéral
avec le mandat de soumettre au Parlement un projet consistant à créer les conditions constitutionnelles d'un passage à un système parlementaire fondé sur le principe de concurrence; les détails seront réglés ultérieurement.

Proposition du groupe socialiste
Renvoi à la commission
avec le mandat de présenter un objet en deux projets séparés, l'un sur l'organisation, l'autre consacré aux secrétaires d'Etat.

Proposition du groupe de l'Union démocratique du centre
Renvoi à la commission
avec le mandat de présenter un projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration sans les dispositions concernant les secrétaires d'Etat.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: In schwierigen Zeiten zeigen sich die Stärken und Schwächen eines Regierungssystems; das ist auch bei dem unserigen der Fall. Es ist deshalb verständlich und richtig, dass wir uns mit der Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation befassen. Der Ruf nach Reformen geht ja bekanntlich noch viel weiter: nach Reform des ganzen Regierungssystems und Änderung der staatlichen Strukturen.

Vorerst gilt es aber, in einem ersten Schritt das zu tun, was innerhalb der geltenden Verfassungsbestimmungen möglich ist, und zwar so, dass nicht spätere und umfassendere Reformschritte präjudiziert werden. Mit dem vorliegenden Entwurf des Bundesrates für ein Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz soll das bestehende Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978 ersetzt werden. Die Zielsetzungen dieser ersten Phase der Reformen – sie wird auch als «Reform 93» bezeichnet – sollen sein:

1. Stärkung des Bundesratskollegiums: Der Bundesrat soll sich verstärkt auf seine Hauptaufgabe, die Wahrnehmung der Regierungsaufgaben, konzentrieren können, und zwar ausdrücklich als Kollegialbehörde. Diese einzigartige Regierungsform, die von der Verfassung gegeben ist, soll, soweit dies möglich ist, durch organisatorische Massnahmen den härteren Bedingungen unserer Zeit angepasst werden. Es braucht mehr Effizienz, mehr Überzeugungskraft der Regierung und eine stärkere Betonung der Führungsaufgaben. Einer klaren und sachgerechten Information von Parlament und Öffentlichkeit kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Die Kommission möchte die vorrangige Bedeutung der Regierungsaufgaben durch verschiedene Anträge und durch eine Vereinfachung und Versachlichung des Gesetzentwurfs verdeutlichen.

2. Damit der Bundesrat als Regierung flexibler und zielkonformer handeln kann, braucht er eine erweiterte Organisationskompetenz in seinen Departementen. Die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter und Gruppen erfolgt abschliessend durch den Bundesrat. Es braucht nicht wie bisher entsprechende Bundesbeschlüsse, die vom Parlament zu verabschieden sind. Mit der erweiterten Organisationskompetenz erhält der Bundesrat ein zusätzliches Führungsinstrument. Man kommt zu einer besseren Teilung der Aufgaben und der Verantwortung zwischen Regierung und Parlament.

Die Bundesversammlung behält ihre Aufgaben als Oberaufsichtsbehörde bei und hat natürlich auch immer noch die Budgethoheit und die Aufsichts- und Kontrollaufgaben.

3. Die direkte Entlastung des Bundesrates durch die Einführung von Staatssekretären: Da es sich hier um etwas in der Verwaltungshierarchie Neues handelt, hat dieses Kapitel in

der Kommission zu ausgiebigen Diskussionen und Auseinandersetzungen geführt und wird es wahrscheinlich auch hier tun. Leider erhält man dadurch den Eindruck, bei der Vorlage gehe es nur um die Institution der Staatssekretäre. Das ist falsch. Es ist aber wichtig, dass wir uns eingehend mit der Stellung und den Aufgaben von Staatssekretären auseinandersetzen. Wir wollen das Ziel einer effizienteren Regierungstätigkeit erreichen und nicht spätere Schritte der Regierungsreform beeinflussen.

Einerseits geht es also darum, nicht zusätzliche Superbeamte zu schaffen, und andererseits wollen wir nicht ein bestimmtes Regierungsmodell einführen, nämlich beispielsweise ein sogenanntes zweistufiges System mit Bundesratsebene und Fachministerebene. Es war schwierig, einen gangbaren Weg zu finden. In Artikel 33b (neu), bei der Umschreibung der Funktionen der Staatssekretäre, sind wir den Beschlüssen des Ständerates gefolgt. Entgegen der Auffassung des Bundesrates sollten die Staatssekretäre nur für besonders wichtige Führungsaufgaben eingesetzt werden, auch für departementsübergreifende Aufgaben von besonderer Tragweite. Ausgeschlossen sind dabei ausdrücklich Stabsaufgaben oder die Übernahme eines Generalsekretariates.

Die Kommission will aber die Staatssekretäre möglichst nahe bei der Regierung haben. In diesem Sinne haben wir die Bestimmungen zu den Staatssekretären unter dem Zweiten Titel «Die Regierung» eingefügt und nicht, wie der Bundesrat das getan hat, unter dem Dritten Titel «Die Bundesverwaltung». Auf jeden Fall, um auch die Verantwortung klar zu definieren, sollen die Staatssekretäre einem Departementsvorsteher unterstehen und sind diesem voll verantwortlich. Wir wollen auf keinen Fall die Reglerungsverantwortung teilen: Der gewählte Bundesrat hat die volle Regierungsverantwortung, und diese wird nicht mit den Staatssekretären geteilt.

Nach den Beschlüssen des Ständerates bedarf die Wahl der Staatssekretäre der Bestätigung durch die Bundesversammlung. Der entsprechende Antrag wurde durch unsere Kommission nur mit dem Stichentscheid der Präsidentin bestätigt. Auch mit dieser Bestätigung soll die Bedeutung der Staatssekretäre besonders hervorgehoben werden. Die Kommissionsminderheit I (Tschäppät Alexander) will allerdings auf die Bestätigung durch die Bundesversammlung verzichten. Die Minderheit II (Ruckstuhl) will die Wahl der Staatssekretäre durch eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung bestätigen lassen.

Auch diese Frage der Bestätigung der Staatssekretäre ist zweifellos ein wichtiger Diskussionspunkt. Man muss sich sogar fragen, ob diese Bestätigung verfassungskonform sei. In der Verfassung ist das nicht vorgesehen. Wir befinden uns also mit dieser Bestätigung in einer relativ «dünnen Luft». Mit der Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung will man deren Legitimation im In- und Ausland verstärken. Man will damit den Staatssekretären eine besondere Bedeutung geben, sie von den gewöhnlichen Beamten abheben, ohne sie aber zu Mitgliedern der Regierung oder zu Ministern werden zu lassen.

Die Kommission ist sich durchaus bewusst – das kommt auch im knappen Entscheid zum Ausdruck –, dass es heikel ist, die Stellung der Staatssekretäre zu bestimmen. Vielleicht ist noch nicht die letzte Lösung gefunden; man muss bereit sein, allenfalls später, wenn Erfahrungen gesammelt werden konnten, auf das Thema zurückzukommen.

Die Institution von Staatssekretären lässt sich nur dann rechtfertigen, wenn sie tatsächlich zur Entlastung der Bundesräte beitragen kann und wenn dadurch die Effizienz der Regierungstätigkeit gefördert wird. Wie der Ständerat, so möchte auch die Kommission die Zahl der Staatssekretäre vorläufig auf 10 begrenzen. Im weiteren soll mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit bei Artikel 69a (neu) klargestellt werden, dass die Staatssekretäre in der Stellenplafonierung eingeschlossen sind. Man will also den Beamtenapparat als Ganzes nicht aufstocken.

Wie erwähnt stellt die heutige Vorlage die erste Phase der Regierungsreform dar; der Verfassungsspielraum ist eng, aber er soll möglichst voll ausgenutzt werden. In der anschließenden zweiten Reformphase geht es dann um die eigentliche Staats-

leitungsreform. Dazu sind Verfassungsänderungen notwendig. Diese Verfassungsänderungen sollen mit der Totalrevision der Bundesverfassung koordiniert werden. Man will diese Bestimmungen zur Regierungsreform bausteinartig in die neue Bundesverfassung einfügen. Das sollte zeitlich möglich sein, weil ja in Aussicht gestellt wurde, dass der Entwurf für eine Totalrevision der Bundesverfassung in nächster Zeit vorgelegt werden kann.

Für die zweite Reformphase stehen im Vordergrund: das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung, eine bessere Teilung der Aufgaben und der Verantwortlichkeiten, weiter das Gesetzgebungsverfahren hinsichtlich Form, Verfahren und Stufengerechtigkeit des Erlasses, die Reform der Gerichtsbarkeiten, die dem Bund anvertraut sind, dann auch das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen und die Mitwirkung der Kantone und schliesslich die eigentliche Reform der Regierungsorgane des Bundes.

Dieser letzte, fünfte Bereich der Regierungsreform stellt einen besonders heftig diskutierten Bereich der zweiten Phase der ganzen Reformbemühungen dar. Dabei geht es insbesondere um die Fragen, ob wir bei unserem bekannten und vertrauten System der Kollegialregierung mit sieben Bundesräten bleiben wollen oder ob wir eine andere Form der Staatsführung vorziehen: zusätzliche Bundesräte, ein Präsidialsystem, ein parlamentarisches Konkurrenzsystem usw. Diese Dinge sollten in der zweiten Reformphase an die Hand genommen werden.

Der Bundesrat hat sich bekanntlich für eine Kombination von verschiedenen vorgelegten Modellen entschieden, nämlich für eine verstärkte Departementsführung und ein zweistufiges Regierungsmodell; allenfalls sollte auch die Erhöhung der Zahl der Bundesräte geprüft werden. Aber das sind Dinge der zweiten Reformphase; damit müssen wir uns jetzt nicht beschäftigen. Es geht jetzt nur um die Reformen, die innerhalb der bestehenden Verfassung möglich sind. Man will hier bewusst in kleinen Schritten vorwärtsgehen, aber mit diesen kleinen Schritten nicht in eine falsche Richtung zielen.

Ihre vorbereitende Kommission hat stillschweigend Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Ich beantrage Ihnen namens der Kommission, dasselbe zu tun und den Nichteintretensantrag Blocher abzulehnen.

Am Ende der Kommissionsberatung war allerdings die Begeisterung der Kommission für das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz begrenzt. Die Kommission hat der Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 13 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen zugestimmt. Ich empfehle Ihnen, die Vorlage zu behandeln. Auf die Rückweisungsanträge werde ich nach deren Begründung noch kurz zurückkommen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Avec son projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral nous propose un premier train de réformes du gouvernement et de l'administration, ou une première phase si l'on veut.

Comment en est-on arrivé à ce projet? En 1990, diverses interventions parlementaires ont demandé de procéder à une réforme du Parlement et du gouvernement. Une première phase de la réforme du Parlement a été discutée et est entrée en vigueur, nous n'y reviendrons plus.

En ce qui concerne la réforme du gouvernement, le Conseil fédéral a nommé une commission d'experts, sous la présidence du professeur Eichenberger, qui a assisté d'ailleurs à une partie de nos travaux. Cette commission a déposé son rapport en 1991 déjà, en proposant – je crois que cela est bien connu – cinq modèles de gouvernement: trois, dénommés A, B, C, qui maintiennent le système du gouvernement collégial, et deux qui introduisent le système parlementaire ou le système présidentiel. Le Conseil fédéral a très rapidement écarté ces deux derniers modèles, pour conserver le principe du gouvernement collégial.

Le Conseil fédéral a encore décidé de procéder à la réforme en deux phases: la première, qui ne touche pas aux dispositions constitutionnelles, et la seconde où sont examinées les modifications de la constitution qu'implique vraisemblablement le choix de l'un des trois modèles de la commission d'experts.

Il faut ajouter à cela, pour être complet, que se déroule parallèlement l'examen du projet de révision totale de la constitution, qui touchera inévitablement aussi aux dispositions relatives à l'organisation du gouvernement et de l'administration. Mais le Conseil fédéral estime à juste titre que la révision totale de la constitution, dont l'issue est assurément incertaine, ne doit pas paralyser, dans le temps surtout, la réforme du gouvernement qui présente un degré évident d'urgence. Personne n'a mis en doute la justesse de cette opinion.

En revanche, la division en deux phases de la procédure de réforme du gouvernement a suscité quelques critiques. Si les uns considèrent que la politique des petits pas, spécialité helvétique, permet de gagner du temps par rapport aux délais des réformes constitutionnelles, d'autres ont regretté que cette habitude de diviser les projets en deux phases empêche généralement d'avoir une vue d'ensemble des réformes et rende leurs auteurs craintifs, de peur de créer des préjudices dans les secondes phases. C'est particulièrement vrai s'agissant du problème des secrétaires d'Etat. Si on insiste sur leur caractère politique et sur la sanction de leur nomination par le Parlement, on s'engage déjà fortement en direction du modèle C, ce contre quoi s'élève le Conseil fédéral. Mais si, au contraire, on admet que les secrétaires d'Etat sont plutôt des spécialistes, choisis et révoqués par le Conseil fédéral seul, on risque d'empêcher le choix du modèle C, puisqu'il sera difficile de renvoyer d'un coup tous les secrétaires d'Etat mis en place pour les remplacer par des ministres politiques.

Les objectifs de la réforme du gouvernement n'ont pas été sérieusement contestés en commission. Il s'agit de renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale, d'améliorer l'organisation et la direction des départements, en déchargeant leurs chefs d'une partie de leur fonction de direction desdits départements. Efficacité, souplesse dans l'organisation, primauté accordée aux obligations gouvernementales – j'insiste là-dessus – doivent donc représenter les objectifs de cette réforme. Tout le monde paraît d'accord à ce sujet.

En revanche, la commission a discuté longuement des moyens. Certains commissaires, qui ne se sont pourtant pas opposés à l'entrée en matière, auraient voulu passer immédiatement à l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux – d'ailleurs une proposition de renvoi Schmid Peter va dans ce sens. Comme il se serait agi en réalité de proposer autre chose, notamment une modification constitutionnelle, ce qui n'était pas prévu dans le projet du Conseil fédéral, il n'est pas sûr que cette proposition eût été recevable. Quoi qu'il en soit, elle a été écartée par 11 voix contre 4 et avec 6 abstentions.

Nous examinerons les propositions au fur et à mesure qu'elles viendront en discussion. Nous aimerions simplement insister ici sur quelques points de portée plus générale. Le président de la Confédération s'est étonné, avec peut-être une pointe d'humeur, que tout le monde, parlementaires, médias, simples citoyens paraissent mieux savoir que le Conseil fédéral comment celui-ci doit s'organiser. A vrai dire, on peut comprendre que les donneurs de conseils finissent par irriter ceux qui voient de l'intérieur le fonctionnement de leur institution. Mais peut-être, et cela était parfois sous-jacent dans nos discussions, il n'est pas mauvais non plus que ceux qui observent de l'extérieur le fonctionnement ou le dysfonctionnement de la maison gouvernementale puissent donner leur avis. Sinon d'ailleurs pourquoi le Conseil fédéral aurait-il désigné une commission d'experts pour étudier la réforme?

A cet égard, force est d'admettre que votre commission n'a pas toujours su éviter les ambiguïtés. Elle est assez largement partie de l'idée qu'il fallait laisser le maximum de liberté au gouvernement pour déterminer ce qu'il devait faire et comment il devait fonctionner. Vous pouvez voir que nous proposons souvent de biffer des dispositions trop détaillées prévues par le projet du Conseil fédéral et adoptées par le Conseil des Etats. Mais lorsque votre commission s'est imaginée que le Conseil fédéral pourrait faire un autre usage de cette liberté que celui qu'elle souhaitait, elle a mis des cauteles ou des garde-fous – c'est une expression malheureuse pour parler de nos sept sages –, pour être sûre que la volonté du Parlement sera bien respectée par le gouvernement.

La pièce de résistance a évidemment été la question des secrétaires d'Etat. Il faut dire que le Conseil fédéral a cultivé, lui aussi, l'ambiguïté, dans la mesure où il déclare qu'ils ne seront ni des fonctionnaires ni des magistrats. Au surplus, en définissant leur fonction, à l'article 41, le Conseil fédéral éveillait le soupçon, ou même davantage que le soupçon, qu'il entendait élever au statut de secrétaires d'Etat des fonctionnaires méritants, et même compétents, puisque, par exemple, ils auraient pu être des secrétaires généraux de département, ce que le Conseil des Etats a, à juste titre à notre avis, exclu.

Or, faut-il le rappeler, la grande majorité de votre commission considère qu'il est parfaitement inutile, et même nuisible, de créer une catégorie de hauts fonctionnaires supplémentaire qui viendraient s'intercaler entre les chefs de département et les directeurs d'office. Aujourd'hui déjà, les conseillers fédéraux peuvent déléguer, et pourraient davantage déléguer encore, des tâches à leurs secrétaires généraux ou à leurs directeurs d'office. Mais ce qu'il faut, ce sont des secrétaires d'Etat qui aient une vision politique des problèmes, qui puissent décharger les conseillers fédéraux dans le secteur public et politique. Il faut aussi qu'ils puissent représenter valablement le chef du département, non seulement à l'étranger, mais aussi devant le Parlement et ses commissions, et dans un certain nombre de tâches de représentation.

Soulignons en passant que votre commission a renoncé à l'énumération des possibilités de représentation pour la formule générale de représentation partout, sauf au Conseil fédéral cela va de soi, sur instruction du chef de département.

L'une des préoccupations de votre commission, qui est aussi évidemment celle du Conseil fédéral, est d'éviter que les secrétaires d'Etat fassent de l'ombre aux conseillers fédéraux, ou plus simplement n'entrent en conflit avec eux. Conçue comme une décharge pour les conseillers fédéraux, l'institution des secrétaires d'Etat ne doit évidemment pas rendre plus ardue la tâche de nos sept sages. Une série de mesures nous paraît, sinon éviter tous risques inhérents à la nature humaine, du moins les limiter sérieusement. J'aimerais énumérer ici la nomination par le Conseil fédéral sous réserve de la ratification par le Parlement, l'attribution des secrétaires d'Etat à un département, la détermination des fonctions précises par le chef de département, la fixation d'une claire responsabilité à l'égard de ce chef de département, la possibilité d'assister aux séances du Conseil fédéral sur la seule proposition du chef du département, et enfin la révocation en tout temps par le Conseil fédéral, aussi sur proposition du chef du département. Le secrétaire d'Etat clairement rattaché à un département pourra néanmoins recevoir des fonctions supradépartementales, avec l'accord du Conseil fédéral, et, notamment, des chefs des autres départements concernés.

La commission a longuement discuté de la ratification de la nomination des secrétaires d'Etat par chacune des Chambres ou par l'Assemblée fédérale, comme l'a décidée le Conseil des Etats, contrairement à l'avis du Conseil fédéral, qui ne veut pas d'immixtion du Parlement dans ces nominations.

Rappelons tout d'abord qu'il s'agit d'une ratification et non d'une élection semblable à celle du Conseil fédéral. L'Assemblée fédérale n'aura pas le droit, dans ce système, d'imposer au Conseil fédéral un secrétaire d'Etat dont il ne voudrait pas, alors qu'elle peut parfaitement lui imposer un ou une collègue que celui-ci ne souhaiterait pas. La commission s'est divisée en deux parties égales, et c'est la voix prépondérante de la présidente qui a tranché pour la décision du Conseil des Etats. La minorité de la commission craint que la ratification fasse l'objet de manœuvres politiques, que la sanction de l'Assemblée fédérale donne trop de poids aux secrétaires d'Etat et en fasse des miniconseillers fédéraux, et que l'on crée la confusion entre les conseillers fédéraux élus et les secrétaires d'Etat qui devraient rester des collaborateurs des premiers. Le point de vue de la minorité sera d'ailleurs exposé dans les propositions de renvoi et, le cas échéant, à l'article 33d (Arrêté B).

La majorité de la commission, elle, entend distinguer très clairement les secrétaires d'Etat, revêtus de fonctions politiques, des hauts fonctionnaires. Elle estime cette sanction parlementaire nécessaire pour donner une plus grande légitimité à la fonction, tant dans ses représentations à l'étranger qu'à

l'égard du Parlement, des cantons et de l'opinion publique. Elle estime que l'argumentation de la crainte des influences politiques est particulièrement faible, parce que ces manoeuvres peuvent se dérouler encore plus librement dans les coulisses du Conseil fédéral que dans une assemblée publique. Enfin, la majorité croit que la ratification est une condition nécessaire pour éviter le dérapage de l'institution vers une sorte de consécration des fonctionnaires les plus méritants.

Quant au nombre, après avoir examiné différentes possibilités, votre commission s'est ralliée au chiffre de dix, tout en précisant «au plus». Elle laisse au Conseil fédéral le choix définitif du nombre, entre un et dix, et du moment de la nomination, car il ne sera pas nécessaire que tous les secrétaires d'Etat soient nommés en même temps. Tout au contraire, il paraît préférable qu'ils le soient au moment où une tâche paraît, en fonction de l'évolution des circonstances, prendre une ampleur considérable.

Enfin, la commission a voté, par 21 voix sans opposition, le déplacement du chapitre consacré aux secrétaires d'Etat dans le Titre deuxième «Le gouvernement», plutôt que comme simple section du Titre troisième «L'administration fédérale». C'est la conséquence logique du fait que les secrétaires d'Etat doivent décharger les conseillers fédéraux, aussi dans leurs tâches gouvernementales, et pas seulement dans leurs tâches administratives.

La majorité de la commission a admis un amendement, précisant, dans les dispositions transitoires, que le nombre de secrétaires d'Etat doit être compris dans le plafonnement des effectifs du personnel fédéral. Même si une telle disposition peut paraître en contradiction avec la volonté de ne pas assimiler les secrétaires d'Etat aux fonctionnaires, elle démontre notre volonté, qui pourrait apparaître nécessaire en cas de référendum, de ne pas créer un flottement de l'administration fédérale par cette nouvelle institution.

Votre commission ne s'est pas occupée que de l'institution des secrétaires d'Etat. Elle a repoussé une proposition qui tendait à déroger à la loi fédérale sur les finances de la Confédération pour des groupements ou offices chargés de mandats de prestations. Dans sa majorité, elle n'a pas contesté, dans son principe, l'utilité de la mesure. Il nous paraît cependant que le lieu de cette disposition est mal choisi, car elle appartient indiscutablement à la loi fédérale sur les finances de la Confédération, et il aurait fallu entendre d'abord l'avis des Commissions des finances, ce que le temps à disposition, à l'époque, ne permettait plus.

A l'article 51, la commission a cherché à régler le problème de l'irrecevabilité de certains recours devant le Conseil fédéral. Même lorsque le Conseil fédéral n'est pas compétent du point de vue de l'organisation de la juridiction administrative, il doit néanmoins conserver le droit de donner des instructions particulières à l'administration, non pas pour corriger la décision d'espèce, ce qui serait inadmissible du point de vue de la protection des droits des administrés, mais pour l'interprétation future de cas semblables.

Enfin, à l'article 52, la commission a cherché à régler et à définir le difficile pouvoir de délégation. La formule choisie est-elle exactement celle qu'il faudrait? Le Conseil des Etats, dans la procédure d'élimination des divergences, pourra peut-être en améliorer et en préciser le texte.

En conclusion, la commission vous invite, par 13 voix contre 1 et avec 5 abstentions, à entrer en matière.

Schmid Peter (G, TG): Wir haben einen Gesetzentwurf zu beraten, bei dem der Bundesrat eine wesentliche Möglichkeit zur Effizienzsteigerung der Regierungstätigkeit und zur wirksamen Entlastung der einzelnen Magistraten von vornherein ausschliesst, nämlich die Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Man kann sich selbstverständlich zu dieser Frage stellen, wie man will, aber es geht nicht an, dass der Bundesrat dem Parlament eine so wichtige Frage einstweilen vorenthält und diesem eigentlich nur marginale Retuschen vorlegt. Wenn es uns allen wirklich Ernst ist mit einer wirksamen Regierungsreform, können wir die wohl entscheidendste Frage, ob wir eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte ins Auge fassen möchten, nicht einfach überspringen.

Wenn man bedenkt, wie viele Minister die Regierungen anderer, ebensokleiner Länder stellen, sollten wir nicht immer so tun, als hätten wir sieben Übermenschen im Bundesrat, die so viel leisten wie andere Regierungen mit doppelter Mitgliederzahl. Wir haben zudem Departemente, die gegenüber anderen eindeutig viel grösser und zum Teil wirklich überdimensioniert sind. Wenn wir also das Pferd nicht am Schwanz aufzäumen wollen, hätten wir zuerst über das Bundesratsgremium zu beraten und nachher über die Frage der Staatssekretäre. Erst in dieser Reihenfolge können wir anschliessend entscheiden, ob wir solche überhaupt noch brauchen, und wenn ja, wie viele.

Es ist mir bewusst, dass die Zahl der Bundesräte in der Bundesverfassung festgelegt ist und durch ein Gesetz nicht abgeändert werden kann. Aber wenn sich dies von der Sache her als notwendig erweist, müssen die entsprechenden Schritte eingeleitet werden. Ich habe zwar Verständnis dafür, dass sich der Bundesrat eine möglichst baldige Entlastung wünscht, befürchte aber, dass er in einer späteren Phase der Regierungsreform erst gar nicht mehr über eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte reden will. Verabschieden wir dieses Gesetz, ist dieses Thema einstweilen vom Tisch, und wir haben uns einmal mehr mit kosmetischen Retuschen und Marginalien befassen müssen. Es wäre eine weitere Variante der Politik «von der Hand in den Mund», wie wir sie von den Vorlagen mit Dringlichkeitsrecht her zur Genüge kennen.

Mit meinem Rückweisungsantrag möchte ich den Bundesrat beauftragen, eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte vorzusehen und uns einen Vorschlag zu unterbreiten, wie beispielsweise bei einer Sitzzahl von 9 oder 11 eine bessere Aufteilung grosser Departemente beziehungsweise eine Neuverteilung der Bundesämter aussehen könnte. Wir haben Departemente, die eindeutig zu gross sind, etwa das Departement des Innern, das Volkswirtschaftsdepartement und das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

Der Haupteinwand gegen eine Erhöhung lautet bekanntlich, je grösser das Bundesratskollegium sei, desto schwerfälliger werde die Beratung der Geschäfte und die Entscheidungsfindung. Das tönt auf den ersten Blick recht plausibel. Ich kann mir aber vorstellen, dass es innerhalb eines grösseren Gremiums sehr wohl auch andere Arbeitsmethoden gibt und dass solche wohl schon angewendet werden. Eine Vorbearbeitung von Departementengeschäften in Unterausschüssen und kleinen Vorbereitungsgruppen von Bundesräten könnte sogar die Effizienz erhöhen und die Sitzungen des Gesamtbundesrates unter Umständen abkürzen. Die Erhöhung der Zahl der Bundesräte wäre dann auch nicht zwingend verbunden mit einer Stärkung des Präsidiums. Sie schliesst, wie gesagt, auch den Einsatz von Staatssekretären keineswegs aus; sie würde ihn nur modifizieren und es ermöglichen, eine ungefähre gleiche Verteilung dieser Posten auf die Departemente vorzunehmen.

Mit der Erhöhung der Sitzzahl könnten sich die einzelnen, von bestimmten Ressorts wirklich entlasteten Bundesräte noch besser in ihre Aufgaben vertiefen oder – mit einem Wort von Goethe gesagt, das man als Prinzip nehmen kann –: «Eines recht wissen und ausüben gibt höhere Bildung als Halbheit im Hundertfältigen.» Es ist begreiflich, dass die Aufteilung der Ressorts unter mehr Bundesräte als eine gewisse Abtretung von Machtbefugnissen empfunden wird. Uns Politikern fällt es wohl generell schwerer, Aufgaben abzutreten, als uns neue aufzuladen. Ich denke aber, richtig verstandene Macht hängt nicht so sehr davon ab, wie viele Ressorts einem zugeordnet sind, sondern mit welcher Kompetenz die Departemente schliesslich geleitet und die Anliegen vertreten und entschieden werden.

Ich weiss, die Erhöhung der Zahl der Bundesräte ist in diesem Rat hier ein Thema. Mein Rückweisungsantrag hat zum Ziel, diese Frage der Erhöhung der Zahl der Bundesräte und eine mögliche Neuverteilung der Departemente vor allen andern Fragen, auch vor derjenigen einer Einsetzung von Staatssekretären, endlich zu klären.

Helfen Sie mit der Unterstützung meines Rückweisungsantrages, der von der Sache her selbst zu begründen ist, dass wir bei dieser zentralen Frage der Regierungsreform endlich einen Schritt weiter kommen.

Gredelmeyer Verena (U, ZH): Die Reform der Regierung ist eng verknüpft mit der Reform unseres Parlamentes, auch mit den Volksrechten. Wir können das eine vom anderen nicht trennen – immer vorausgesetzt, wir sind zu einer Reform bereit. Was aber vorliegt, ist keine Reform, sondern eine Revision des Bestehenden, und das ist ein Unterschied. Was wir wollen, ist eine Reform. Selbst der Rückweisungsantrag Schmid Peter ist noch irgendwo innerhalb des Revisionsbereiches, das heisst, er rüttelt nur ein bisschen am Gebäude unserer bisherigen Führungsinstrumente dieses Staates.

Wir sind der Ansicht, dass die Unfähigkeit, die man heute dem Bundesrat generell vorwirft – die Unfähigkeit, in diesem Staate zu führen –, auch mit unserer Unfähigkeit in diesem Saale etwas zu tun hat. Das beste Beispiel war das Trauerspiel, das wir gestern geboten haben. Es ist also unfair, den Bundesrat, je nach Zusammensetzung, je nach politischem Wind, je nach persönlicher Verstimmung, für das Malaise in diesem Lande verantwortlich zu machen. Ich glaube, das Malaise wird lediglich in den reformbedürftigen Strukturen gespiegelt, das Malaise, das sich im Lande Helvetien seit mindestens fünf Jahren manifestiert, das heisst seit dem Zusammenbruch der bipolaren Welt und damit unseres eigenen Weltbildes. Was wir also brauchen, ist keine Revision des Bestehenden, sondern wir brauchen ein neues Instrument. Das braucht Mut, und das ist in diesem Lande nicht unbedingt die hervorstechendste Tugend.

Wenn ich sage, wir könnten an der heutigen Struktur nichts mehr ändern, dann sage ich damit auch, dass Staatssekretäre, wie sie nun zur Entlastung des ohne Zweifel überlasteten Bundesrates angeboten werden, für mich eigentlich nichts anderes sind als Stützpfeiler, die man um ein einsturzgefährdetes Gebäude herum errichtet, um den totalen Zusammenbruch zu verhindern. Das ist keine Reform. Das erhöht höchstens den Bedarf an «Stütztherapien», an Instrumenten, die dazu dienen, eine Ruine aufrechtzuerhalten – statt dessen sollten wir den Mut haben, sie zu schleifen und einen Neubau zu wagen! Ich weiss, es ist nicht populär, und wir werden damit bestimmt nicht durchkommen. Deshalb kann ich jetzt schon sagen: Wenn wir damit nicht durchkommen, können wir mit dem Rückweisungsantrag Schmid Peter durchaus leben, denn die Erhöhung der Zahl der Bundesräte war schon ein Postulat, als ich noch ein Kind war. Schon damals war man der Meinung, es sei nicht unbedingt gerechtfertigt, einen Staat, auch wenn es ein Kleinstaat ist, mit sieben Bundesräten regieren zu wollen.

Ganz besonders aber geht es heute nicht mehr an, dass wir am Kollegialprinzip festhalten, das wiederum eng verbunden ist mit dem Prinzip der Zauberformel. Die Zauberformel ist aber letztlich nichts anderes als ein Machtkartell, das sich inzwischen selbst erhält. Anfänglich, 1959, hatte es durchaus einen Sinn, weil man dachte, man könne damit die Referendumsfreudigkeit etwas dämpfen, da ja Regierungsparteien unmöglich gegen sich selber das Referendum ergreifen könnten. Wer diese Hoffnung gehegt hat, sieht sich inzwischen getäuscht. Es sind nicht wenige und sehr markante Referendumsgelüste, die sich innerhalb der Bundesratsparteien manifestieren, und damit hat sich die Zauberformel von selbst erledigt.

Ich weiss, das ist eine heilige Kuh, und wer an der Macht ist, will nicht von sich aus abtreten. Deshalb greift man zu Revisionsmodellen anstatt zu Neuerungen. Wir hingegen wollen eine Neuerung im Sinne eines Konkurrenzsystems. Wir sind der Ansicht, dass man ein Land in der heutigen Zeit nicht mehr mit Instrumenten von vorgestern regieren kann, um die Probleme von übermorgen zu lösen. Wir brauchen den Mut zu einer totalen Erneuerung. Zudem ist das Konkurrenzsystem auch ehrlicher, weil dann endlich manifest wird, dass Macht etwas kostet. Man kann nicht an der Macht teilnehmen, gleichzeitig in der Opposition sein und sich selber in beiden Systemen erhalten. Das heutige System ist unehrlich und morsch geworden. Aber nichts hat bekanntlich einen höheren Bestand als die Gewohnheit, vor allem, wenn es um die Verteidigung von Privilegien geht.

Wir müssen uns nun überlegen, ob wir ein neues Instrument finden, das dem Bundesrat erlaubt, die Führungsaufgaben,

die ihm zustehen, auch wahrzunehmen. Er muss dann aber unter Umständen auch dafür geradestehen und die Konsequenzen ziehen, wenn das Parlament anders entscheidet. Andererseits aber heisst das für das Parlament, dass es kohärenter politisieren muss, dass die Fronten klarer werden, damit das Volk, das uns nicht nur wählt, sondern auch zu Sachabstimmungen Stellung nehmen muss, klarer sieht, wo wir stehen.

Sollte man nun tatsächlich eines fernem Tages daran denken, zu einem Systemwechsel überzugehen, zu einem Konkurrenzsystem, dann versuchen Sie, bitte nicht, das Rad zu erfinden, sondern nehmen Sie das ungeheure Wagnis auf sich, über die Grenzen zu schauen und zu sehen, wie es wohl die anderen machen. Wir werden mit Erstaunen feststellen, dass ausserhalb der Schweiz alle anderen Demokratien mit irgendeiner Form von Konkurrenzsystem funktionieren. So schlecht kann das also nicht sein. Dass man sich an irgendeines dieser Modelle hält und es unseren Gegebenheiten anpasst, müsste demnach eine Selbstverständlichkeit sein. Was es nun aber braucht, ist die Einsicht, dass das, was wir heute verhandeln, einmal mehr nichts anderes ist als die Erhaltung eines altersschwachen Systems, das für die heutige Zeit nicht mehr taugen kann. Wir leben nicht mehr im 19. Jahrhundert, sondern haben mit den Problemen des 21. Jahrhunderts fertig zu werden.

Geben Sie der Regierung, aber auch uns selber – dem Parlament und dem Volk, unserem Souverän – Instrumente, die für den heutigen Kampf taugen und nicht den Morgenstern und die Armbrust aus Wilhelm Tells Zeiten.

Marti Werner (S, GL): Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion beantrage ich Ihnen, die Vorlage mit dem Auftrag an die Kommission zurückzuweisen, das Geschäft aufzuteilen, und zwar in eine Vorlage betreffend eine Organisationsreform und in eine Vorlage betreffend die Staatssekretäre.

Diese Vorlage befasst sich für den flüchtigen Betrachter hauptsächlich mit der Frage der Staatssekretäre. Die bisherige Diskussion wurde auch schwergewichtig von dieser Frage geprägt, und ich gehe davon aus, dass zu diesen flüchtigen Beobachtern vermutlich auch der ursprüngliche Antragsteller gehört, der einen Nichteintretensantrag gestellt hat, diesen aber in der Folge zurückgezogen hat.

Wenn man die Vorlage aber genau betrachtet, sind diese Staatssekretäre nur ein Bestandteil dieses Gesetzentwurfs. Es gibt einen wesentlichen anderen Bestandteil, der an und für sich absolut unbestritten ist. Ich sehe hier als wesentlichstes Element die Tatsache, dass neu die Organisationsgewalt, die Möglichkeit, sich selbst zu organisieren, nicht mehr dem Parlament zusteht, sondern an den Bundesrat delegiert wird. Gemäss der bisherigen Regelung – ich verweise hier auf Artikel 42 des bestehenden Gesetzes – stand diese Organisationsautonomie dem Parlament zu. Das hatte zur Folge, dass alle Bundesämter detailliert auf Gesetzesesebene aufgelistet und aufgezählt wurden, so dass vorerst eine Gesetzesänderung vorgenommen werden muss, wenn in den Ämtern selbst eine Änderung gemacht werden soll.

Gemäss dem neuen Gesetz wird die Organisation nur in den Grundzügen festgelegt; die Organisation im einzelnen steht dann dem Bundesrat respektive den Departementen zu. Diese wesentliche Änderung ist in Artikel 8 des neuen Gesetzes enthalten. Der Bundesrat weist auf Seite 41 seiner Botschaft fast verschämt auf diesen wesentlichen Bestandteil hin, anstatt ihn hervorzustreichen.

Wenn wir nun vom Bundesrat strukturelle Reformen verlangen, wenn wir von ihm mehr Flexibilität verlangen, wenn wir von ihm Führung verlangen, dann müssen wir ihm auch die entsprechenden Mittel in die Hand geben. Ansonsten kann er nämlich gar nicht handeln. Das wäre etwa gleich, wie wenn wir von Vreni Schneider verlangten, dass sie mit zusammengebundenen Beinen einen Slalom gewinnen solle; das kann nicht einmal Vreni Schneider.

Die sozialdemokratische Fraktion beantragt Ihnen nun eine Entkoppelung dieser beiden Vorlagen: einerseits die Organisationsvorlage und andererseits die Vorlage betreffend Staatssekretäre. Dieser Antrag hat nichts damit zu tun, dass man

Angst vor einem Referendum bezüglich der Staatssekretäre hätte, denn ein allfälliges Referendum gegen Staatssekretäre muss und kann mit guten Argumenten für Staatssekretäre entkräftet werden. Sie werden aber in einem Abstimmungskampf nie geltend machen können: Weil wir die Organisationsautonomie nun an den Bundesrat delegieren, wollen wir die Staatssekretäre. Das ist eine politische Argumentation, die sich nicht aufstellen lässt. In einem Abstimmungskampf müssen allfällige Einwände gegen Staatssekretäre mit Argumenten für Staatssekretäre bekämpft werden.

Wenn wir keine Aufteilung vornehmen, so hat bereits die Ergreifung eines Referendums eine Verzögerung zur Folge. Im schlechtesten Fall, bei der Annahme des Referendums, wird eine Verwaltungsreorganisation – eine sehr dringende Verwaltungsreorganisation – auf Jahre hinaus blockiert. In diesem Falle würde ich geringe Chancen sehen, Herr Bundespräsident, dass Sie Ihre vorgesehene Reform des EMD innert den vorgesehenen Fristen durchziehen könnten, weil Sie an die bestehende gesetzliche Grundlage gebunden wären und alles auf Gesetzesesebene wieder geändert werden müsste.

Ich habe Ihnen gestern beantragt, die Zentralstelle für Gesamtverteidigung aufzuheben, weil dieser Schritt absolut notwendig ist. Es ist von allen Seiten gesagt worden, das sei in der Sache selbst unbestritten, aber man solle es nicht so machen. Die zeitliche Dringlichkeit ist auch bejaht worden.

Damit der Bundesrat etwas machen kann und keine Verzögerung in Kauf nehmen muss, müssen wir diese Vorlage aufteilen. Wenn wir vom Bundesrat verlangen, dass er handelt, dann wollen wir ihm auch die entsprechenden Mittel in die Hand geben. Wenn eine Sache gut ist, meine ich, muss man sie auch noch richtig machen, und dazu gehört eben die Aufteilung der Vorlage.

Noch zum Formellen: Wenn wir heute die Vorlage an die Kommission zurückweisen, bedeutet dies keine Verzögerung der Beratung. Die Aufteilung in zwei Vorlagen kann ohne weiteres vorgenommen werden. Die entsprechenden Vorarbeiten sind bereits geleistet worden, und nach Abschluss der Eintretensdebatte kann nächste Woche programmgemäss die Detailberatung vorgenommen werden. Es können dann beide Vorlagen in dieser Session zeitgerecht verabschiedet werden, und damit kann ein wesentlicher Schritt im Rahmen der von allen Seiten unterstützten Verwaltungsreform gemacht werden.

Ich ersuche Sie deshalb, unserem Antrag zuzustimmen und die Vorlage mit der entsprechenden Auflage an die Kommission zurückzuweisen.

Seller Hanspeter (V, BE): Die SVP-Fraktion beantragt Ihnen, die Vorlage an die Kommission zurückzuweisen und unter Ausklammerung der Bestimmungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eine entsprechend abgespeckte Vorlage zu unterbreiten. Wir haben soeben von Kollege Marti Werner gehört, dass eine solche abgespeckte Vorlage bereits vorhanden oder mindestens in Vorbereitung ist.

Eine Vorbemerkung: Die SVP-Fraktion anerkennt, dass im Bereich der Regierungs- und Verwaltungsorganisation ein Handlungs- und Reformbedarf besteht. Und man kann dem abgewandelten Sprichwort «Bundesrat werden ist zwar schwer, Bundesrat sein aber noch viel mehr» eine Prise Wahrheit nicht absprechen.

Der Aufgabenbereich von Bundesrat und Bundesverwaltung hat sich im Laufe der letzten zwanzig bis dreissig Jahre ganz gewaltig verbreitert; das ist unbestritten. Vergleichen Sie bloss einmal den Staatskalender von Anfang der sechziger Jahre mit demjenigen von heute, das gibt einen Eindruck von diesen Veränderungen. Ob nun aber die vorgesehene Hauptlösung via Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wirklich der richtige Weg ist – darüber sind doch einige Zweifel aufgekommen, vor allem nach der Sitzung der Kommission.

Man spürt auch ein offensichtliches Unbehagen. Das manifestiert sich etwa in den relativ vielen und unterschiedlichen Rückweisungsanträgen. Auch die Kommissionspräsidentin und das Kommissionssekretariat sind vermutlich nicht mehr voll überzeugt, ob der eingeschlagene Weg richtig ist, sonst hätte man die Aufteilung der Vorlage in einen Beschluss A und einen Beschluss B nicht bereits intern vorbereitet.

Je länger man sich damit beschäftigt – mir ist es jedenfalls so ergangen –, um so mehr ungelöste Fragen tauchen auf:

Haben wir die Rolle, die der Staatssekretär oder die Staatssekretärin spielen soll, wirklich richtig ausdiskutiert? Ist es eine politische Rolle, die er zu spielen hat? Hat er eine politische Meinung auszudrücken, oder hat er eher die Rolle des Departementsstabsoffiziers zu erfüllen? Diese Fragen sind noch nicht ganz ausgegoren, und ich glaube, wir sollten bei einer so wichtigen Entscheidung, bei einer so wichtigen Grundsatzfrage nicht etwas übers Knie brechen, das wir in kurzer Zeit wieder revidieren müssten.

Diese Bedenken sind unser Hauptargument, die uns dazu gebracht haben, Ihnen zu beantragen, die Vorlage im erwähnten Sinne an die Kommission zurückzuweisen. Sie ist noch zuwenig ausgereift; wir wissen ja alle, dass man, wenn man einen unreifen Apfel isst, oft Bauchweh bekommt – hier vielleicht eben politisches Bauchweh –, und das möchten wir vermeiden.

Es gibt so nebenbei gesagt natürlich auch noch andere kleine Aspekte, die man nicht ganz ausser acht lassen darf, politische Aspekte. Niemand bestreitet, dass die Schaffung von 10, oder, gemäss Antrag Loeb François, gar bis zu 15 Staatssekretärinnen- und Staatssekretärenstellen mit Mehrkosten verbunden ist; da wollen wir uns doch nichts vormachen. Gerade jetzt, nach dieser dreitägigen sogenannten Spardebatte, erscheint uns ein Schritt nicht angebracht, mit dem wir wieder Ausgaben produzieren, ohne dass er eindeutig begründet und durchdiskutiert worden ist.

Es wirkt zumindest zwiespältig. Es ist auch eine politische Realität – das müssen wir zur Kenntnis nehmen –, dass mit allergrösster Wahrscheinlichkeit das Referendum ergriffen würde, wenn wir das Geschäft nicht aufteilen und uns nicht auf den organisatorischen Teil beschränken. Nicht ich ergreife das Referendum, aber es ist angekündigt, und über dessen Ausgang – da wollen wir uns nichts vormachen – bestehen überhaupt keine Zweifel. Ist es denn geschickt, einen Scherbenhaufen zu provozieren und damit zu riskieren, dass mit einem Volks-Nein die Türe zur vorgesehenen Lösung für längere Zeit zugeschlagen wird? Bleiben wir doch Realistinnen und Realisten! Lösen wir das, was im Moment besonders dringend ist: die organisatorischen Massnahmen, wie sie auch Herr Marti bereits geschildert hat! Wir möchten aber nicht das ganze Paket auf die lange Bank schieben, wie es die LdU/EVP-Fraktion will.

Wir möchten das, was wirklich allerhöchstens geschehen muss, diskutieren – im Sinne der Zuteilung in eine Vorlage A. Den Rest möchten wir an die Kommission zurückweisen, damit diese wichtige Grundsatzfrage noch einmal ausgiebig diskutiert werden kann. Dabei sollten wir uns vielleicht doch auch an das Sprichwort erinnern, dass gut Ding Weile haben will – auch in einer schnellebigen Zeit.

Bühlmann Cécile (G, LU): Die Bundesräte und die Bundesrätin sind überlastet; darüber besteht wohl kein Zweifel. Wenn wir bedenken, was für Detailkenntnisse bei den verschiedenen Dossiers von ihnen erwartet werden, wenn wir bedenken, wie viele neue Aufgaben gerade auch in den Beziehungen zum Ausland in den letzten Jahren hinzugekommen sind, wenn wir weiter bedenken, wie viele Repräsentationspflichten zu absolvieren sind, so steht unmissverständlich fest: So kann es nicht weitergehen; das ist menschlich nicht zumutbar. Im Hinblick auf unsere Forderung, dass in den Bundesrat zur Hälfte Frauen gewählt werden sollen, kommt noch das Argument dazu, dass das Leben eines Bundesrates nach heutiger Regelung auch familienunverträglich ist und deshalb gerade für Frauen nicht in Frage kommt und unattraktiv ist.

Bei der Frage, wie dieser schlechte Zustand zu beheben sei, scheiden sich die Geister. Der vorliegende Entwurf zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz will mit der neuen Struktur, mit den Staatssekretären und -sekretärinnen, den Bundesrat entlasten. Dadurch wird aber der politische Druck vermindert, einen Schritt in Richtung Erhöhung der Zahl der Bundesräte zu tun.

Wir von der grünen Fraktion tendieren zu einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Denn anstatt der Einführung einer neuen Hierarchiestufe direkt unter dem Bundesrat, welche

eine Mischung – darin ist man sich ja noch nicht einig – zwischen Chefbeamten und -beamtinnen und «Minibundesräte», hätten wir lieber eine Verflachung der Hierarchie durch mehr Bundesrätinnen und Bundesräte. Damit würden klare Kompetenz- und Arbeitslastverschiebungen stattfinden, was bei der neuen Struktur mit den Staatssekretären überhaupt nicht gesichert ist. Das hat sich ja in der Kommission deutlich gezeigt, als es um die Frage ging, ob das Parlament die Staatssekretäre bestätigen solle oder nicht. Man war sich nicht einig, welche Rolle die Staatssekretäre spielen, wieviel eigene Kompetenz sie genau haben sollen, ob sie nur ein Sprachrohr des zuständigen Bundesrates, der zuständigen Bundesrätin sein werden oder wie weit sie Entscheidungsbefugnisse haben sollen.

Auch über die Zahl der Staatssekretäre war man sich nicht einig: Während nämlich der Entwurf des Bundesrates noch 3 Staatssekretäre oder -sekretärinnen pro Departement vorsah, also total 21, wurde diese Zahl vom Ständerat auf die willkürliche Grösse von 10 zurückgestuft. Es liegen jetzt auch noch andere Anträge vor. Das hiesse dann, dass nicht alle Bundesräte gleich viele Staatssekretäre erhalten werden: die wichtigsten Bundesräte 2, die weniger wichtigen einen Staatssekretär oder eine Staatssekretärin. Wir sind ziemlich sicher, dass daraus wieder eine Prestigefrage gemacht würde, wer wichtig oder weniger wichtig sei.

Die vorliegende Revision kommt ohne Verfassungsänderung aus; sie ist einer jener berühmten kleinen Schritte, die man tut, wenn man die grösseren zu tun scheut. Unser Antrag in der Kommission, anstelle der Einführung der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen die Zahl der Bundesräte auf mindestens neun zu erhöhen, scheiterte an einer juristischen Hürde. Dafür wäre eine Bundesverfassungsänderung nötig, denn die Zahl von sieben Bundesräten steht in Artikel 95 der Bundesverfassung. Das würde einen grösseren Schritt bedingen, als er hier in der Revision mit den Staatssekretären vorgesehen wird. Da das einerseits im Rahmen dieser Vorlage nicht möglich war, wir aber andererseits dem Bundesrat eine Entlastung nicht bis zu einer Verfassungsänderung oder gar bis zur Totalrevision der Bundesverfassung vorenthalten wollen, unterstützen wir den Rückweisungsantrag Schmid Peter, der eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte vorsieht.

Wir wehren uns gegen die Aufteilung der Vorlage, weil auch da wieder Druck weggenommen wird – Druck, der nötig ist, damit dieser grössere Schritt gemacht wird.

Meler Samuel (U, AG): Regierungsreformen, Parlaments- und Verwaltungsreformen scheinen für uns Schweizer enorm schwierige Unterfangen zu sein, wie es die jüngste Vergangenheit illustrativ aufzeigt. Durch diese Tatsache hat sich der Bundesrat vermutlich beirren – ich möchte gar sagen: einschüchtern – lassen, als er die Botschaft zum neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vorbereitete. Er hat nicht ein schrittweises Vorgehen, sondern ein Vorgehen in kleinsten Schritten gewählt und legt uns heute eine Regierungs- und Verwaltungsreform vor, die diesen Namen nie und nimmer verdient.

Der Reformbedarf ist unbestritten. Wir alle kennen die Unzulänglichkeiten und die Überlastung unserer Regierung, des Bundesrates. Eigentlich müssen wir unsere Vorfahren von 1848 bewundern, die damals eine Regierungs- und Verwaltungsorganisation geschaffen haben, die für über anderthalb Jahrhunderte ihren Zweck voll erfüllte. Die Zeiten haben sich – zugegebenermassen – seither verändert. Unsere Schweiz hat sich vom weitgehend agrarisch geprägten Land zu einem Industrie- und Dienstleistungsstaat entwickelt. In dieser langen Zeit hat in unserer Regierung eine Entwicklung stattgefunden, während welcher sich die politische Verantwortung der einzelnen Bundesräte auf deren eigene departementale Sachgebiete hin verlagert hat.

Es kommt heute einer absoluten Illusion gleich, zu glauben, dass mit dem Einsatz von drei Staatssekretären pro Departement die kollegiale Gesamtverantwortung der Bundesräte wieder entscheidend verstärkt werden kann. Ich selber und mit mir die LdU/EVP-Fraktion sind der Auffassung, dass das für eine Neuorganisation zu wenig ist.

Zur Vorlage selber: Allein schon das Vorgehen in kleinsten Schritten, wie es der Bundesrat beschlossen hat, nämlich die Aufteilung in eine «Reform 93», die wir jetzt behandeln, und in die zukünftige zweite Phase, die vielleicht in einigen Jahren spruchreif ist, vermag dem momentanen Handlungsbedarf nicht zu genügen. Die Vorlage formuliert als erstes Ziel eine Stärkung des Bundesratskollegiums. Die Lösung lautet: Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie verstärkte Unterstützung des Bundeskanzlers, denen eine wichtige Aufgabe «bei der Herstellung der Kohärenz in der Tätigkeit der Bundesverwaltung und in der Regierungsarbeit zukommt».

Das zweite Ziel der Reform ist die Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente. Auch hier wieder ist das Rezept die Anstellung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären, die «eine Kohärenz der Führungsstruktur zwischen den verschiedenen Departementen zu gewährleisten» haben. Etwas überspitzt gesagt reduziert sich die gesamte Regierungs- und Verwaltungsreorganisation auf die Anstellung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären. Die Hauptfrage bei diesen Staatssekretären ist noch nicht klar beantwortet worden, die Frage nämlich, ob diese Staatssekretäre verwalten oder politisieren sollen, ob es sich um sogenannte Vizebundesräte oder lediglich um Verwaltungsangehörige auf einer neuen Ebene handelt.

Es kommt mir auch vor, als sei die heutige Regierungs- und Verwaltungsreorganisation eine reine Pflichtübung für den Bundesrat, der sich aufgrund der drei parlamentarischen Initiativen, der vier Motionen und der zwei Postulate aus dem Jahre 1990 sowie eines Postulats aus dem Jahre 1991 veranlasst sah, zwar pflichtgetreu, aber nur halbherzig zu handeln.

Die Vorlage hat unseres Erachtens etwas allzu kosmetischen Charakter. Sie hat kein Fleisch am Knochen und vermag nicht zu genügen. Es ist eine Minireform. Der Verweis auf die kommende zweite Phase der Regierungsreform ist ein kleiner Trost. Wenn der Bundesrat früher diese Revision als zentrales Vorhaben für diese Legislaturperiode angepriesen hat, dann wirkt die heute vor uns liegende Vorlage geradezu absurd. Ein weiteres grosses Manko haftet dieser Vorlage im übrigen auch noch an: Nirgendwo wird etwas über die Folgekosten dieser Reorganisation ausgesagt.

Die Vorstellungen der LdU/EVP-Fraktion von einer Reform hat andere, in etwa folgende Dimensionen:

1. Eine Regierungsreform von Gewicht zieht ihre Kreise über die miterfasste Verwaltung hinaus und wirkt sich auf das Parlament aus, auf die Gerichte, allenfalls auf die Volksrechte und die föderative Ordnung, auf die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten. Ihre Vernetztheit erfasst bald einmal die ganze Organisation des Staates. Eine Regierungsreform mit einigem Tiefgang ist ein Gesamtheitsproblem par excellence.
2. Noch nie in der ganzen Geschichte des Bundesstaates waren die Absichten und Vorsätze – einerseits eine Regierungsreorganisation und andererseits eine Totalrevision der Bundesverfassung vorzunehmen – zeitlich so gut aufeinander abgestimmt wie heute. Die Regierungsreform liegt auf dem Tisch, und der Entwurf für die Totalrevision der Bundesverfassung soll in wenigen Monaten vorgestellt werden. Läge nicht gerade hierin eine unserer grössten Chancen für eine grundlegende und umfassende Regierungsreform?

3. Wir sind politisch an einem Punkt angelangt, an dem wir unser Regierungssystem überdenken müssen. Das wurde von meinen Vorrednern schon gesagt. Das Konkordanzsystem ist altersschwach, brüchig, labil, ja geradezu unzuverlässig geworden, und unsere Fraktion hält den Zeitpunkt für gekommen, wo ein Regierungskonkurrenzsysteem Platz greifen müsste.

Ich beantrage Ihnen namens der LdU/EVP-Fraktion Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat mit dem Auftrag, im Sinne unserer Vorschläge eine neue Vorlage auszuarbeiten.

Borel François (S, NE): Le Conseil fédéral est régulièrement critiqué dans ce Conseil, dans la presse, dans la population. Dans notre Conseil, si l'on peut comprendre les critiques sur certains aspects de politique, pour le reste, la critique est infondée, puisque le Parlement est responsable de l'élection du

Conseil fédéral, que non seulement il l'a élu, mais que pour la plupart des membres du Conseil fédéral, il les a réélus.

En dehors de cet hémicycle, beaucoup de ceux qui critiquent le Conseil fédéral oublient que le Conseil fédéral et son administration sont dans un certain cadre et que c'est ce cadre qu'il faut changer, que c'est ce cadre qui est à critiquer et non les personnes elles-mêmes, les sept membres de notre collège gouvernemental. D'où la nécessité urgente d'entrer en matière sur le projet de réforme qui nous est présenté, réforme qui comprend trois volets: une amélioration du fonctionnement du collège gouvernemental; une meilleure administration; l'institution des secrétaires d'Etat.

Concernant l'amélioration du fonctionnement du collège gouvernemental, nous approuvons, au nom du groupe socialiste, les propositions qui nous sont faites. Mais il est vrai que, dans le droit actuel, ce collège de sept personnes pourrait déjà mieux fonctionner et, quelle que soit la loi idéale qui sera votée tout à l'heure, un collège de sept personnes peut aussi dysfonctionner.

Concernant le volet de la réforme de l'administration, le besoin de modernisation est urgent. Il est urgent bien sûr en raison de la situation des finances fédérales. Il est évident qu'un meilleur fonctionnement de l'administration fédérale pourrait aboutir à des économies sur le plan financier. Mais on peut aussi regretter la rigidité actuelle des structures de l'administration, le manque de souplesse dont dispose le Conseil fédéral pour adapter son administration aux tâches nouvelles et pour adapter son administration à des méthodes de gestion plus modernes.

Mais il y aura des résistances. Il y aura des résistances internes très fortes et il faudra une volonté du gouvernement sur la durée pour que l'expression de modernisation qui résulterait de cette loi entre véritablement dans les faits. Il faudra une volonté de ce Parlement dans la durée pour que cette modernisation entre dans les faits. Car il ne fait aucun doute que les lobbies internes à l'administration qui défendent le statu quo trouveront à tout moment une oreille attentive auprès de l'un ou l'autre de nos collègues qui essaiera de nous faire des propositions pour en rester au statu quo.

Nous aurions préféré un projet plus proche d'un gouvernement à deux niveaux, avec des ministres chargés de missions précises, ayant des mandats vraisemblablement limités dans le temps et révocables en tout temps, je n'ai pas fait de proposition de minorité dans ce sens, car le mieux est l'ennemi du bien. Nous avons besoin, maintenant, d'un premier pas dans la direction d'une réforme de notre gouvernement, et c'est la raison pour laquelle nous combattons la proposition de renvoi du groupe de l'Union démocratique du centre qui ne veut pas l'institution des secrétaires d'Etat.

Pourquoi la proposition de renvoi du groupe socialiste visant à scinder en deux le projet? La réforme de l'administration, nous la voulons. Nous avons dit que des résistances seront essentiellement internes à l'administration. C'est la raison pour laquelle, le plus vite possible, il nous faut cette partie de la loi concernant l'administration. Nous pouvons le décider ici, il n'y aura vraisemblablement pas de référendum.

Par contre, pour les secrétaires d'Etat, nous constatons que l'extrême droite et l'UDC, malheureusement désormais dans son ensemble, entendent les combattre. Ces partis reprochent au gouvernement sa faiblesse. Mais cette faiblesse est un argument électoral, ces partis veulent donc maintenir la faiblesse du gouvernement en combattant son renforcement par la nomination de secrétaires d'Etat. Il est donc vraisemblable que, sur cette question-là, le peuple devra trancher.

Le groupe socialiste souhaite à la fois la réforme de l'administration et l'institution des secrétaires d'Etat. La meilleure façon de faire aboutir l'une et l'autre est de séparer ces deux projets, de permettre au Parlement de décider maintenant déjà de la réforme de l'administration, et de permettre ensuite au peuple de trancher, et de dire oui aux secrétaires d'Etat. C'est la meilleure chance pour les deux objets que le renvoi du projet en commission, ce qui ne retardera en aucune manière les travaux de notre Parlement puisque, quelques minutes après le renvoi, la commission pourra nous présenter des propositions concernant un projet formellement scindé en deux.

Leu Josef (C. LU): Die CVP-Fraktion will die Führungstätigkeit des Bundesrates als Kollegium stärken. Wir unterstützen deshalb den vorliegenden Gesetzentwurf, der die erste Phase der bundesrätlichen Reformpolitik bildet. Während die zweite Phase thematisch mehr aufgreift und insbesondere auch die Verfassungsebene mit einbezieht, soll diese erste Phase ausschliesslich im Rahmen der geltenden Bundesverfassung als «Reform 93» realisiert werden.

Diese Regierungs- und Verwaltungsreform auf Gesetzesstufe ist eine zeitlich dringende und sachlich zwingende Massnahme. Unsere Fraktion wird daher alles daransetzen, dass diese Vorlage in ihrer Gesamtheit über die Runden kommt. Gleichzeitig werden wir aber auch alles daransetzen, dass mit dieser Revision nicht von der zentralen Regierungsreform auf Verfassungsebene abgelenkt wird. So befürworten wir zur kurzfristigen Entlastung der Bundesräte die Flexibilisierung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, die Zuteilung der vollen Organisationskompetenz an den Bundesrat und die Ernennung von Staatssekretären.

Die CVP-Fraktion ist entschlossen, in drei Bereichen Akzente zu setzen: erstens bei der Information; zweitens bei der Position der vorgesehenen Staatssekretäre und drittens bei der Kostenfolge.

1. Die Information erhält eine immer bedeutendere Funktion in der Regierungstätigkeit. Es geht dabei nicht nur um die Eröffnung von Fakten. Der Begriff der Information umfasst vielmehr behördliche Aussagen im Sinne von Tatsachen, Auskünften und Erklärungen. Der Informationsauftrag der Bundesbehörden ist zu erweitern. Der Bundesrat hat selber durch eines oder mehrere seiner Mitglieder oder durch einen Regierungssprecher frühzeitig und kontinuierlich, offen und umfassend zu informieren und nicht nur – wie bisher – soweit ein allgemeines Interesse besteht bzw. bestand. Es braucht eine einheitliche Information. Das bedingt Koordination der Informationsanstrengungen. Die Öffentlichkeit soll nachvollziehen können, welche Überlegungen und Handlungen einem wichtigen Entscheid des Bundesrates vorausgingen.

Unsere Fraktion möchte, dass diesen Anliegen in den Artikeln 10, 11 und 33 noch besser Rechnung getragen wird. Wir haben diesbezüglich entsprechende Einzelanträge eingereicht.

2. Zur Funktion und Position der Staatssekretäre: Bei dieser zentralen Frage wird sich die CVP-Fraktion gegen alle Versuche wehren, dieser Institution ein neues, eigenständiges und ausgesprochen politisches Profil zu verleihen. Es darf auf keinen Fall passieren, dass auf kaltem Weg, d. h. ohne Verfassungsänderung, ein zweistufiges Regierungssystem eingeführt wird. Wir sind gegen eine Bestätigung der vom Bundesrat gewählten Staatssekretäre durch die Vereinigte Bundesversammlung. Das wäre eine unerwünschte Präjudizierung der nötigen grundsätzlichen Regierungsreform auf Verfassungsebene. Wir werden uns aber kompromissbereit zeigen, wenn eine Bestätigung allenfalls durch einen Wahlausschuss beider Kammern erfolgen sollte.

Wir manifestieren damit klar: Wir wollen kein Schattenkabinett von Juniorministern oder grauen Eminenzen. Der Bundesrat braucht nicht in erster Linie Mitregenten und Stellvertreter, sondern Unterstützung und Entlastung. Die politische Führung muss klar und eindeutig beim Bundesrat liegen. Er ist von der Bundesversammlung gewählt, er muss die politische Verantwortung für unser Land tragen. Diese Riesenarbeit ist auf mehr Schultern zu verteilen. Deswegen ist für uns diese Vorlage nur ein erster Schritt; das Schwergewicht liegt auf der zentralen Regierungsreform auf Verfassungsebene. Denn wir wollen eine starke, glaubwürdige und entscheidungsfähige politische Führung durch einen erweiterten Bundesrat. Das unübersehbare Führungsdefizit kann nicht durch Staatssekretäre abgetragen werden, da müssen Bundesräte her.

Denjenigen Kräften, die überhaupt nichts wollen, möchte ich folgendes sagen: Sie sind offenbar an einer schwachen Regierung interessiert. Sie wollen ja gar nicht, dass unser Land gut und zeitgemäss regiert wird, denn aus dem staatlichen Unvermögen und aus der daraus resultierenden Unzufriedenheit an der Basis rekrutieren Sie offenbar Ihre Proteststimmen.

3. Zur Kostenfrage: Die Regierungsreform ist eine grosse Chance, die Bundesverwaltung kritisch zu durchleuchten, womöglich abzuspicken und Doppelspurigkeiten zu beseitigen. Im Rahmen der Flexibilisierung der Verwaltungsorganisation denke ich z. B. an das Thema Luftverschmutzung. Damit beschäftigen sich drei Departemente, nämlich das EJPD, Bundesamt für Polizeiwesen, das EVED, Bundesamt für Verkehr, und das EDI, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft. Ähnliches besteht beispielsweise auch im Bereich Ausländerfragen. Wir sind der Auffassung, dass die Regierungsreform kostenneutral durchgezogen werden kann und muss, und zwar im Sinne von «Reorganisation ja, aber ohne Kostenfolge». Es sollen Verwaltungseinheiten zusammengelegt und unnötige Stellen abgebaut werden. Mit Blick auf die konsequente Umsetzung dieses Anliegens ist die Zahl der vorgesehenen Staatssekretäre auf 10 zu beschränken. Für uns ist die Institution der zusätzlichen Staatssekretäre nur eine Übergangslösung, bis die Erhöhung der Zahl der Bundesräte realisiert ist. In diesem Sinne bitte ich Sie um Unterstützung dieser ersten, zeitlich dringenden und sachlich zwingenden Phase der Regierungsreform. Bitte lehnen Sie sämtliche Rückweisungsanträge ab, auch den Rückweisungsantrag mit dem Auftrag auf Aufteilung der Vorlage.

Fritschi Oscar (R, ZH): Es wäre die Übertreibung des – noch jungen – Jahres, behaupten zu wollen, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz werde vom Nationalrat mit einem Überschwang euphorischer Gefühle aufgenommen. Zugegeben zum ersten: Das Geschäft beschlägt ein Gebiet, auf welchem die gut helvetische Maxime von der Politik der kleinen Schritte fast lehrbuchhaft befolgt wird. Auch in ungeteilter Form ist hier vom Geist eines grossen Wurfes wenig zu spüren. Aber umgekehrt ist es – Herr Peter Schmid – nicht blauäugig, anzunehmen, wir vermöchten je eine eigentliche Regierungsreform mit Verfassungsänderungen zu realisieren, wenn es uns nicht einmal gelingt, kleinste Schritte vorwärts zu machen?

Zugegeben zum zweiten: Vom Teil Verwaltungsreform, den Massnahmen zur Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente, sind keine Wunder zu erwarten. Aber umgekehrt ist die erweiterte Organisationskompetenz doch unbestritten ein Schritt in die richtige Richtung.

Zugegeben schliesslich zum dritten: Der Teil Regierungsreform, die Einführung von Staatssekretären, ist politisch gefährdet. Dass ein Referendum – unter dem Motto segelnd: «Wir wollen keine neuen teuren Funktionäre in Bern» – auf populistischen Rückenwind zählen könnte, verkennt auch unsere Fraktion nicht. Aber andererseits wissen wir alle um die Überlastung unserer Bundesräte. Die Regierungsreform ist ein Geschäft, bei dem wir uns über den Handlungsbedarf einig sind. Wir hätten zumindest moralisch kein Recht mehr, über unseren Bundesrat zu schimpfen, wo er überall zu wenig führe, zu wenig entscheide, zu wenig informiere usw., wenn wir die von ihm unterbreiteten Entlastungsvorschläge nicht wenigstens ernsthaft prüfen.

Was ergibt nun aber eine unvoreingenommene Prüfung des Teils Regierungsreform, auf den ich mich im folgenden beschränke, weil er umstritten ist? Einräumen würde ich dabei durchaus, dass der Bundesrat nicht auf Anhieb das Ei des Kolumbus gefunden hat.

Er hat zum ersten den Bengel bei der vorgesehenen Zahl der Staatssekretäre zu hoch geworfen.

Er hat zum zweiten, was mir wichtiger erscheint, ihre Aufgaben zu unbestimmt umschrieben. Insbesondere hat er «freischwebende» Staatssekretäre in Kauf genommen, die wohl eher über kurz als über lang einen erheblichen Teil ihrer Arbeitskapazität in Kompetenzrangeleien mit den Amtsdirektoren investieren würden.

Und der Bundesrat hat zum dritten, was mir am wichtigsten scheint, beinahe etwas Angst vor dem eigenen Mut bekommen. Er hat zwar als Prinzip festgehalten, den Staatssekretären komme ein eigener Status zwischen Magistraten- und Beamtencharakter zu. Doch in den konkreten Formulierungen hat er jeweils stärker den Beamten- als den Magistratencharakter betont.

Aber, und das ist jetzt die entscheidende Feststellung: Alle diese Schwächen sind in der Fassung, die dem Plenum des Nationalrates vorliegt, doch eigentlich vollständig eliminiert.

1. Bei der Anzahl der Staatssekretäre hat die Kommission, wie schon der Ständerat, gestrafft und zusätzlich die Kann-Formulierung eingeführt. Es kann, aber muss nicht, die maximal bewilligte Anzahl sein – wobei übrigens diese Anzahl, allerdings immer deutlich unter den Vorstellungen des Bundesrates, keine sakrosankte Grösse ist.

2. Bei der Aufgabenumschreibung hat sich die Kommission ebenfalls der durch den Ständerat vorgenommenen Straffung angeschlossen und für klare Verhältnisse gesorgt. Es wird nun nicht eine zweistufige Ausgestaltung der Exekutive präjudiziert, etwa dadurch, dass ein Staatssekretär der gesamten Verwaltung eines Departementes vorstehen könnte.

3. Durch zwei Massnahmen werden die Staatssekretäre näher in Richtung Magistratenstatus gerückt. Zum einen geschieht das nur schon durch die Einreihung im Gesetz, indem die Staatssekretäre – entgegen dem Entwurf des Bundesrates – nicht als Teil der Verwaltung, sondern zwischen Regierung und Verwaltung eingeordnet werden, was mehr als nur Formalismus darstellt. Zum anderen geschieht das durch die Bestimmung, welche eine Bestätigung der Staatssekretäre durch das Parlament vorsieht. Diese Bestimmung bedeutet nach unserer Meinung nicht eine Bevormundung des Bundesrates. Sie zielt vielmehr darauf ab, den Staatssekretären, die ja die Bundesräte im Parlament vertreten können sollen, eine breitere politische Basis zu verschaffen. Es geht damit letztlich um eine Aufwertung der Vorlage. Ich bin überzeugt, dass die Staatssekretäre eine bessere Akzeptanz finden, wenn sie wirklich als Assistenten der Bundesräte in der Regierungstätigkeit erscheinen und nicht bloss als eine neue Hierarchiestufe von Superchefbeamten diskreditiert werden können.

4. Die Kommission schlägt eine Abfederung der Vorlage vor, indem sie die Einführung der Staatssekretäre nur im Rahmen der Stellenplafonierung und – zumindest wenn der bürgerlichen Minderheit in diesem materiell an sich wichtigeren Punkt gefolgt wird, was die FDP-Fraktion geschlossen vorhat – im Rahmen des Personalbudgets vorsieht. Diese Abfederung darf nicht als blosser Augenwischerei abgetan werden. Denn der Sinn der Vorlage besteht ja darin, nicht einfach aufzustoßen, sondern die Gewichte umzulagern, indem die Regierungsfunktionen verstärkt werden. Dass diese Verstärkung in einem kleinen Teilbereich des Staatsapparates insgesamt aber kompensiert wird, erscheint keineswegs als utopische oder nur schon unbillige Forderung.

Zusammengefasst: Auch im Bewusstsein, dass es ohne grossen Aufwand an Innovationskraft möglich ist, Emotionen gegen die Vorlage zu schüren, halten wir dafür, dass man mit gutem Gewissen auch zum Teil betreffend die Staatssekretäre stehen kann, um so mehr, als dieser Teil der Vorlage durch die Kommission wesentliche Nachbesserungen erfahren hat.

Mit Blick auf die Sache und ohne nach populistischem Lorbeer zu schießen, ist die FDP-Fraktion deshalb der Meinung, es sei integral die gesamte Vorlage zu behandeln und es seien alle Rückweisungsanträge abzulehnen, und zwar aus folgenden Gründen:

Der Rückweisungsantrag der SP-Fraktion mit dem Auftrag, das Geschäft in eine unbestrittene Vorlage zur Verwaltungsreform und in eine angefochtene zur Regierungsreform aufzuteilen, kann zwar als Vorzug für sich ins Feld führen, dass die Organisationskompetenzen, gegen die niemand das Referendum ergreifen wird, ungefährdet ins Trockene gebracht werden können.

Dem steht der Nachteil gegenüber, dass in aller Öffentlichkeit signalisiert wird, das Parlament gebe bereits dem ersten, kleinen, konkret vorliegenden Schritt zur Regierungsreform keine Chance mehr. Bildlich gesprochen: Die Zerteilung bedeutet, dass die Staatssekretäre bereits in statu nascendi wie weiland Moses in einem Weidenkörbchen ausgesetzt werden, und zwar in womöglich noch unwirtlicheren Gefilden als in den Fluten des Nils. Wer danach noch Hoffnungen auf zukünftige, ausgreifende Schritte in Richtung Regierungsreform hegen sollte, darf sich mit Fug selber als Optimisten bezeichnen.

Zudem fällt der Vorteil, den man sich einhandelt, nicht sonderlich ins Gewicht. Gingen die Organisationskompetenzen in einer ungetrennten Vorlage als Folge eines erfolgreichen Referendums bachab, würden wir schlimmstenfalls die zeitliche Verzögerung riskieren, bis die Organisationskompetenzen als separate Vorlage nochmals aufgelegt werden könnten. Das wäre unseres Erachtens durchaus zu verkraften. Der Nachteil, in Sachen Regierungsreform das falsche Signal gesetzt zu haben, fiel für uns jedenfalls deutlich schwerer ins Gewicht.

Noch weiter geht der Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion, der den Staatssekretären-Teil in aller Offenheit aufgibt. Nun ist selbstverständlich niemand verpflichtet, den vorgelegten Antrag als das Gelbe vom Ei zu betrachten. Aber solange der Handlungsbedarf nicht bestritten wird – und das hat Herr Seiler Hanspeter ausdrücklich nicht getan –, solange also anerkannt bleibt, dass der Bundesrat überlastet ist, müsste ein Antrag, den vorgesehenen Entlastungsschritt aufzugeben, doch zumindest ansatzweise mit Vorschlägen verbunden sein, wie das Problem besser zu lösen wäre. Davon war aber von seiten der SVP-Fraktion weder in der Kommission noch hier im Rat etwas zu hören.

Da muss ich doch an die Adresse eines Teils der SVP-Fraktion – nicht an die Adresse von Herrn Seiler Hanspeter! – sagen: Trotz anerkanntem Veränderungsbedarf auf Immobilismus zu machen, dafür aber die nicht entlasteten und in der Tat überforderten Behörden bei jeder Gelegenheit durch den Kakao zu ziehen, dieses Verhalten erinnert an eine bestimmte Figur aus Goethes «Faust»: an den Geist, der stets verneint.

Die LdU/EVP-Fraktion scheint sich bei Ihrem Rückweisungsantrag mit dem Auftrag, die Grundlagen für ein parlamentarisches Konkurrenzsystem vorzulegen, demgegenüber an eine andere Figur der Literatur zu halten: an Witwe Boite, die – wie man dank Wilhelm Busch weiss – vor allem dann schwärmt, wenn etwas aufgewärmt. Nur ist es im Unterschied zum Sauerkraut bei politischen Vorschlägen nicht so sicher, ob sie durch mehrmaliges Aufkochen besser werden. Eine parlamentarische Initiative aus dem Kreis des Landesrings, mit der Forderung, den Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem an die Hand zu nehmen, würde vorerst zweieinhalb Jahren in diesem Saal mit 111 zu 9 Stimmen abgelehnt. Den gleichen Vorschlag jetzt wieder aufzutischen heisst nichts anderes, als das Parlament als Perpetuum mobile zu missbrauchen und ziemlich vorsätzlich darauf hinzuwirken, dass im Endeffekt gar nichts passiert. Das ist ebenfalls Immobilismus.

Wenn wir in Sachen Regierungsreform einen ersten bescheidenen Schritt machen wollen, sollten wir uns jedenfalls nicht per Rückweisung eines Teils dieser Vorlage in die Büsche schlagen.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

Steinemann Walter (A, SG): Die effiziente Gestaltung der Regierungstätigkeit, welche diese Vorlage bewirken will, wäre zweifellos ein löbliches und erstrebenswertes Ziel, bestünde auch nur eine Chance der Verwirklichung. Zwar sind einzelne Punkte im Bereich der Organisationskompetenz akzeptierbar, insgesamt will jedoch die Vorlage in erster Linie zusätzliche Staatssekretärenstellen schaffen, worauf wir überhaupt nicht eintreten wollen. Das breite Unbehagen über diese Staatssekretäre dokumentiert sich in den Rückweisungsanträgen zur Aufteilung der Vorlage respektive zur Ausklammerung der Bestimmung betreffend Staatssekretäre.

Die Rückweisungsanträge werden wir unterstützen, ebenso wie den Antrag der LdU/EVP-Fraktion, welcher unserer Auffassung eines neuen Regierungssystems ausserordentlich nahe kommt.

Das Ziel der Reform – mehr Effizienz der Regierung – kann jedenfalls nicht mit Vorstellungen über die Rolle der Staatssekretäre erreicht werden. Ihr Aufgabenbereich würde sich wahrscheinlich von möglichst hilfsbereiten Führungskräften über Weggefährten bis zu überlegenen Konkurrenten der Bundesräte selbst spannen. Wenn eine zusätzliche Hierarchieebene eingeführt werden soll, bewirkt dies wohl kaum eine Erhöhung der Effizienz, sondern eher das Gegenteil.

Wir fragen uns weiter, ob die Anstellung von Staatssekretären nicht auch als ein Misstrauensvotum gegenüber den vielen, grösstenteils sehr fähigen Chefbeamten, Amtsdirektoren und Vizedirektoren gewertet werden muss. Zündstoff wäre auf jeden Fall vorhanden und Konflikte vorprogrammiert. Wer würde gewählt? Wer würde übergangen? Wem würde ein externer Berufener vor die Nase gesetzt? Wir können heute schon voraussagen, dass mit der geplanten Übung die Arbeit in den Chefetagen der Departemente nicht einfacher, sondern teurer, konfliktreicher und mit Sicherheit ineffizienter würde. Man macht eine Verwaltung nicht besser, wenn man sie aufbläht.

Von Vertrauen bilden oder Vertrauen beim Volk erhöhen oder zurückgewinnen finden wir keine Spur. Viele besorgte Bürger befürchten zu Recht, dass noch mehr kostspieliger politischer Leerlauf produziert würde. Die Regierungstätigkeit würde durch diese neuen, kostspieligen Positionen kaum effizienter werden. Einerseits würden die zusätzlichen Kosten den laufenden Sanierungsbemühungen diametral entgegenlaufen und andererseits doch wohl in erster Linie als zusätzliche Versorgerbasis des Machtkartells «Zauberformel» für verdiente Parteifreunde missbraucht. Noch häufiger könnten sich nach der Einführung der Institution Staatssekretäre die einzelnen Bundesräte in der Öffentlichkeit widersprechen und sich von Kollegialbeschlüssen distanzieren. Oder geht es gar darum, die Bundesräte für weitere PR-Aufgaben freizustellen? Man könnte auf diese Idee kommen, wenn man beispielsweise bedenkt, dass drei Bundesräte am gleichen Tag auf dem Muba-Areal anwesend sein mussten und dass die Herren Bundesräte Villiger und Cotti so viel Zeit in ein Blauhelm-Engagement investiert hatten, obwohl sie angeblich so stark überlastet sind. Unser Land wurde übrigens nur dank unserem Referendum und dem Nein des Schweizervolkes vor den sehr umstrittenen Uno-Abenteuern bewahrt.

Wir wollen auch nicht, dass die Bundesräte in alle Herren Länder reisen, um dort mit Geschenken im Betrag von Millionen von Schweizer Steuerfranken «Freunde» gewinnen zu können. Wir finden es auch nicht nötig, dass beispielsweise an jedem regionalen Älplerfest – wobei wir nichts gegen Älplerfeste haben, im Gegenteil – oder an ähnlichen Anlässen ein Bundesrat anwesend ist. Die Bundesräte wären nicht überlastet, wenn sie sich aufs Führen und auf das Wesentliche konzentrieren und mehr an ihre meist sehr guten Chefbeamten delegieren würden. So ist es im weiteren beispielsweise unerwünscht, dass der Bundesrat bei jeder neuen Gesetzgebung, meistens zuungunsten von Parlament und Kantonen, die Kompetenz mit der entsprechenden Arbeit an sich reiss.

Wir unterstützen natürlich den Rückweisungsantrag Schmid Peter nicht, der auf eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte zielt.

In grossen Unternehmungen werden hierarchische Stufen verflacht und die Distanzen verringert. Hier aber sollen eine neue Hierarchiestufe eingefügt, die Entscheidungswege verlängert, die Kosten erhöht und die Distanz von Regierung zu Parlament und Volk noch vergrössert werden. Wir werden uns bemühen, die Einführung von Staatssekretären zu verhindern. Sollte der jetzt vorliegende Gesetzentwurf im Detail beraten werden, würde ich Sie bitten, meine Minderheitsanträge zu unterstützen. Ich beantrage damit die Streichung von Artikel 1a, Artikel 17 Absatz 4 sowie die Streichung des ganzen 2. Abschnittes des zweiten Kapitels über Staatssekretäre mit den Artikeln 40 bis 45.

Narbel Jean-Marc (L, VD): Durant de nombreuses années, la Suisse a bénéficié d'un gouvernement cohérent. La conduite des affaires publiques ne posait pas de grands problèmes. Les difficultés des temps actuels et l'extension des tâches dont la Confédération s'est chargée ont provoqué des dysfonctionnements de plus en plus fréquents, des prises de position partisans, et les affrontements personnels des membres du gouvernement ont été la cause de plusieurs dérapages qui nuisent à la crédibilité du Conseil fédéral.

Nous sommes conscients que la lourdeur de la charge d'un conseiller fédéral lui permet difficilement de maîtriser à la fois les charges de chef de département et celles de membre du gouvernement. Aussi, le groupe libéral estime une réforme du

gouvernement indispensable pour remédier à la situation actuelle qui ne peut se perpétuer sans porter atteinte à la bonne marche des affaires du pays.

D'entrée de cause, nous tenons à exprimer une inquiétude. Le projet qui nous est soumis nous propose des modifications mineures, nécessitant seulement des adaptations législatives. En fait, la vraie réforme du Conseil fédéral passe par une modification constitutionnelle, c'est ce que nous attendions. Nous acceptons d'entrer en matière sur cette miniréforme du gouvernement, en faisant les observations suivantes.

Premièrement, améliorer le fonctionnement du Conseil fédéral en fixant que la collégialité est un principe de base est louable, mais nous constatons qu'actuellement les entorses à ce principe sont nombreuses. Si l'on fixe dans la loi la nécessité de la collégialité, il faut qu'elle s'applique dans la réalité, faute de quoi nous en resterons à une conduite incohérente. Il est essentiel que l'état d'esprit change et qu'une véritable collégialité s'instaure.

Deuxièmement, les partis gouvernementaux ont affirmé à moult reprises les vertus de la formule magique. Or, nous remarquons que la formule magique n'a plus de magie que le nom. Les couacs entre membres du Conseil fédéral sont fréquents. Les Chambres ne trouvent pas de majorité pour appuyer les projets du gouvernement, d'où une impossibilité de diriger le pays avec cohérence.

Troisièmement, décharger les conseillers fédéraux est indispensable. La ratification de la nomination des secrétaires d'Etat devrait permettre d'y contribuer, mais il importe que ces secrétaires d'Etat aient un statut de membres de l'autorité gouvernementale, et non de superfonctionnaires. Nous estimons absolument nécessaire que l'Assemblée fédérale ratifie ces choix. Elle confirmera ainsi leur position dans le gouvernement.

Quatrièmement, cette miniréforme doit être rapidement mise en place pour que le fonctionnement du Conseil fédéral soit amélioré. Il est indispensable que, rapidement, la conduite du pays retrouve fermeté et continuité.

Le groupe libéral approuvera le projet de loi à condition que la nomination des secrétaires d'Etat soit confirmée par l'Assemblée fédérale. Nous tenons toutefois à déclarer que cette miniréforme paraît dérisoire en face de l'importance des défis auxquels notre gouvernement est confronté. Il devra en effet répondre, ces prochaines années, aux problèmes de l'ouverture à l'Europe, de la réforme fondamentale des finances publiques, de la revitalisation de notre économie.

Pour y parvenir, il convient de passer par une véritable réforme de l'esprit et des esprits, au niveau du Conseil fédéral, mais aussi dans les relations Chambres fédérales/gouvernement. Le Conseil fédéral doit retrouver cohérence et unité dans l'action. Il est inconcevable d'admettre plus longtemps que les membres du collège se déchirent en public. Dans le secteur privé, les entreprises qui réussissent sont celles qui ont des directions unies, agissant dans une même volonté et ceci malgré des sensibilités différentes. Rien n'empêche de trouver un tel état d'esprit au Conseil fédéral. Il s'agit là simplement de le vouloir.

Quant aux relations Chambres fédérales/gouvernement, il est nécessaire de trouver une majorité claire qui soutienne le Conseil fédéral. Depuis quelques années, il faut constater que les décisions du Parlement sont souvent le résultat de majorités fluctuantes au gré des circonstances.

Il est certain que de ne pas pouvoir compter sur des appuis sûrs complique la tâche du Conseil fédéral. Nous appelons donc un véritable programme de gouvernement soutenu par une majorité claire et solide. Alors le Conseil fédéral conduirait les affaires du pays en appliquant ce programme, la chose publique retrouverait fermeté et détermination, ce qui est indispensable pour sortir de la crise actuelle dans le fonctionnement de nos institutions. N'est-ce pas demander que l'esprit de Cully s'étende à l'ensemble des autorités fédérales?

Pour terminer, le groupe libéral s'étonne des propositions de renvoi. Chacun s'accorde à dire que les choses doivent changer. Le projet de réforme qui nous est proposé n'est qu'une première étape. Renvoyer et demander encore des études ou atténuer les propositions présentées revient à tergiverser, à

perdre du temps. Face à l'urgente nécessité d'améliorer le fonctionnement du gouvernement, il est indispensable de prendre rapidement des décisions. C'est pourquoi le groupe libéral refusera les propositions de renvoi.

Maspoll Flavio (D, TI): Praktisch könnte ich hier genau das wiederholen, was Herr Kollega Steinemann vorhin gesagt hat. Es ist schon merkwürdig und seltsam: Im privaten Bereich bedeuten Reformen und Restrukturierungen Kosten sparen, beim Staat bedeutet eine Reform Mehrausgaben.

Man sagt, die Klasse politische sei zu weit weg vom Volk, und was machen wir? Wir stellen eine Schranke mehr zwischen das Volk und die Klasse politische. Man sagt, die Verwaltung habe zuviel Macht innerhalb des politischen Geschehens, und was machen wir? Wir geben ihr noch mehr Macht. Wir sagen, das Parlament habe zu wenig Kompetenzen, das Parlament habe zu wenig zu sagen, und was machen wir? Wir geben ihm noch weniger Kompetenzen, wir nehmen ihm Kompetenzen weg.

Als ich zum ersten Mal in diesem Saal war, zur sogenannten Schnupperlehre für angehende Nationalräte, hat sich eine Dame der Verwaltung bemüht, den angehenden Nationalräten zu sagen, sie sollen sich daran erinnern, wenn es draussen regnet, den Regenmantel anzuziehen. Wörtlich so. Da ist mir ein Licht aufgegangen. Ich habe gespürt, wie wichtig meine Funktion in Bern sein werde: überhaupt nicht wichtig, denn hier wird nämlich alles schon von der Verwaltung geregelt, und wir haben nur ja oder nein zu sagen, aber mit Vorliebe immer ja.

So kann ich es absolut nicht bejahen und guthelssen, dass jetzt weitere sogenannte Staatssekretäre in diese Maschine eingreifen, eine Maschine, die uns sowieso zu erdrücken droht und die nachher noch mehr Macht auf uns ausüben wird. Und ich glaube nicht, dass es einmal gutgehen kann, wenn statt eines Bundesrates ein Staatssekretär an dieser Stelle sitzt und vom Volk gewählte Parlamentarier direkt mit Beamten zu streiten haben.

Es geht noch weiter. Denken Sie an die Aussage von Herrn Bundesrat Stich von gestern, als er gesagt hat, leider habe er noch sechs Kollegen. Was wird er noch sagen müssen, wenn er nebst den sechs Kollegen noch 12 oder 15 oder 16 Staatssekretäre hätte, mit denen er ebenfalls zu streiten hätte. Das würde zu noch mehr Indiskretionen führen, zu noch mehr Machtkämpfen innerhalb der Verwaltung. Doch zu etwas würde es bestimmt nicht führen: zu einer effizienteren Verwaltung.

Denken wir an unsere Kommissionssitzungen – entgegen dem, was man meint, gehe ich manchmal auch hin –, an denen sich der Präsident am Schluss jedesmal für die vorzügliche Arbeit bedankt, welche die Verwaltung geleistet habe. Ich habe noch nie einen Präsidenten sagen hören, die Verwaltung habe keine gute Arbeit geleistet. Ja, was wollen wir denn noch mehr? Eine Verwaltung, die noch vorzüglicher arbeitet als vorzüglich, die noch besser ist als besser? Ich habe das Gefühl, unsere Verwaltung ist grossartig. Sie wird ja immer gelobt. Was wollen Sie denn noch mehr? Was wollen Sie noch besser machen?

Ich glaube, das Bessere ist des Guten Feind, und ich möchte sagen: Belassen wir es bei unserer guten Verwaltung, und machen wir sie nicht noch besser!

Ruf Markus (D, BE): Ich spreche im Namen einer Minderheit unserer Fraktion, die der Vorlage unter Einbezug der beantragten Staatssekretäre zustimmt. Meine Begründung kann ich ebenfalls relativ kurz halten.

Als 1848, vor beinahe 150 Jahren, bei der Gründung des Bundesstaates der Bundesrat als Landesregierung, bestehend aus sieben Mitgliedern, geschaffen wurde, war dies nicht nur für die damaligen Verhältnisse eine adäquate Lösung, sondern noch für viele Jahrzehnte. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Situation jedoch grundlegend verändert. Nicht nur vom Umfang, sondern auch von der Komplexität der Sachfragen und Probleme her steht der Bundesrat heute vor einer völlig neuen Situation.

Um es kurz zu sagen: Es ist meines Erachtens eine Illusion zu glauben, mit einem Instrument aus dem letzten Jahrhundert die Aufgaben des nächsten Jahrtausends lösen zu können. Dies ganz einfach deshalb, weil auch die Bundesräte nur Menschen sind, weil sie nur eine beschränkte Arbeitskapazität haben, weil auch für sie der Tag nur 24 Stunden hat. Deshalb gibt es in den Augen der Minderheit unserer Fraktion im Moment keine andere Wahl, als der Schaffung der beantragten Staatssekretärenposten im Sinne eines ersten Schrittes zuzustimmen. Dies fällt uns um so leichter, als eine Minderheit der Kommission den Einbezug in die Stellenplafonierung und Kostenneutralität verlangt; wir werden diesem Antrag selbstverständlich zustimmen.

Eine grundlegende Lösung stellt die Variante der Staatssekretäre jedoch nicht dar; das ist klar. Eine solche würde, den veränderten Verhältnissen angepasst, in einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte liegen. Dies ist ein Weg, der jedoch wesentlich mehr Zeit benötigen würde, weil damit eine Verfassungsrevision verbunden wäre. Es bedarf aber meines Erachtens rasch dringender Massnahmen; die beantragte Schaffung von Staatssekretärenposten scheint im Moment der einzige politisch gangbare Weg zu sein.

Meine Bemerkung, wonach die Probleme des nächsten Jahrtausends nicht mit Instrumenten aus dem letzten Jahrhundert gelöst werden könnten, gilt natürlich genauso für unser Parlament. Wer glaubt, mit einem Millizparlament eine seriöse Überwachung der Verwaltung durchführen zu können, wenn die meisten Parlamentsmitglieder ihren beruflichen Geschäften nachrennen müssen und kaum Zeit haben, die immer zahlreicheren und umfangreicheren Vorlagen richtig zu studieren, der unterliegt ebenfalls einer Illusion. Aber ich sehe natürlich die politischen Realitäten und weiss, dass das Millizparlament in diesem Land noch eine lange Zukunft vor sich hat.

Abschliessend bitte ich Sie im Namen der Minderheit unserer Fraktion, der Vorlage zuzustimmen und die Rückweisungsanträge abzulehnen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Ich nehme kurz Stellung zu den verschiedenen Rückweisungsanträgen, nachdem der Nichteintretensantrag Blocher zurückgezogen worden ist.

Kollege Schmid Peter und die LdU/EVP-Fraktion möchten mit ihren Anträgen das Geschäft an den Bundesrat zurückweisen. Herr Schmid möchte eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte; die LdU/EVP-Fraktion möchte ein parlamentarisches Konkurrenzsystem einführen. Sie ersehen allein schon daraus, dass das beides sehr umstrittene Dinge sind; die beiden Rückweisungsanträge gehen in eine je ganz andere Richtung.

Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, beide Rückweisungsanträge abzulehnen.

Wie ich in meinem Eintretensvotum dargelegt habe, geht es bei der jetzigen Vorlage um eine erste Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform. Wir müssen das tun, was jetzt dringend ist, und nicht von dem träumen, was man auch noch machen könnte. Es geht darum, dem Bundesrat eine grössere Autonomie in der Organisation zu verschaffen, damit er seine Aufgaben erfüllen kann. Dazu muss er auch seine Instrumente selbst einsetzen und selbst organisieren können. Es braucht eine Stärkung des Regierungskollegiums, damit der Bundesrat seine eigentlichen Regierungsaufgaben tatsächlich erfüllen kann. Es braucht auch – das meint die Kommission ebenfalls – die Einführung der Staatssekretäre.

Das sind alles Dinge, die ohne Verfassungsänderungen möglich sind, die sofort getan und realisiert werden können. In der zweiten Phase, wenn es darum geht, die Verfassung zu ändern, können wir dann über alle diese anderen Dinge wieder diskutieren. Dort ist die eigentliche Reform des Regierungssystems vorgesehen. Entsprechende Grundlagen stehen zur Verfügung, nämlich der Bericht der Expertengruppe Eichenberger. Diese hat ein ganzes Spektrum möglicher Lösungen vorgelegt. Der Bundesrat hat sich dann auf eine Kombination von zwei Modellen geeinigt, die ausgearbeitet werden soll. Aber auch das braucht Verfassungsänderungen; wir dürfen uns keinen Illusionen hingeben: Wenn es überhaupt dazu kommt, braucht das allein vom technischen Vorgang her Jahre.

Die jetzige Vorlage stellt einen eigentlichen ersten kleinen Schritt dar. Wir müssen ihn in der richtigen, nicht in einer falschen Richtung tun; wir zweifeln, dass das mit diesen Rückweisungsanträgen gemacht werden kann.

Zum Rückweisungsantrag Schmid Peter mit dem Auftrag, eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte vorzusehen. Immer wieder wird diese Suppe aufgekocht; das letzte Mal vor ein paar Monaten. Aber sie ist allein schon im Parlament chancenlos. Die Erhöhung der Zahl der Bundesräte ist ein Element aus den Modellen der Expertengruppe Eichenberger. Das ist auch ein Thema, das geprüft wird; es wird nicht einfach so oberflächlich abgetan. Nach meiner persönlichen Meinung ist es allerdings eine Illusion zu glauben, mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte erhalte man ein effizienteres, wirkungsvolleres Regierungssystem. Das Gremium braucht dann für sich allein mehr Aufwand, bis es sich einigen kann. Jede schlankere Führungsstruktur ist natürlich besser. Das sieht man auch in der Privatwirtschaft. Niemand kommt bei einem Grossunternehmen auf die Idee, eine Geschäftsleitung mit zwölf Mitgliedern zu wählen. Schlanke Führungsstrukturen sind notwendig, damit überhaupt geführt und entschieden werden kann. Mehr Bundesräte hätten mehr mit sich selbst zu tun als mit dem eigentlichen Regieren. Aber das ist meine persönliche Auffassung. Auf jeden Fall ist die Frage ausserordentlich umstritten und kann nicht Gegenstand des jetzigen Schrittes sein.

Der Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion will ein parlamentarisches Konkurrenzsystem einführen: Auch das ist Gegenstand des Berichtes der Expertengruppe Eichenberger. Der Bundesrat hat das Modell abgelehnt und will dieses in seinen weiteren Schritten nicht weiterverfolgen. Ich meine, auch das ist nicht der Weg, für den wir uns in der Schweiz entscheiden sollten, obschon wir immer wieder darüber diskutieren und disputieren. Das jetzige Kollegialsystem ist so schlecht nicht. Es ist verbesserungsfähig, ausbaubar und dem jeweiligen Lauf der Zeit anzupassen. Aber wir müssen dazu bereit sein, und wir müssen bereit sein, auch die kleinen Schritte zu tun, die jetzt vorgeschlagen werden.

Wir können das jetzige System nicht vermiesen und schlecht machen und gleichzeitig nicht bereit sein, auch kleine Reformschritte zu tun; denn auch die parlamentarischen Konkurrenzsysteme sind nicht immer das Gelbe vom Ei. Denken Sie an Italien oder an andere Länder, die solche Systeme kennen. Dort ist die Stabilität bekanntlich nicht ausserordentlich gross, und auch die Leistung der Regierungen ist nicht so überzeugend, dass man ein solches parlamentarisches Konkurrenzsystem einführen möchte. Zudem eignet sich das System wenig für eine direkte Demokratie. Es eignet sich wenig für einen föderalistischen Staat, den wir aufwerten sollten; denn das jetzige Kollegial- und Konkordanzsystem hat doch die Eigenschaft, dass man eher den Kompromiss, die Konkordanz, die Übereinstimmung sucht. Ein Konkurrenzsystem ist angelegt auf Macht und auf Konflikt. Das ist dem Schweizer an sich wegensfremd.

Deshalb ersuche ich Sie, sowohl den Rückweisungsantrag Schmid Peter als auch den Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion abzulehnen.

Auch der Rückweisungsantrag der SP-Fraktion mit dem Auftrag, das Geschäft aufzuteilen, ist nach Meinung der Kommission abzulehnen. Die Kommission hat nach den Von-Wattenwyl-Gesprächen vom 11. November 1994, an denen die Spitzen der Regierungsparteien offenbar dafür plädiert haben, die Vorlage zu teilen, nochmals getagt. Die Kommission ist ohne Gegenstimme zum Schluss gekommen, dass man die Vorlage nicht teilen, sondern zu ihr in der jetzigen Form stehen solle. Der organisatorische Teil und der personelle Teil mit der Regierungsreform und der Einführung der Staatssekretäre bilden ein Ganzes.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, auch diesen Rückweisungsantrag abzulehnen.

Natürlich besteht die Gefahr eines Referendums, aber wir müssen uns doch nicht in jedem Fall immer wieder vor der Volksmeinung schützen. Wenn wir ein gutes Argument haben, dann können wir dazu stehen; ich meine, wir haben gute Argumente, dass auch die Staatssekretäre dazu beitragen können, um dieses Land Schweiz besser zu führen und zu regieren.

Allerdings – das wurde angetönt – wäre die Kommission bereit, Ihnen eine geteilte Vorlage unmittelbar nach einer formellen Sitzung vorzulegen. Wir könnten dann mit der Behandlung des Geschäftes in dieser Session weiterfahren.

Schliesslich noch zum Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion: Dieser Rückweisungsantrag ist zumindest konsequent. Er nennt das Kind beim Namen und sagt, dass keine Staatssekretäre erwünscht seien; die SVP-Fraktion will das Risiko nicht eingehen, denn wenn die Staatssekretäre schon umstritten sind, dann will sie diese gar nicht einführen oder die Einführung allenfalls auf eine spätere Phase verschieben.

Ich bitte Sie aber, auch diesen Rückweisungsantrag abzulehnen und der Kommission zu folgen.

Wir haben uns in der Kommission eingehend mit der Stellung der Staatssekretäre auseinandergesetzt. Es ist nicht notwendig, in der Kommission nochmals darüber zu sprechen. Wir haben die Stellung der Staatssekretäre genauer definiert. Es gibt nicht einfach 10 «freischwebende» Staatssekretäre; ihre Aufgaben sind bestimmt. Wir haben auch den Beschluss des Ständerates bestätigt, dass eine Bestätigung der Wahl durch das Parlament notwendig ist. Wir sind der Überzeugung, dass man nicht nur den organisatorischen, sondern auch den personellen Teil behandeln kann. Die Bundesräte müssen nicht nur organisatorisch mehr Kompetenzen bekommen, sondern sie sollen auch die entsprechenden Führungshilfen, also die Unterstützung durch die Staatssekretäre, erhalten.

Ich bitte Sie, alle Rückweisungsanträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: M'exprimer sur les propositions de renvoi, c'est le but de mon intervention, je ne ferai pas de commentaires sur les autres points qui ont été évoqués par les porte-parole des groupes.

En ce qui concerne la proposition de renvoi Schmid Peter, je me sens ici le droit de parler de la majorité de la commission, puisqu'une proposition semblable, non pas de renvoi, mais une proposition d'augmenter le nombre de conseillers fédéraux, a été faite en commission; elle a été repoussée, je vous le rappelle, par 11 voix contre 4, ce qui est un score tout à fait clair.

Neuf ou onze conseillers fédéraux, cela paraît la solution la plus simple. Seulement, il faut toujours se méfier des solutions simples, parce qu'elles sont facilement simplistes. Dans le cas particulier, nous croyons que cette solution est manifestement simpliste. Neuf ou onze conseillers fédéraux, c'est la fin du gouvernement collégial. Ce n'est pas un hasard si le canton de Berne a réduit le nombre de ses conseillers d'Etat de neuf à sept. L'expérience – et vous me permettez de citer ici mon expérience de douze ans de Conseil d'Etat – prouve que dès que, pour une raison ou pour une autre, on descend à six ou à cinq, le travail à l'intérieur du gouvernement va beaucoup plus vite. Quand un membre est absent, malade ou en voyage, on constate que les séances du gouvernement vont beaucoup plus rapidement. Par conséquent, l'augmentation linéaire du nombre de conseillers fédéraux conduit à une augmentation exponentielle du travail, parce que cela augmente de manière considérable les relations entre les membres du gouvernement.

Si on est attaché au principe du gouvernement collégial, on ne peut pas augmenter le nombre des membres du gouvernement fédéral. Chaque membre, c'est le propre du système collégial, doit être en mesure de se prononcer sur les propositions de ses collègues. L'augmentation n'entraîne pas seulement une perte de temps, mais, ce qui est déjà extrêmement important au moment où on veut décharger du nombre des conseillers fédéraux le Conseil fédéral entraîne de plus grandes difficultés de relations entre eux. Plus on en a, plus il faut entretenir de relations avec un nombre supplémentaire de membres du gouvernement. Cela nuit à l'homogénéité, qui est déjà difficile à obtenir aujourd'hui, chacun peut le constater, mais qui serait encore plus difficile si le nombre de conseillers fédéraux était augmenté.

La seule solution, si vous augmentez le nombre des conseillers fédéraux, c'est d'avoir, ou un chancelier, comme en Allemagne, ou un premier ministre, comme en France. A ce moment-là, c'est possible, parce qu'une volonté s'exprime, par la

voix du chancelier ou du premier ministre, et les autres membres sont manifestement à un rang inférieur, mais – et je termine par là où j'ai commencé – vous avez tué le système collégial helvétique.

La proposition de renvoi du groupe Adl/PEP n'a pas été présentée en commission. Elle est intellectuellement intéressante, mais elle est sans doute de nature à bouleverser un peu l'immobilisme helvétique dont nous souffrons tous.

M^{me} Grendelmeier, porte-parole du groupe, n'est pas là, mais elle me permettra de le dire en toute amitié: c'est une proposition un peu zurichoise! Bien sûr, quand on a le pouvoir économique, on souhaite avoir une organisation politique qui corresponde à ce pouvoir économique. Le système de gouvernement d'alternance, de gouvernement de majorité qui impose sa volonté à une minorité, correspond bien à une conception économique de la société; il ne correspond certainement pas à la conception politique helvétique de la société. Cette conception de la société helvétique, c'est de rechercher le consensus, ou en tout cas d'associer les minorités, qui sont innombrables en Suisse, à la conduite des affaires, d'une manière ou d'une autre. Précisément, le gouvernement tel que le souhaite le groupe Adl/PEP convient sans aucun doute à des pays centralisés, mais il ne convient certainement pas à notre système helvétique.

Quant à la proposition de renvoi du groupe socialiste, la commission ne s'est pas prononcée à cet égard. Ce qu'il faut remarquer, c'est qu'aucun des représentants socialistes n'a fait cette proposition en commission et, à la séance de la commission du 13 décembre 1994, comme l'a indiqué le rapporteur de langue allemande, cette question a été évoquée à la suite des entretiens de la maison de Watteville, mais personne n'a repris formellement cette proposition devant la commission. Je crois pouvoir en déduire que la commission n'est pas favorable à cette proposition de renvoi. Dès lors, je vous prie de la repousser.

Je dirai toutefois que, de toutes les propositions de renvoi, c'est sans doute la moins mauvaise, parce que c'est celle qui nous fait perdre le moins de temps, à première vue en tout cas. En outre, elle n'empêche pas une réforme que nous considérons comme urgente. Seulement, je cherche en vain la vraie motivation de cette proposition de renvoi. M. Marti Werner, porte-parole du groupe, a affirmé clairement qu'il ne craignait pas du tout le référendum. Alors, si on ne craint pas le référendum, quel est l'avantage de faire cette division?

Cette proposition sent vraiment un peu la combine, la manoeuvre politique. On veut, comme cela, éviter les ennuis. S'il y a un référendum, on aura toujours une petite partie de la réforme. Mais je crois que c'est surtout un très mauvais signe qu'on donne au peuple, parce qu'on lui dit: «Nous vous proposons une 'réformette'», – il faut bien dire que si on élimine le problème des secrétaires d'Etat, ce qui reste est de la réformette! – «vous n'avez pas besoin de vous faire de souci, et si vous voulez lutter au moyen d'un référendum, vous n'avez qu'à attaquer le deuxième arrêté, celui traitant des secrétaires d'Etat. Ainsi, vous pourrez vous défouler en attaquant l'arrêté concernant les secrétaires d'Etat.» Je crois que c'est un très mauvais signe et, contrairement à ce qu'a dit M. Marti Werner, c'est véritablement compromettre l'institution des secrétaires d'Etat qui est le point fondamental de la réforme proposée. Par conséquent, je vous prie également de rejeter la proposition de renvoi du groupe socialiste.

Enfin, en ce qui concerne la proposition de renvoi du groupe de l'Union démocratique du centre, j'aimerais dire que, là aussi, nous n'avons pas eu de proposition en commission. Je trouve cela tout à fait particulier, parce que nous avons longuement discuté, en commission, du problème des secrétaires d'Etat; on n'y fait pas de proposition alors qu'on est membre de la commission et, ensuite, on vient en plénum présenter une proposition de renvoi. Je me demande dès lors à quoi servent les travaux de la commission si l'on doit reprendre le travail en plénum alors qu'il n'est pas fait en commission!

Au surplus, la motivation de M. Seiler Hanspeter, porte-parole du groupe, ne correspond pas du tout à la proposition présentée. M. Seiler dit qu'il faut renvoyer ce projet en commission pour que celle-ci puisse discuter sérieusement de la question

des secrétaires d'Etat. Or, c'est ce qu'a fait la commission, elle a consacré l'essentiel de ses travaux à discuter de cette question. Elle a traité un certain nombre de problèmes, en laissant de côté la question des secrétaires d'Etat, puis elle y a consacré un immense débat. Qu'on nous dise franchement, au moment où nous aborderons le chapitre des secrétaires d'Etat: «Nous ne voulons pas de secrétaires d'Etat.» C'est le contenu de la proposition de la minorité de la commission, qui au moins, elle, est logique, parce qu'elle dit: «Nous ne voulons pas de secrétaires d'Etat, nous ne voulons pas qu'on renvoie le projet en commission.» La situation est donc tout à fait claire. Mais renvoyer en commission, pour qu'elle rediscute de ce qu'elle a longuement traité, je trouve que cela est parfaitement absurde et n'a aucun sens.

Que le groupe de l'UDC vienne au moment où nous abordons la question des secrétaires d'Etat lors de la discussion de détail, et présente sa proposition de ne pas en vouloir. A ce moment-là, la situation sera claire, le Conseil se déterminera et il n'y aura pas de discussion. Mais renvoyer en commission pour discuter d'une question déjà longuement débattue, c'est exactement le travers helvétique classique: nous discutons, nous discutons, nous nommons des commissions d'experts, nous reprochons au gouvernement de nommer trop de commissions d'experts et de ne pas prendre de décision. Il ne faut pas, maintenant, que le Parlement fasse exactement la même chose, n'arrive pas à prendre ses décisions au moment où elles sont mûres, renvoie pour des études complémentaires, avec l'espoir que le problème ne reviendra jamais. C'est une très mauvaise méthode de gouvernement. Notre Parlement est là pour décider et non pour renvoyer constamment les problèmes à plus tard. C'est ce que nous faisons déjà avec cette réforme du gouvernement et de l'administration, j'ai déjà attiré votre attention là-dessus, dans la mesure où nous l'avons faite en deux phases et où nous ne prenons pas les problèmes par le bon bout, c'est-à-dire que nous ne commençons pas par le haut, mais par le bas. C'est fâcheux, mais, au moins, faisons cela.

J'aimerais, à la fin de cette intervention, vous lancer un appel. Le Parlement, durant le débat sur l'assainissement des finances fédérales, s'est véritablement déconsidéré. Si vous avez le moindre doute à cet égard, vous n'avez qu'à lire la presse ou écouter la radio, ce matin, pour connaître l'opinion que l'on a, chez ceux qui nous observent, de la manière dont nous avons travaillé s'agissant de l'assainissement des finances fédérales. Si vous voulez faire de perdre le peu de crédit qui reste encore à ce Parlement, vous n'avez qu'à renvoyer cet objet pour des études complémentaires. Je vous garantis que, dans l'opinion publique, on aura une véritablement bonne impression du Parlement!

Je vous invite donc à ne pas céder aux sirènes du renvoi et à prendre vos responsabilités, à rejeter les quatre propositions de renvoi et à passer à la discussion de détail sur l'ensemble du projet.

VIIIteger Kaspar, Bundespräsident: Ich fände es ausserordentlich schade, und ich fände es falsch, wenn wir diese vorliegende Reform nicht integral realisieren würden – weil wir vielleicht Angst vor Referenden haben oder weil wir uns vielleicht etwas viel Mutigeres oder auch Utopischeres vorstellen. Ich bedauere auch sehr die gewisse Unlust gegenüber diesem Problem, die in den Voten angeklungen hat. Sie kontrastiert doch sehr erheblich mit den markanten Worten, die man jeweils über unser Regierungssystem und den Reformbedarf in Wahlreden hört.

Unser Staat hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert. Er legt nicht nur gewisse Regeln des Zusammenlebens fest und sorgt für äussere Sicherheit. Er ist selber in grossem Umfang zum Problemlöser geworden, und der Staat würde zum umfassenden Dienstleistungsbetrieb ausgebaut. Gleichzeitig sind aber die Kompliziertheit und die Komplexität der Probleme, die gelöst werden müssen, überproportional angewachsen. Viele Probleme können nur noch durch internationale Zusammenarbeit gelöst werden, und die Erarbeitung solcher Lösungen ist kompliziert. Gleichzeitig ist aber auch die Anspruchshaltung gegenüber dem Staat signifikant

gewachsen. Dadurch wird dieser chronisch überfordert. Die dramatische Budgetkrise ist dafür ein Indiz. Die Führungsstrukturen dieses Staates haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten, wenn auch laufend Verbesserungen vorgenommen worden sind. Die Führung eines komplexen Staatswesens in einem komplexen Umfeld stellt an eine Regierung viel höhere Ansprüche als früher.

Die Beanspruchung des Bundesrates ist auch rein quantitativ messbar gestiegen, zum Beispiel durch die vermehrten Auslandkontakte, die nicht einfach Unsinn sind, wie das hier zum Teil angedeutet worden ist – sie sind nötig –, durch vermehrte Beanspruchung auch durch Sie, im Parlament, in Kommissionen, Subkommissionen usw., durch den vermehrten Kommunikationsbedarf des Volks und der Medien sowie durch die grösseren Ansprüche an die Führung durch eine starke, grosse und komplizierte Verwaltung.

Es ist unabdingbar nötig, diese Führungsstrukturen den neuen Verhältnissen anzupassen. Das ist auch das Ziel dieser Reform. Es ist das Ziel, die politische Führungskraft des Bundesrates zu stärken, die Präsenz der politischen Führung national und international zu erhöhen, dem Bundesrat zu ermöglichen, sich auf die wesentlicheren Entscheide zu konzentrieren. Entlasten muss man ihn nicht gross. Jedermann, der in diesem Land Verantwortung trägt, ist überlastet. Aber wir müssen nach Mechanismen suchen, damit der Bundesrat seine Kraft, die natürlich auch begrenzt ist, wirklich auf das Wesentliche konzentrieren kann. Es ist das Ziel, zu ermöglichen, dass der Bundesrat im staatlichen Handeln stärker Prioritäten setzen kann. Ein wichtiges Ziel dieser Reform ist also die Stärkung der Effizienz der Regierung.

Aber nun muss ich auf einen Zielkonflikt hinweisen, der auch wichtig ist, aber häufig verkannt wird. Ich habe das Gefühl, wenn ich Meinungen über unsere Regierung und das Regierungssystem höre, dass man in dieser Frage zuwenig in die Tiefe denkt. Der Glaube, alles wäre besser und anders in unserem Land, wenn die Regierung nur effizienter handeln könnte, ist eine Illusion.

Effizienz ist zwar eine ausserordentlich wichtige Voraussetzung für erfolgreiches Regierungshandeln, aber andere Werte sind meines Erachtens ebensowichtig, beispielsweise die Fähigkeit zum Interessenausgleich, die Fähigkeit zur Stimulierung von Mitverantwortung auf allen Ebenen und auch die Integrationskraft eines Regierungssystems. Herr Leuba als Romand hat vorhin sehr eindrücklich auf dieses Problem hingewiesen.

In einer direkten Demokratie, wie wir sie haben, ist eine Regierung auch nicht einfach eine Konzernleitung, die befehlen kann; sie kann nur zu überzeugen versuchen. Sie hat keine eigentlichen Machtmittel. Sie muss versuchen, zuerst Sie zu überzeugen und nachher mit Ihnen zusammen das Volk. Denn die letzten Entscheide trifft nicht der Bundesrat, sondern die letzten Entscheide treffen das Parlament und das Volk. Unser Regierungssystem verkörpert trotz aller Schwächen in hohem Masse diese Werte, und das dürfen wir keineswegs geringschätzen.

Es ist vielleicht auch kein Zufall, dass wir einer der wenigen vielkulturellen und vielsprachigen Staaten sind, die einigermaßen funktionieren. Ein internationaler Vergleich zeigt auch sehr bald, dass dieses System nicht zu schlechteren Resultaten geführt hat als die sogenannten effizienteren Systeme anderer Länder. Führen Sie sich auch das Misstrauen und die politischen Turbulenzen vor Augen, Frau Grendelmeier, die man in anderen Ländern mit sogenannten effizienteren Systemen hat!

Ein Regierungssystem in unserem Lande muss auf die ausgesprochene Vielfalt im kulturellen und sprachlichen Bereich Rücksicht nehmen. Im Grunde wird dieses an sich in lauter Minderheiten zersplitterte Land doch nur durch wechselnde Koalitionen von Minderheiten zusammengehalten. Wegen dieser Tatsache und wegen der direkten Demokratie haben sich Kollegialsystem und Konkordanz als gute Instrumente erwiesen, verschiedenste Gesichtspunkte und Interessen gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess einzubringen. Deshalb resultiert daraus trotz aller Kritik eben doch eine hohe integrierende Wirkung für das Gesamtsystem.

Eines unserer Hauptprobleme ist die Polarisierung der politischen Auseinandersetzung. Deshalb haben Institutionen, die nur über den Interessenausgleich funktionieren können und ihn dadurch auch fördern, gerade jetzt besondere Bedeutung. Ich bin erstaunt, wie wenig diese Dinge bei der Beurteilung unseres politischen Systems in die Überlegungen einbezogen werden.

Die internationale Entwicklung zeigt übrigens sehr deutlich, dass auch Konkurrenzregierungs-systeme zu konkordanzähnlichen Verhaltensweisen greifen müssen, um die Probleme noch anpacken zu können. Denn die Grundidee des Konkurrenzsystems – zwei etwa gleich grosse politische Lager, die sich gegenseitig ablösen können – stimmt schon lange nicht mehr. Die politischen Gräben verlaufen schon lange nicht mehr zwischen links und rechts, sondern sie verlaufen in sehr verschiedenen Richtungen; die Grundidee des Konkurrenzsystems ist praktisch nirgendwo mehr erfüllt. Auch anderswo zersplittert sich die politische Landschaft, und deshalb ergeben sich auch diese spontanen, konkordanzähnlichen Mechanismen. Ich danke an die vielen grossen Koalitionen: in vier Bundesländern in Deutschland, in Österreich, an die neue Dualität eines demokratischen Präsidenten mit einem republikanischen Kongress in den Vereinigten Staaten, an den von der Opposition dominierten Bundesrat in Deutschland, mit dem der Kanzler irgendwie ins Einvernehmen kommen muss. Allerdings haben diese Systeme kein Volk mehr als mögliche Opposition, wenn sie Lösungen treffen.

Das Kollegialsystem funktioniert aber nur unter bestimmten Voraussetzungen. Es hängt einmal von Menschen ab, und Menschen haben immer auch ihre Schwächen. Ich glaube aber – das ist meine persönliche Überzeugung, aber ich will es hier doch sagen –, dass die Zahl der Bundesratsmitglieder eine gewisse Grösse nicht übersteigen darf. Herr Leuba hat recht: Bei einer grösseren Anzahl Bundesräte ist die Fassung ausdiskutierter, reifer Beschlüsse zeitgerecht nicht mehr möglich. Es verhält sich damit ähnlich, wie wenn Sie Kleincomputer vernetzen. Die Komplexität des Gesamtsystems steigt exponentiell mit der linearen Zunahme der Einzelsysteme.

Aus meiner persönlichen Erfahrung ist sieben wahrscheinlich die höchstmögliche Zahl, die für gleichberechtigte Bundesräte denkbar ist. Anders verhält es sich, wenn Sie ein Premierministersystem haben. Im Grund ist aber in einem Kollegium auch keine Hierarchisierung denkbar, denn ein übermächtiger Bundespräsident hat in der Kollegialität keinen Platz. Bis jetzt hat mir noch niemand die Frage beantwortet, welcher regionalen, ethnischen oder politischen Gruppierung das Vorecht zustehen sollte, einen mit besonderen Machtbefugnissen ausgestatteten Bundespräsidenten zu stellen. Und mir hat auch noch niemand die Frage beantworten können, wie bei uns – ohne Stimmzwang und mit unserer parlamentarischen Freiheit, die auch ich immer gerne genossen habe – andere parlamentarische Gruppen als jene, die den Präsidenten stellen, dessen Politik mittragen werden.

Die Problemlösungsfähigkeit der Exekutive hängt nicht an der Zahl der Mitglieder, sonst könnte ein amerikanischer Präsident nicht alleine regieren. Entscheidender sind klare Kompetenzabgrenzungen zwischen Exekutive und Legislative, die Fähigkeit zur langfristigen strategischen Planung und dann auch der entschlossene Wille zur Durchsetzung der Entschelde gegenüber der Verwaltung.

In einem vernetzten, austarierten politischen System wie dem schweizerischen, das für mich eine Art ökologisches System ist, liegt die Führungsverantwortung nicht nur beim Bundesrat, sondern ebensowohl bei Ihnen, beim Parlament, und letztlich auch beim Volk. Wenn man in einem solchen System einzelne Teile verändert, also etwa nur den Bundesrat, muss man immer – wie in einem Ökosystem, deshalb der Vergleich – die Wirkung auf das Gesamtsystem bedenken. Sonst könnten Wirkungen eintreten, die man nicht erwartet. Eine tiefgreifende Reform des Regierungssystems dürfte nicht auf Stufe Bundesrat haltmachen, sondern müsste die Beziehungen zwischen Bundesrat und Parlament, aber auch die direkte Demokratie mit einbeziehen. Herr Meier Samuel hat das angedeutet.

Die vorliegende Reform zielt auf eine Stärkung der Exekutive unter Beibehaltung der bewährten Stärken unseres Systems.

Vielleicht kommt Ihre Unlust auch daher; aber ich meine, dieser Aspekt ist besonders wichtig. Erst in einer zweiten Phase möchten wir dann die gesamte Staatsleitung zur Diskussion stellen. Sie wissen – es ist bereits gesagt worden –, dass die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes unter der Leitung von Professor Eichenberger Vorarbeiten leistet.

Ich selber bin allerdings der Meinung, dass die vorliegende Reform wesentlich tiefer geht, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Wir sollten ihr eine Chance geben. Wir sollten mit ihr Erfahrungen sammeln, bevor wir zu neuen Ufern aufbrechen. Man kann auch immer mit der Utopie des Besseren das Mögliche verhindern. Es wäre also falsch, vor lauter Streben nach dem Besseren das Mögliche zu unterlassen, wie das zum Beispiel der Rückweisungsantrag der LDU/EVP-Fraktion vorsieht. Der Bundesrat möchte mit dieser Reform jene Instrumente für die Departementschefs schaffen, die eine klare Führung von oben her ermöglichen und sie gleichzeitig von untergeordneten Führungsaufgaben entlasten. Der Bundesrat sollte mehr Zeit in die strategischen Entscheide investieren können. Die politische Führung muss auch gegenüber der Verwaltung gestärkt werden; das wurde hier auch angedeutet. So muss die politische Führung die strategischen Leitplanken der Verwaltungsarbeit vorgeben und dann mit einem effizienten Controlling – hier ist noch viel zu tun – dafür sorgen, dass diese auch eingehalten werden, dass sich die Verwaltung nicht selbständig macht.

Von einer völligen Trennung zwischen der strategischen und der operativ-ausführenden Ebene halte ich persönlich aber nichts, denn sie würde ein Bundesratskollegium schaffen, das über dem Alltag schwebt und den Bezug zur Konkretisierung, zur Umsetzung und zur tatsächlichen Arbeit verliert. Das erschiene mir ebenso weitfremd und falsch wie ein Bundesrat, der sich in der Bewältigung des Alltagsgeschäfts erschöpft. Zum Regieren gehört auch Sachkenntnis, und diese verliert sich sehr rasch, wenn man zu weit von jener Basis entfernt ist, wo die eigentliche Realisierungsarbeit geleistet wird. Dies müsste die Tendenz zur Verselbständigung der Verwaltung noch verstärken.

Zu den Staatssekretären: Sie sind eine wichtige institutionelle Neuerung. Sie dürfen sich von dieser Bezeichnung nicht irreführen lassen. Die neuen Staatssekretäre sind mehr als die Titularsekretäre nach heutigem Recht. Die neuen Staatssekretäre sollen die Departementsvorsteher in bestimmten Tätigkeitsgebieten des Departementes weitgehend vertreten können, gegen innen, gegenüber der Verwaltung, gegenüber dem Parlament, gegenüber dem Ausland. Sie können aber versichert sein, dass die Bundesräte in allen wesentlichen Fragen selber die Gelegenheit wahrnehmen werden, mit Ihnen direkt zu diskutieren – das ist klar.

Diese Staatssekretäre sind herausragende enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der politischen Verantwortungsträger, und sie sind auch legitimiert, deren Positionen im In- und Ausland zu vertreten. Damit entlasten sie die einzelnen Departementsvorsteher von gewissen Führungsaufgaben. Ich meine, dass dies den Bundesrat als Kollegium stärkt. Die Staatssekretäre sind aber keine Politiker, sie tragen keine direkte politische Verantwortung. Diese Verantwortung – dazu werde ich nachher, bei der Frage der parlamentarischen Bestätigung, etwas sagen – muss voll beim Bundesrat bleiben, und Sie müssen die Bundesräte voll für die Politik verantwortlich machen. Ich billige aber zu, dass einige Änderungen, die Sie hier vorgenommen haben – in den Kommissionen und auch im Ständerat –, an sich gute Änderungen, Verbesserungen sind. Ich persönlich finde es auch eine Verbesserung, dass die Funktion der Staatssekretäre klarer definiert worden ist und dass den Staatssekretären nicht irgendwelche fluiden, nichtdefinierten Pseudoaufgaben zugeteilt werden könnten, denn das würde ihr Gewicht natürlich sofort wieder vermindern. Zur Frage der parlamentarischen Bestätigung werde ich mich in der Detailberatung äussern.

Im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform – das ist wichtig – wird es darum gehen, die Detailbereiche der einzelnen Departemente auszuscheiden und neu zu definieren, an deren Spitze dann Staatssekretäre wirklich Führungsverantwortung übernehmen können. Es ist kein Abenteuer, in das wir

uns begeben, ohne zu wissen, wie es herauskommen könnte. In meinem Departement, im EMD, haben sich solche Strukturen seit Jahren sehr bewährt. Herrn Minger waren noch etwa 35 Leute direkt unterstellt, d. h. der Bundesämter. Heute haben wir die Gruppenbildung, und die Funktion eines Generalstabschefs beispielsweise ist auf militärischer Seite durchaus mit jener eines Staatssekretärs zu vergleichen; das hat sich ausserordentlich bewährt.

Damit habe ich auch schon angedeutet, dass es mit der Einführung der Staatssekretäre nicht sein Bewenden haben darf. Im Rahmen einer tiefgreifenden Verwaltungsreform müssen wir jene Voraussetzungen schaffen, welche einen optimalen Einsatz dieser Staatssekretäre ermöglichen. Damit können Organisation und Führung der Verwaltung den Erfordernissen der Zeit angepasst werden. Im Moment werden im Rahmen einer Projektorganisation grundlegende Reformvorschläge erarbeitet. Dabei sollen auch neue Führungsformen zur Anwendung gelangen, etwa der erweiterte Gebrauch von Leistungsaufträgen, in gewissen Einheiten die Schaffung höherer Eigenverantwortlichkeit und auch ein modernes Controlling.

Damit diese Strukturen rasch geschaffen werden können, beantragt Ihnen der Bundesrat, ihm die Kompetenz zur eigenständigen Organisation der Verwaltung zu übertragen. Ich habe mit Freude festgestellt, dass das hier im Grundsatz nicht bestritten ist. Ich darf Ihnen sagen, dass der Bundesrat gewillt ist – und ich werde als Bundespräsident dieses Jahr alles daransetzen, dass wir hier vorwärtskommen –, von dieser Kompetenz auch Gebrauch zu machen und sie nicht nur kosmetisch zu nützen, wie das Herr Schmid Peter befürchtet und angedeutet hat.

Zu den Rückweisungsanträgen:

Der Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion und die Anträge der Minderheit Steinemann gehen in die gleiche Richtung; sie wollen die Staatssekretäre «eliminieren». Für mich ist das faktisch ein partielles Nichteintreten auf die Vorlage, weil eben ein tragender Pfeiler dieser Reform herausgebrochen wird. Ich kann nur noch einmal betonen, wie wichtig diese Reform ist, und zwar nicht einmal so sehr in meinem Departement, sondern vor allem in den breiter vernetzten Departementen. Ich könnte ohne Reform leben, glaube aber, dass ein Departement des Innern, ein Volkswirtschafts- oder ein Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement diese Restrukturierungen braucht.

Ein besonderes Interesse müssten eigentlich jene an dieser Reform haben, welche im Grundsatz zu unserem Regierungssystem stehen. Ich habe doch zum Glück bei den SVP-Vertretern stark diesen Eindruck. Gerade sie haben ja ein Interesse daran, dass dieses System auch unter den modernen Umständen so optimal funktioniert, dass es überleben kann. Das muss man berücksichtigen, dafür brauchen wir tiefgreifende Reformen.

Ich bitte Sie deshalb, den Rückweisungsantrag der SVP-Fraktion abzulehnen.

Die sozialdemokratische Fraktion verlangt Rückweisung und Zweiteilung der Vorlage, was möglicherweise einen Zeitverlust zur Folge hat. Wenn Ihre Kommission das sofort, heute schon, wieder ins Plenum einbringt, ist dieses Argument hinfällig, ich würde dieses Vorgehen aber trotzdem bedauern. Eine Aufteilung der Vorlage würde nämlich geradezu dazu einladen, die Staatssekretäre per Referendum «zu Fall zu bringen». Wir müssen wieder den Mut haben, ganze Vorlagen integral vor dem Volk mutig zu vertreten! Andernfalls würden wir wieder einen wichtigen Pfeiler herausbrechen und einen Torso hinterlassen.

Um noch einmal kurz auf die Staatssekretäre zurückzukommen: Ich habe auch etwas Mühe mit dem Argument der Kosten. Man kann natürlich immer mit der Aufblähung von Beamtenapparaten und mit Kosten Angst machen. Es müsste, gerade aus der Reform der Verwaltung als Ganzes, mehr «herauskommen» als das, was die Staatssekretäre kosten. Sie haben ja auch gewisse Sicherungen eingebaut, gegen die sich der Bundesrat nicht wehrt. Im Vergleich zum Gesamtbudget des Bundes mit 43 Milliarden Franken ist wahrscheinlich eine kleine Investition in eine stärkere Führungsfähigkeit auch kostenmässig durchaus zu verantworten.

Es geht mir aber auch um eine gewisse politische Glaubwürdigkeit. Seit Jahren wird eine tiefgreifende Reform des Regierungssystems gefordert. Bei der Präsentation der Revision wurde kritisiert, dass sie zögerlich sei, mutlos, dass sie viel zu wenig weit gehe. Ich meine, dass das nicht zutrifft; es wurde jedoch so gesagt. Als dann einer unserer Kollegen leider erkrankte, kamen wieder die grossen Worte, dass jetzt sofort etwas geschehen müsse. Kaum ist das Problem wieder beigelegt, hat man plötzlich wieder Angst, dass diese Reform, welche vorher als zögerlich beurteilt worden ist, zu weit gehe und vor dem Volk nicht mehr vertreten werden könne.

Um noch auf den Rückweisungsantrag Schmid Peter zu sprechen zu kommen: Seine Fraktion will die Anzahl der Bundesräte erhöhen. Ich habe Ihnen meine persönliche Meinung dazu gesagt, der Bundesrat ist aber bereit, dieses Problem konstruktiv zu prüfen. Das soll aber Gegenstand der nächsten Reformphase sein. Zuerst müsste auch hier die Verfassung revidiert werden. Sie können sich vorstellen, wie lange es mit einer Verfassungsrevision gehen würde, bis wir hier überhaupt wieder eine kleine Reform durchziehen könnten. Mit dem Vorgehen, das Herr Schmid hier beantragt hat, würden Sie wiederum das Machbare blockieren.

Ich bitte Sie deshalb, auch diesen Rückweisungsantrag abzulehnen.

Ich komme noch kurz zum Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion, die zum parlamentarischen Konkurrenzsystem übergehen möchte. Auf den internationalen Trend hin zu Konkordanzsystemen habe ich hingewiesen; wir würden auch hier das Machbare mit dem Utopischen verunmöglichen. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft ausführlich – und ich meine: qualifiziert – begründet, warum er dieses System verworfen hat. Der Bundesrat ist überzeugt, dass viele Wesenselemente unseres bewährten, austarierten Systems in Frage gestellt und gefährdet würden, beispielsweise die Volksrechte oder die starke Stellung des Parlamentes; ein Parlament in einem Konkurrenzsystem ist schwächer als unseres, dessen müssen Sie sich bewusst sein. Ebenso würden die Unabhängigkeit seiner Mitglieder gefährdet, der Stimmzwang, das Zweikammersystem, das Kollegialsystem und auch die hohe Stabilität der Regierung. Man kann das kritisieren, aber gerade in einem Land, das aus seiner Zersplitterung heraus zu einer dauernden Instabilität neigt, sind gewisse Stabilisatoren im Regierungssystem wahrscheinlich wichtig und nötig. Es würden auch das heutige Wahlsystem und die vielgestaltige, föderalistische Parteienstruktur grundsätzlich in Frage gestellt. Das alles müssen Sie sich überlegen; das wäre nachher eine andere Schweiz. Ob es eine bessere wäre, da habe ich meine Zweifel. Der Bundesrat bittet Sie, auch den Rückweisungsantrag der LdU/EVP-Fraktion abzulehnen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die vorliegende Reform tiefer geht, als ihr zum Teil nachgesagt wird, und er ist weiter überzeugt, dass das Machbare hier und jetzt getan werden muss. Die Reform wird dem Bundesrat ermöglichen, sich auf die grundlegenden Strategieentscheide zu konzentrieren, ohne dass er die Sachkompetenz und politische Kontrolle verliert. Die Führung der Verwaltung kann gestärkt und die Effizienz des Regierungsapparates verbessert werden.

Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, diesen wichtigen Schritt zu unterstützen, die verschiedenen Rückweisungsanträge abzulehnen und zu einer raschen Umsetzung dieser Reform Hand zu bieten.

Le président: Nous vous informons que la proposition Blocher de non-entrée en matière a été retirée.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag Schmid Peter

27 Stimmen

Dagegen

135 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der LdU/EVP-Fraktion

23 Stimmen

Dagegen

131 Stimmen

26. Januar 1995 N

Le président: Ainsi, vous avez rejeté le renvoi au Conseil fédéral. Nous votons maintenant sur les propositions de renvoi à la commission.

Abstimmung – Vote

<i>Eventuell – A titre préliminaire</i>	71 Stimmen
Für den Antrag der SP-Fraktion	70 Stimmen
Für den Antrag der SVP-Fraktion	

<i>Definitiv – Définitivement</i>	89 Stimmen
Für den Antrag der SP-Fraktion	74 Stimmen
Dagegen	

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 115 hiervoor – Voir page 115 ci-devant

A. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)
A. Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Sie haben den Beschluss A erhalten. Dieser betrifft den ganzen organisatorischen Teil. Sie werden noch eine Fahne mit Beschluss B erhalten. Dort geht es um die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Jetzt werden wir nur über diesen organisatorischen Teil sprechen.

Die Kommission hat getagt und mit 19 zu 0 Stimmen Eintreten beschlossen. Im Rahmen der globalen Eintretensdebatte wurde dieser organisatorische Teil an sich nicht bestritten. Ich darf also feststellen, dass Eintreten auf den Beschluss A nicht bestritten ist, und wir unmittelbar zur Detailberatung übergehen können.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Naturellement, la commission applique la décision prise par le plénum. Elle vous présente maintenant deux projets.

Le premier que vous avez sous les yeux, c'est l'arrêté A: loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, dans lequel la commission vous propose de biffer toutes les dispositions qui concernent les secrétaires d'Etat. Vous recevrez un deuxième dépliant – mais il y a encore des corrections qui doivent être faites –, l'arrêté B, loi sur l'allègement des tâches des membres du Conseil fédéral par des secrétaires d'Etat.

Cet arrêté B se présente comme une loi modificatrice de l'arrêté A, c'est-à-dire qu'il y aura des adjonctions et des corrections apportées à l'arrêté A par l'arrêté B, de telle sorte qu'on ait deux arrêtés différents qui – c'était l'objectif semble-t-il – puissent être soumis indépendamment l'un de l'autre à l'éventuel référendum.

Maintenant, il n'y a donc plus de discussion d'entrée en matière sur l'arrêté A puisqu'elle a déjà eu lieu. Nous pouvons passer directement à la discussion par articles. Quand il s'agira d'examiner l'arrêté B il y aura de nouveau une discussion d'entrée en matière puisque nous avons une proposition de minorité de ne pas accepter de secrétaires d'Etat. Ce sera par conséquent l'objet du débat d'entrée en matière sur l'arrêté B.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3 (neu)

Er wird unterstützt durch die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler.

Antrag Seiler Hanspeter

Abs. 3 (neu)

Streichen

Art. 1

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3 (nouveau)

Il est assisté par le chancelier de la Confédération.

Proposition Seiler Hanspeter

Al. 3 (nouveau)

Biffer

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Seiler Hanspeter (V, BE): Ich habe vorerst eine Bemerkung zum Votum von Herrn Leuba bei der Diskussion am Anfang. Herr Leuba, ich habe die Meinung der Fraktion vertreten, und ich bin es gewohnt, die Fraktionsmeinung loyal zu vertreten. Die Beratung war für die Herbstsession vorgesehen. Man musste sie verschieben. Sie konnte auch nicht in der Dezembersession stattfinden. Es ist quasi ein halbes Jahr vergangen, seit wir in der Kommission dieses Geschäft beraten haben, und es ist nicht verboten, auch nach der letzten Kommissions-sitzung – bis zur Beratung im Parlament, insbesondere wenn es so lange dauert – noch einmal über die Bücher zu gehen und gewisse Überlegungen anzustellen.

Mit diesem Überlegen hat auch mein kleiner Antrag, der nichts Weltbewegendes bedeutet, zu tun. Es geht um einen Zusatz in Artikel 1 Absatz 3, wo die Kommission die Einschlebung vorgenommen hat, dass der Bundeskanzler den Bundesrat unterstützen soll. Der Grund für meinen Antrag ist sehr einfach. Ich formuliere das in einer Frage: Herr Bundeskanzler, haben Sie je etwas anderes getan, oder gedenken Sie je etwas anderes zu tun, als den Bundesrat zu unterstützen? Bestehen hier im Rat irgendwelche Zweifel, dass der Bundeskanzler in seiner Funktion den Bundesrat nicht zu unterstützen habe? Das ist doch eine 120prozentige Selbstverständlichkeit, und solche Selbstverständlichkeiten sollte man nicht noch in ein Gesetz einbauen. Ein Gesetz soll enthalten, was nötig ist, aber nicht solche Pleonasmen.

Ich bitte Sie, diesen Zusatz zu streichen, wie dies auch Ständerat und Bundesrat vorgesehen hatten.

Couchevin François, chancelier de la Confédération: Dans mon métier, je pense que je n'ai rien d'autre à faire que de soutenir le Conseil fédéral, de l'assister et de l'aider à remplir sa tâche.

La raison pour laquelle cette précision avait été apportée, c'est parce que, dans l'hypothèse d'un projet où les secrétaires d'Etat figuraient également, le Conseil des Etats a ajouté l'article 1a: «Le Conseil fédéral est assisté par des secrétaires d'Etat.» C'est justement pour mettre les choses au clair et pour dire qui fait quoi que la commission avait proposé de préciser que le Conseil fédéral était assisté par le chancelier et que les secrétaires d'Etat, eux, assistaient les conseillers fédéraux.

Mais, dès l'instant où il n'y a plus de secrétaires d'Etat dans le projet de loi, il est bien clair que cette phrase n'est qu'une répétition évidente et qu'on peut y renoncer.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen, der Kommission zuzustimmen und den Antrag Seiler Hanspeter abzulehnen.

Natürlich ist es eine Selbstverständlichkeit, letztlich muss die ganze Bundesverwaltung den Bundesrat unterstützen. Dazu ist aber folgendes zu sagen: In Artikel 105 der Bundesverfassung ist lediglich festgehalten, dass eine Bundeskanzlei, welcher ein Kanzler vorsteht, die Kanzleigeschäfte bei der Bundesversammlung und beim Bundesrat besorgt. Nach Verfassung werden also lediglich die Kanzleigeschäfte besorgt.

Wir möchten, dass der Bundeskanzler nicht nur diese Kanzleigeschäfte besorgt, sondern dass er tatsächlich dem Bundesrat als Stabschef zur Verfügung steht. Der Bundesrat braucht Hilfen, um seine Regierungstätigkeit ausüben zu können. Genau diese besondere Aufgabe des Bundeskanzlers möchten wir in Ergänzung zu Artikel 105 der Bundesverfassung verstärken.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Cette proposition n'a pas non plus été faite en commission, mais je ne conteste pas le droit à M. Seiler Hanspeter de changer d'avis entre la séance de la commission et le débat en plénum.

J'aimerais simplement dire que, si on suivait le raisonnement de M. Seiler, on pourrait supprimer tout l'article 1er qui est complètement inutile. La constitution dit déjà qu'il y a sept membres au Conseil fédéral et que c'est l'autorité exécutive. Alors, s'il faut aller jusqu'au bout Monsieur Seiler, supprimons l'article 1er complètement.

Cela me paraît tout de même préférable de bien situer les choses, de dire qu'il y a un Conseil fédéral, qu'il est le gouvernement du pays, qu'il est l'autorité exécutive et qu'il est assisté par un chancelier, sinon vous ne trouvez pas la mention du chancelier de la Confédération dans la loi. C'est quand même gênant quand on parle d'une loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, de ne pas avoir mention immédiatement du chancelier.

Par conséquent, nous vous invitons à rejeter la proposition Seiler Hanspeter.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

77 Stimmen

Für den Antrag Seiler Hanspeter

16 Stimmen

Art. 1a

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Bundesverwaltung untersteht dem Bundesrat. Sie besteht aus den

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 2

Proposition de la commission

Al. 1

L'administration fédérale est subordonnée au Conseil fédéral. Elle se compose

Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Abs. 1

Bundesrat und Bundesverwaltung handeln auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz.

(Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Sie setzen sich ein für das Gemeinwohl, wahren die Rechte der Bürgerinnen und Bürger sowie die Zuständigkeiten der Kantone und

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3*Proposition de la commission**Al. 1*

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en vertu de la constitution et de la loi.

(Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Ils recherchent le bien commun, défendent les droits des citoyens ainsi que les compétences des cantons et encouragent

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 4*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 5*Antrag der Kommission*

.... ergeben. Er entwickelt zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln.

Art. 5*Proposition de la commission*

.... et de la loi. Il élabore, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif.

Angenommen – Adopté

Art. 6*Antrag der Kommission**Titel*

Regierungspolitik

Abs. 1

Der Bundesrat bestimmt Ziele und Mittel der Regierungspolitik.

Abs. 2–5

Streichen

Abs. 6

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 6*Proposition de la commission**Titre*

Politique gouvernementale

Al. 1

Le Conseil fédéral définit les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale.

Al. 2–5

Biffer

Al. 6

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 7*Antrag der Kommission*

Unter Vorbehalt des parlamentarischen Initiativrechts leitet der Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung. Er legt und Bundesbeschlüssen vor und erlässt die Verordnungen, soweit er dazu durch die Verfassung oder die Gesetzgebung ermächtigt wird.

Art. 7*Proposition de la commission*

Sous réserve du droit d'initiative parlementaire, le Conseil fédéral dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Il soumet et édicte des ordonnances dans la mesure où la constitution ou la législation l'y autorise.

Angenommen – Adopté

Art. 8*Antrag der Kommission**Abs. 1*

Der Bundesrat bestimmt die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung und passt sie den Verhältnissen an.

Abs. 2–4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 8*Proposition de la commission**Al. 1*

Le Conseil fédéral définit une organisation rationnelle de l'administration fédérale et la modifie lorsque les circonstances l'exigent.

Al. 2–4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 9*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 10*Antrag der Kommission**Titel*

Information

Abs. 1

Der Bundesrat gewährleistet die Information des Parlamentes und der Öffentlichkeit.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4 (neu)

Gegenüber den Medien gilt für ihn der Grundsatz der Gleichbehandlung.

Antrag Hess Peter

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Bircher Peter**Abs. 1*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Er sorgt als Kollegialbehörde für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über Planungen, Entscheide und Vorkehren.

Art. 10*Proposition de la commission**Titre*

Information

Al. 1

Le Conseil fédéral assure l'information du Parlement et du public.

Al. 2

Biffer

Al. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4 (nouveau)

Le principe de l'égalité de traitement s'applique à l'endroit des médias.

Proposition Hess Peter
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Bircher Peter

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

En tant qu'autorité collégiale, il informe de manière cohérente, rapide et continue sur sa planification

Bircher Peter (C, AG): Ich möchte meinen Antrag überschreiben: «Für eine offene und umfassende Information». Es ist mir unverständlich, was hier die Kommission alles herausgestrichen hat. Es war gerade vorhin offenkundig, aufgrund der Vorstösse Moser und Reimann Maximilian: Je weniger die Regierung als Gesamtgremium informiert, desto grösser ist die Gefahr, dass bruchstückhafte Einzelinformationen von irgendeiner Verwaltungsstelle in die Medien gelangen; zum Teil dann natürlich auch Halbinformationen usw. Wir haben doch alles Interesse an einer kohärenten Informationspolitik der Regierung! Das wurde auch vom Parlament immer wieder gefordert. Nun gehen wir hinter etwas zurück, was die Regierung selber vorschlägt. Das erstaunt mich. Warum sollen wir hinter die Lösung, die der Bundesrat selber macht, zurückgehen und sie herauskippen, wo sie doch im Ständerat praktisch ohne Diskussion gutgeheissen worden sind?

Mir scheint auch die Differenzierung fragwürdig, die die Kommission zwischen der Information des Parlamentes und der Öffentlichkeit vornehmen will. Sie ist etwas wirklichkeitsfremd. Wir lesen ja täglich Zeitungen, wir sind täglich mit den Medien konfrontiert. Mir ist es doch grundsätzlich gleich, ob ich eine neue Information zuerst aus der Zeitung oder aus dem Radio erfahre oder eine Stunde später aus einer Mitteilung oder Botschaft des Bundesrates. Entscheidend ist doch, dass die Behörde informiert, dass sie es rasch und offen zuhanden der ganzen Öffentlichkeit tut, damit der Meinungsbildungsprozess einsetzen kann.

Ich ersuche Sie deshalb, Absatz 1 gemäss Entwurf des Bundesrates zu belassen – ohne Differenzierung von Parlament und Öffentlichkeit: «Der Bundesrat informiert die Öffentlichkeit offen und umfassend.»

Auch in Absatz 2 will ich mit meinem Antrag die Formulierung des Bundesrates übernehmen. Ich habe dort nur leicht gestrafft und «Kollegialbehörde» hinzugefügt. Das scheint mir wichtig: Der Bundesrat als Kollegialbehörde verantwortet die öffentliche Information.

Absatz 3 würde bleiben; das will auch die Kommission.

Der neue Absatz 4 würde auch so bleiben, wie ihn die Kommission beigefügt hat.

Es geht mir also vor allem um die weitgehende Übernahme der Formulierungen der Absätze 1 und 2 gemäss Entwurf des Bundesrates. Wir haben doch wirklich das grösste Interesse, hier nicht zurückzustecken und den Bundesrat nun nicht noch zu bremsen, wenn er offensiv agieren will.

Ich möchte Sie bitten, meinem Antrag zuzustimmen.

Hess Peter (C, ZG): Artikel 8 des heute gültigen Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 19. September 1978 sagt: «Der Bundesrat sorgt dafür, dass die Öffentlichkeit über seine Absichten, Entscheidungen und Massnahmen, ferner über die Arbeit der Bundesverwaltung durch einen Informationsdienst dauernd orientiert wird.» – jetzt kommt der entscheidende Nebensatz – «soweit ein allgemeines Interesse daran besteht und dadurch keine wesentlichen schutzwürdigen öffentlichen oder privaten Interessen verletzt werden.»

Diese Bestimmung ist Ausdruck des heute gültigen Geheimhaltungsprinzips mit Öffentlichkeitsvorbehalt. Dieses Geheimhaltungsprinzip ist in den folgenden Jahren vom Bundesgericht bestätigt worden, unter anderem mit seinem Entscheid vom 8. Dezember 1981, veröffentlicht als Entscheid 107 la 304ff.

In den letzten zehn bis zwanzig Jahren haben wir erfahren müssen, dass durch die gewachsene Bedeutung der Print- und der elektronischen Medien die Öffentlichkeit zunehmend für Informationsfragen sensibilisiert wurde. Auf der anderen

Seite hat eine steigende Zahl von zufälligen oder gezielten Geheimhaltungsverletzungen grosses Unbehagen ausgelöst. Ich glaube, dass gerade durch diese Entwicklungen das Verhältnis zwischen Volk und Behörden belastet wurde.

Nun hat bereits ein 1989 erarbeiteter Bericht einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des EJPD zu den Motionen Binder (80.544; Informanten und Journalisten. Rechtsstellung) und Jelmini (80.467; Aktenklassifizierung und öffentliche Meinung) festgehalten: «Indem man der Bevölkerung die Möglichkeit einräumt, die Absichten und Entscheidungen der Behörden besser kennenzulernen, lässt sich gefährdetes oder verlorenes Vertrauen zurückgewinnen.»

Nachdem sich der Bundesrat trotz klarer Empfehlungen dieser Arbeitsgruppe nicht zu einer grundsätzlichen Änderung seiner restriktiven Haltung durchringen konnte, habe ich mich am 19. September 1991 entschlossen, vom Bundesrat mit einer Motion zu fordern, dem Parlament den Entwurf für ein Bundesgesetz vorzulegen, «welches die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips mit Geheimhaltungsvorbehalt in der Bundesverwaltung vorsieht». Ich tat diesen Schritt aus der Überzeugung heraus, dass ein grundlegender Wechsel im Informationsverhalten eine willkommene Entkrampfung bei Verwaltungsstellen, die sich mit der Information schwertun, erwarten lasse.

Meine Motion haben Sie am 3. Juni 1993 als Postulat überwiesen (AB 1993 N 981). Mit den Artikeln 10 und 11 des vorliegenden, neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes hat der Bundesrat einen entscheidenden Schritt zu einer offenen, bürgerfreundlichen und damit vertrauensbildenden Informationspolitik eingeschlagen. Die Grundsätze sind eine offene und umfassende Information der Öffentlichkeit sowie eine einheitliche und frühzeitige, kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilung, Planungen, Entscheide und Vorkehren – und dies bei nur einer Einschränkung: der «Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen» gemäss noch zu erlassenden besonderen Bestimmungen. Es müssen also überwiegende öffentliche oder private Interessen sein, die der Information entgegenstehen, und es soll nicht nur informiert werden, soweit ein allgemeines Interesse besteht, wie das im heutigen Gesetz vorgesehen ist. Wichtig ist vor allem auch Artikel 11, der dem Bundesrat einen klaren Kommunikationsauftrag im Sinne von Nehmen und Geben erteilt.

Es dürfte Ihnen sicher auch nicht entgangen sein, dass der Kanton Bern seit 1. Januar 1995 aufgrund seines neuen Informationsgesetzes vom 3. November 1993 den Schritt vom Geheimhaltungsprinzip zum Öffentlichkeitsprinzip gemacht hat. Ich möchte gerne sagen: Was dem Kanton Bern recht ist, soll der Eidgenossenschaft billig sein.

Der Ständerat ist den begrüssenswerten Vorschlägen des Bundesrates gefolgt. Unsere Kommission jedoch ist nun wieder deutlich auf die Bremse getreten. Ich weiss nicht, ob sie nicht gar den Rückwärtsgang eingelegt hat. Mit der Einschränkung des Informationsauftrages und vor allem mit der Streichung von Artikel 11, des Auftrages zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit, wird dem prioritären Anliegen nach bewusster Förderung des vertrauensbildenden Informationsverhaltens wieder eine Absage erteilt.

Ich beantrage Ihnen bei Artikel 10, bei den Absätzen 1, 3 und 4 dem Bundesrat und bei Absatz 2 dem Antrag Bircher Peter, der noch eine Präzisierung bringt, zuzustimmen und bei Artikel 11 die Fassung des Ständerates zu übernehmen. Damit können wir den Schritt hin zu einer offenen, zukunftsgerichteten und vertrauensbildenden Information tun.

Begrüssung – Bienvenue

Le président: Je salue à la tribune diplomatique trois parlementaires du Koweït, qui seront reçus tout à l'heure par les responsables de nos Commissions de politique extérieure. Nos hôtes sont membres de la Commission des prisonniers de guerre de l'Assemblée nationale koweïtienne.

Par leur intermédiaire, nous exprimons au peuple koweïtien nos sentiments d'admiration pour la dignité dont il a fait preuve lors de l'agression qu'il a subie voici quatre ans.

Chers collègues, bienvenue. (*Applaudissements*)

Borel François (S, NE): Le groupe socialiste vous propose, à l'article 10, de soutenir la proposition de la commission à l'alinéa 1er, de vous rallier à la proposition Hess Peter – ou Bircher Peter – à l'alinéa 2 et à l'article 11. Je vous demande donc, Monsieur le Président, de bien vouloir fractionner le vote pour l'article 10, alinéa par alinéa.

Concernant l'article 10 alinéa 2 et l'article 11, dans les discussions en commission, les socialistes se sont ralliés à la majorité, parce qu'il leur a semblé que ce qui était énoncé allait presque de soi. Il ne fallait pas forcément mettre dans la loi ce qui relevait, semblait-il, de la compétence évidente du Conseil fédéral. Depuis lors, on s'est rendu compte que le fait de supprimer ces deux mentions était interprété par beaucoup comme l'interdiction d'informer de manière cohérente, rapide et continue, voire même comme l'interdiction pour le Conseil fédéral de se préoccuper de relations publiques. Nous ne voudrions pas être dans le camp de ceux qui pensent que le Conseil fédéral ne doit pas se préoccuper de défendre son point de vue dans le cadre de l'opinion publique, ni de ceux qui seraient de l'avis que le Conseil fédéral ne doit pas informer de manière cohérente, rapide et continue. Dès lors, nous vous invitons à vous rallier à la proposition Hess Peter sur ces deux points, soit à la décision du Conseil des Etats.

Concernant l'alinéa 1er de l'article 10, le Conseil fédéral prévoyait, dans un esprit d'ouverture, d'assurer une vaste information du public. Nous estimons que la commission, qui prévoit que le Conseil fédéral informe à la fois le Parlement et le public, est une meilleure formulation. En effet, il nous paraît que même dans la situation actuelle le Conseil fédéral, parfois, oublie quelque peu qu'il ne doit pas seulement informer le public, mais qu'il doit également informer le Parlement. Il ne s'agit pas d'une question de priorité, il ne s'agit pas de faire passer l'un avant l'autre. Il s'agit de tenir compte du besoin d'information du Parlement tout autant que de celui du public. Je vous demande de soutenir la proposition de la commission à l'article 10 alinéa 1er, par contre de vous rallier à la décision du Conseil des Etats pour le reste de l'article 10 et pour l'article 11, donc d'adopter la proposition Hess Peter.

Hess Peter (C, ZG): Ich habe bei der Vorbereitung meines Votums übersehen, dass die Kommission in Artikel 10 Absatz 4 noch einen Grundsatz der Gleichbehandlung der Presse eingeführt hat. Das wollte ich nicht streichen; darum ziehe ich bei Artikel 10 meinen Antrag zugunsten des Antrages Bircher Peter zurück und halte nur noch meinen Antrag zu Artikel 11 aufrecht.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Wir sprechen hier von einem sehr schwierigen Auftrag des Bundesrates, nämlich von der sachgerechten und umfassenden Information des Parlamentes und der Öffentlichkeit. Das ist unbestritten eine wichtige Aufgabe.

Die Kommission hat sich eingehend mit dieser Aufgabe beschäftigt und beantragt Ihnen eine einfachere Form dieser Artikel. Es geht nicht um eine Einschränkung der Informationspflicht, sondern es geht um eine einfache, klare Aussage, die auf das Ziel ausgerichtet ist. Es geht darum, dass die Information gewährleistet ist. Es geht nicht darum zu sagen, wie man

das macht. Die Mittel und Wege zu finden ist Sache des Bundesrates. Es geht darum – wie das bei einem normalen Befehl gehandhabt wird –, das Ziel festzusetzen und zu verlangen, dass die Information gewährleistet ist. Mit dieser Formulierung kann man mit viel weniger Worten das ausdrücken, was man will. Mehr Worte sagen bekanntlich nicht unbedingt mehr aus. Man muss den Inhalt der Aussage analysieren.

Der Bundesrat ist nach der Formulierung der Kommission frei, wie und was er übermitteln will. Er muss natürlich über seine Aufgaben und deren Hintergründe informieren, damit er seine Absichten darlegen kann. Er muss auch Parlament und Öffentlichkeit orientieren. Es ist für die Parlamentarier unangenehm, wenn sie erst aus der Zeitung erfahren, was der Bundesrat letztlich vom Parlament will. Es ist aber umgekehrt auch für die Öffentlichkeit nicht gut, wenn nur die Parlamentarier Insiderwissen haben. Diese Parallelität der Information müsste auch gewährleistet sein. Das gehört auch dazu.

Informiertsein und eine Information gewährleistet haben bedeutet auch, dass man die Hintergründe, die Begründungen, die Zweifel, die Meinungsunterschiede und die Beurteilung der Lage kennt; das ganze Umfeld muss also dargelegt werden. Das beinhaltet die Kurzfassung der Kommission: die Information muss gewährleistet sein. Das tönt einfach. Aber wenn man es richtig analysiert, geht das weiter als die Formulierung des Bundesrates.

Deshalb bitte ich Sie, den Antrag Bircher Peter abzulehnen.

Denn schliesslich geht es darum, das Ziel, die Informiertheit, zu erreichen, und nicht darum, die Methode, wie das geschieht, vorzuschreiben. Gerade in unserer Zeit, in der ein Überschuss an Informationen zur Verfügung steht, geht es auch darum, so zu informieren, dass die Information verstanden wird. «Offen und umfassend» heisst noch nicht, dass eine Information verstanden wird; man muss auch die Methode so wählen, dass die Information schlussendlich ankommt. Dass die Information gewährleistet sei, heisst, frühzeitig zu informieren, damit man während des Prozesses der Entscheidungsfindung sehen kann, was die Regierung will.

Herr Hess Peter hat seinen Antrag zu Artikel 10 zurückgezogen.

Bei Artikel 10 steht damit noch der Antrag Bircher Peter zur Diskussion. Er will sich dem Bundesrat anschliessen. Aber ich glaube, dass wir in der Kommission einfacher und umfassender formuliert haben. Es geht uns allen um das gleiche. Es geht in einer direkten Demokratie ganz besonders darum, dass der Stimmbürger informiert ist über das, was Regierung und Parlament wollen, beabsichtigen, und auch darüber, wie sie die Lage beurteilen.

Zu Absatz 2 im Antrag Bircher Peter. Hier heisst es: «Er sorgt als Kollegialbehörde», d. h., er fügt «Kollegialbehörde» ein. Aber ich mache Sie darauf aufmerksam, dass in Artikel 11a das Kollegialprinzip durch die Kommission ausdrücklich eingefügt wird. Das gilt für alles, das gilt für die Entscheide des Kollegiums Bundesrat, das gilt aber selbstverständlich auch für die Information des Bundesrates. Wir müssen also nicht bei jeder besonderen Aufgabe wieder den Begriff «Kollegialbehörde» verwenden. Artikel 11a bezieht sich auf den Bundesrat als Kollegialbehörde, als Ganzes.

Neben der Information des Bundesrates gibt es natürlich viele untergeordnete Informationen, die von der Regierung kommen, die stufengerecht auch von Ämtern, von Departementen oder Direktionen erfolgen müssen. Deshalb geht es nicht immer nur um eine Information der Kollegialbehörde.

Ich ersuche Sie also, auch den Antrag Bircher Peter abzulehnen.

Herr Borel François hat vorher gesagt, dass er den Artikel 11 wiederaufnehmen möchte. Wir stimmen ja dann darüber ab. Ich empfehle Ihnen, diesen Artikel 11 zu streichen. Auch der Inhalt dieses Artikels 11 ist in der ganz grundsätzlichen Pflicht zur Gewährleistung der Information eingeschlossen, eine Formulierung, die auch den Inhalt des bisherigen Artikels 11 umfasst.

Ich ersuche Sie also, auf der ganzen Linie der Kommission zu folgen.

Zu dem, was Herr Hess Peter noch gesagt hat: Mit dem Antrag der Kommission wird das Öffentlichkeitsprinzip bei der Infor-

mation aufrechterhalten. Dieses wird lediglich dort eingeschränkt, wo durch «die besondere Bestimmungen zum Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen» Vorbehalte angebracht sind. Es wird also nur dort eingeschränkt, wo dieser Schutz notwendig ist. Sonst ist das Öffentlichkeitsprinzip gewährleistet. Das ist genau das, was Herr Hess Peter eigentlich wollte. Er hat das offenbar übersehen. Ich empfehle Ihnen also, der Kommission zu folgen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il y a une seule divergence de fond entre la commission et la proposition Bircher Peter à l'article 10, c'est de savoir si, dans le cadre de l'information, le Conseil fédéral est aussi tenu d'informer le Parlement et pas seulement le public. C'est toute la différence de fond. Vous ne pouvez pas contester que l'obligation du Conseil fédéral d'informer touche aussi le Parlement, et pas seulement le public. Par conséquent, l'idée de mentionner le Parlement dans cette phrase est juste.

La proposition Bircher affaiblit le rôle du Parlement et nous nous en sommes plaints: j'ai entendu ce matin dans le débat d'entrée en matière qu'on se plaignait que tout ce projet affaiblissait le Parlement. Alors, là où nous avons la possibilité de renforcer non pas le pouvoir, mais au moins le droit à l'information du Parlement, faisons-le. C'est la supériorité de la proposition de la commission par rapport à la proposition Bircher Peter.

Pour l'alinéa 2 – l'alinéa 3 est incontesté, nous l'avons repris du projet du Conseil fédéral et de la décision du Conseil des Etats –, la commission a simplement voulu éviter des formules essentiellement déclamatoires, un peu emphatiques, qui vont de soi et qui n'apportent rien, si ce n'est de noyer des objets plus importants de cette loi dans un style qui ne nous a pas paru très heureux.

J'aimerais calmer les scrupules du groupe socialiste. Ce groupe a adopté, peut-être sans s'en apercevoir, mais probablement volontairement, l'article 6 où nous avons biffé une série d'alinéas, notamment l'alinéa 3, où était mentionné le fait que le Conseil fédéral «nomme des cadres compétents et encourage le développement de leurs capacités de direction.» Je pense bien qu'on ne va pas reprocher à la commission de vouloir empêcher le Conseil fédéral de nommer des cadres compétents ou bien de promouvoir leurs capacités de direction. C'est parce que toutes ces dispositions nous paraissent aller tellement de soi et entrer si naturellement dans les obligations du gouvernement que ça n'a pas de sens de les mettre dans la loi. L'inconvénient, si vous les mettez dans la loi, c'est que vous alourdissez la loi, et les dispositions qui sont véritablement institutionnelles, qui touchent l'organisation, sont noyées dans une espèce de fatras de formules déclamatoires qui finalement n'engagent pas à grand-chose.

C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de repousser l'amendement Bircher Peter, non pas que nous ne soyons pas d'accord avec tout ce qui est dit à l'alinéa 2, mais parce que ça ne nous paraît pas trouver sa place dans cette loi. Nous sommes parfaitement d'accord sur le fond avec M. Bircher Peter en ce qui concerne l'alinéa 2, mais ne chargeons pas la loi de formules déclamatoires qui n'ont pas véritablement d'importance et qui n'ajoutent rien ici. C'est le rôle normal du gouvernement d'informer de manière cohérente et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions, les mesures qu'il prend. Autrement, je ne sais pas sur quoi il informerait, s'il n'informait pas là-dessus. Ne chargeons pas la loi de formules déclamatoires inutiles.

Couchepln François, chancelier de la Confédération: Nous traitons effectivement le fond du problème de l'information. Le but que recherchait le gouvernement en vous présentant son projet était de donner une direction claire, une direction précise sur son intention d'avoir une autre manière d'informer, une manière plus offensive, une manière plus transparente. Le but est de remplir ce besoin de dialogue avec l'opinion publique, les médias, les citoyens et le Parlement bien entendu, et de supprimer des lacunes qui existent encore au niveau de l'information et qui ont été invoqués assez régulièrement ces derniers temps, notamment à la suite de certains échecs en

votations populaires. Toujours on a dit: «On a été mal informé, on n'a pas eu l'information voulue.» Ces lacunes-là doivent être comblées.

En réponse à des interventions parlementaires, j'évoquais tout à l'heure le fait qu'une information beaucoup plus ouverte, beaucoup plus dynamique, beaucoup plus offensive permettrait d'éviter pas mal de ces fuites que nous déplorons tous. Les versions présentées des articles 10 et 11 sont une manière de donner le signal que l'on veut restaurer la confiance des citoyens dans les institutions, qu'on veut redonner ou maintenir une meilleure cohésion parce qu'on se parle. C'est tellement important qu'il faut le mettre dans la loi.

Cela, d'autant que je ne suis pas absolument convaincu que cela va de soi. Mon expérience actuelle en tant que responsable de l'information me montre que ça ne va pas du tout de soi. Cette description, aussi générale soit-elle, des tâches d'information que présente le Conseil fédéral, me donne à moi des armes vis-à-vis d'un certain nombre de directeurs d'office par exemple, pour leur montrer quelle est la voie que veut le gouvernement dans l'information.

Actuellement, cette information ouverte, cette information dynamique qu'évoque cet alinéa 2 de l'article 10, n'est pas encore passée dans tous les esprits de ceux qui sont chargés de donner les éléments d'information. C'est pourquoi je vous demande instamment – d'abord au nom du gouvernement, puisqu'il l'avait présenté, mais en mon nom personnel et aussi longtemps que je suis responsable des problèmes d'information en tant que chancelier de la Confédération – de me donner cet outil qui va me permettre d'améliorer la manière dont les services concernés font de l'information.

En résumé, cela veut dire que si le Conseil fédéral ne s'oppose pas à l'idée d'inclure le Parlement parmi les bénéficiaires de l'information, comme le propose la commission, il s'oppose à la suppression de l'alinéa 2, qui ne lui permettrait même plus finalement de pratiquer la politique d'information actuelle, et qui en tous les cas ne lui donnerait et ne me donnerait pas les outils indispensables pour améliorer l'information du public et du Parlement, puisque vous l'avez souhaité.

Quant à l'alinéa 4, j'avoue que j'ai de la peine à le comprendre. Si on l'interprète comme il doit l'être, c'est-à-dire en lisant le texte, cela veut dire que les Conseillers fédéraux ne pourront plus jamais donner une conférence de presse ou une interview à un seul journaliste, à une seule chaîne de télévision, à une seule chaîne de radio, sans en plus convoquer l'ensemble du Parlement. Traiter tout le monde de la même manière, ça veut dire que tous les journalistes doivent être là, que toutes les chaînes de télévision et de radio doivent être là et que tout le Parlement doit être là, sans quoi les conseillers fédéraux n'auraient plus le droit de s'exprimer. Je crois que là, vraiment, si c'est autre chose qu'on veut dire, il faut le dire autrement. Mais comme on le dit là, on arrive à cette solution qui me paraît absurde.

C'est pourquoi le Conseil fédéral serait prêt à se rallier à la proposition Bircher Peter, c'est-à-dire à revenir à son projet avec les amendements proposés par M. Bircher en introduisant également la mention du Parlement, comme le propose la commission. Gardez-nous toutefois, je vous en supplie, l'alinéa 2!

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Ce que je viens d'entendre est tout à fait surprenant. Il faut d'abord lire l'article 10 alinéa 4: «Le principe de l'égalité de traitement s'applique à l'endroit des médias.» Personne ne prétend qu'on doit convoquer tout le Parlement quand on fait une conférence de presse. C'est les médias qu'il faut traiter de manière égale et je crois que c'est très important qu'ils le soient. Cela ne veut pas dire qu'un conseiller fédéral ne peut pas donner une conférence de presse. Cela veut simplement dire qu'il ne doit pas montrer d'ostracisme à l'égard de l'un ou l'autre des médias. Une vraie information implique un contact avec l'ensemble des canaux d'information.

Il n'y a d'ailleurs pas de proposition de suppression de l'article 10 alinéa 4, je n'en ai pas vue. Cet alinéa est extrêmement important, et on n'en a pas parlé parce qu'il n'y avait pas de proposition.

J'aimerais résumer la position du chancelier de la Confédération pour être sûr de l'avoir bien compris. A l'alinéa 1er, il est d'accord avec la proposition de la commission et rejette la proposition Bircher Peter; à l'alinéa 2, il est d'accord avec la proposition Bircher Peter et rejette la proposition de la commission. Je crois avoir ainsi compris et résumé ce sur quoi on va voter.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Wenn nicht einmal Herr Leuba als Französischsprachiger verstanden hat, was der Herr Bundeskanzler meinte, dann ist es für mich noch schwieriger.

Ich stelle lediglich fest, dass bei Absatz 4 kein Antrag auf Streichung vorliegt. Hier müssen wir nicht einmal abstimmen. Es geht der Kommission darum, dass alle Medien gleich behandelt und nicht irgendwelche Präferenzen eingeführt werden. Das ist der Sinn.

Ich beantrage Ihnen nochmals, der Kommission zu folgen.

Le président: M. Hess Peter a retiré sa proposition concernant l'article 10.

Abs. 1 – A1. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Bircher Peter

75 Stimmen
27 Stimmen

Abs. 2 – A1. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Bircher Peter

69 Stimmen
33 Stimmen

Abs. 3, 4 – A1. 3, 4

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission
Streichen

Antrag Hess Peter

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 11

Proposition de la commission
Biffer

Proposition Hess Peter

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Je peux être très bref ici.

Si le Conseil fédéral ne soigne pas ses relations avec le public et ne s'informe pas des préoccupations de la population, je ne sais pas ce qu'il fait, c'est tellement évident! Il ne faut pas mettre des choses aussi évidentes dans la loi. C'est le rôle normal d'un gouvernement de s'informer de ce que pense la population, de savoir quelles sont ses préoccupations. Autrement, il faudrait aussi dire que le gouvernement gouverne, il faudrait absolument tout dire!

C'est la raison pour laquelle la commission vous propose de biffer cet article, qui va véritablement de soi dans une activité gouvernementale.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich bin mir natürlich meiner Chancen bewusst, wenn ich nach Ihrem vorherigen Entscheid noch etwas sage. Aber ich will es doch kurz tun.

Ich würde es bedauern, wenn Sie diese Rechtsgrundlage streichen würden. Es ist selbstverständlich wahr, was Herr Leuba gesagt hat, dass eine Regierung sich immer informieren muss, dass sie kommunizieren muss. Gerade in einer di-

rekten Demokratie ist das besonders wichtig, weil das Volk die letzte Instanz ist. Es hat Anspruch darauf, über die Hintergründe, aber auch über die Prozesse, die zu politischen Entscheidungen führen, umfassend informiert zu werden. Dafür wäre Artikel 10 massgebend gewesen. Wir müssen das ohnehin tun. Aber wie Bundeskanzler Couchepin gesagt hat: Es wird vielleicht gegenüber gewissen Ämtern etwas schwieriger. Aber hier geht es um die Kommunikation. Das ist nicht einseitige Information, sondern Zweiweg-Information. Es geht um das Vermitteln eines Wissens, das über das Tagesgeschehen hinausgeht und längerfristig Sachkompetenz aufbaut. Im Gegensatz zur Information über die Medien spricht man hier von direkter Information, weil sie häufig auf Gegenseitigkeit zwischen Behörden und Bevölkerung beruht.

Hier geht es vor allem darum, dass die politische Führung die Meinung des Volkes berücksichtigen und einbeziehen muss. Kommunikation ist da nie eine Einbahnstrasse von der Regierung zum Volk, sondern es müssen auch Impulse in der Gegenrichtung fließen, damit man auch das Gefühl dafür bekommt, was das Volk denkt – gerade wenn man immer vom Graben zwischen Behörden und Volk spricht. Es gibt hier einen verstärkten Bedarf, meine ich, und zwar einfach deshalb, weil der Bundesrat diese Stimmungen im Volk in seine Meinungsbildung einbeziehen muss.

Bei Artikel 11 geht es eigentlich nur darum, dass in diesem Dialog eine Art «Wissensteppich» gewoben werden kann – auch in der Öffentlichkeit –, der es ermöglicht, dass einzelne politische Entscheide vom Bürger in einen Gesamtzusammenhang eingeordnet werden können, und das ist ausserordentlich wichtig. Die Frage ist nun nicht: «Kann man das tun oder nicht?», sondern die Frage lautet: «Was passiert, wenn Sie das nun streichen?»

Ich habe vorhin noch eine andere Begründung gehört, die aus der Kommission stammt: Man befürchtet, dass der Bundesrat, wenn dieser Artikel stehenbleibt, auf irgendwelche billigen Umfragen eingeht, nach dem Prinzip: Ich mache eine kurze Fünfhunderter-Umfrage, wie Sie das hin und wieder in den Medien sehen, d. h., ich informiere mich «mit dem nassen Finger im Wind» darüber, wie das Volk denkt. Davon, glaube ich, kann keine Rede sein; wir alle schätzen wahrscheinlich den Stellenwert solcher Umfragen ähnlich ein.

Aber: mit einer gewissen Zurückhaltung beurteilt: Es gibt eben doch Instrumente und Mittel, die einen solchen «Informations-teppich» über die Stimmung ergeben – valable, seriöse Informationen über die wirkliche Stimmung im Volk, über gewisse, vor allem auch langfristige Trends. Solche Umfragen sollte der Bundesrat mit der gebotenen Zurückhaltung in Auftrag geben oder sich daran beteiligen können. Das tut er heute schon. Es geht auch um die nachträgliche Information über die Haltung, die zu gewissen Abstimmungsergebnissen geführt hat.

Man könnte nun, wenn Sie Artikel 11 streichen, interpretieren, dass Sie das nicht mehr wollen. Das wäre ein Schritt zurück gegenüber dem, was wir heute schon tun, und das würde ich ausserordentlich bedauern.

Es ist klar: Nachdem Sie in Artikel 10 die erste Hälfte gestrichen haben, sieht das Zwillingstück dazu in Artikel 11 etwas fett aus. Aber Sie müssten zumindest hier, Herr Kommissionspräsident, vor der Abstimmung die Zusicherung geben, dass Sie mit der Streichung dieses Artikels auf keinen Fall ein solches Zurück hinter den Status quo bezwecken wollten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Hess Peter
Für den Antrag der Kommission

55 Stimmen
38 Stimmen

Art. 11a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Kollegialprinzip

Abs. 1

Der Bundesrat trifft seine Entscheide im Kollegium.

Abs. 2

Die Mitglieder des Bundesrates vertreten die Entscheide des Kollegiums.

Art. 11a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Principe de l'autorité collégiale

Al. 1

Le Conseil fédéral prend ses décisions en qualité d'autorité collégiale.

Al. 2

Les membres du Conseil fédéral représentent les décisions de l'autorité collégiale.

Angenommen – Adopté

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 12.30 Uhr

La séance est levée à 12 h 30

Sechste Sitzung – Sixième séance

Montag, 30. Januar 1995, Nachmittag
Lundi 30 janvier 1995, après-midi

14.30 h

Vorsitz – Présidence:

Frey Claude (R, NE) / Schmidhalter Paul (C, VS)

93.075

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz**
**Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 137 hiervor – Voir page 137 ci-devant

Art. 12

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Der Bundesrat trifft Entscheide von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite in seinen Sitzungen.

Abs. 2

Er kann die übrigen, nicht bestrittenen Geschäfte in einem schriftlichen

Art. 12

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Le Conseil fédéral tranche en séance les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique.

Al. 2

Il peut régler par une procédure écrite les autres affaires qui ne sont point contestées.

Angenommen – Adopté

Art. 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... zu beschliessen hat, werden den Mitgliedern des Bundesrates zum Mitbericht vorgelegt.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1

.... pour corapport aux membres du Conseil fédéral.

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 15, 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 4

Streichen

Art. 17

Proposition de la commission

Al. 1–3, 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 4

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 18

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 18

Proposition de la commission

Al. 1, 3, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 19–29

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 30

Antrag der Kommission

Abs. 1, 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 3

.... mit Ausnahme der Abschnitte über die Generalsekretariate.

Art. 30

Proposition de la commission

Al. 1, 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 3

.... qui ont trait aux secrétaires généraux des départements.

Angenommen – Adopté

Art. 31, 32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Leu Josef

Abs. 1bis (neu)

Der Bundesrat kann aus der Mitte der Bundeskanzlei eine Regierungssprecherin oder einen Regierungssprecher bestimmen.

Art. 33

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Leu Josef

Al. 1bis (nouveau)

Le Conseil fédéral peut désigner au sein de la Chancellerie fédérale un porte-parole du gouvernement.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 1bis – Al. 1bis

Leu Josef (C, LU): Es geht mir bei meinem Antrag darum, die Funktion des Regierungssprechers, nachdem diese de facto besteht, auch de jure im Gesetz zu erwähnen und damit zu legitimieren. Es soll damit die modernere und breitere Informationspolitik des Bundesrates nach aussen und innen verstärkt werden. Damit soll auch der Departementalisierung der Bundespolitik entgegengetreten werden. Schliesslich – das scheint mir das Wichtigste – könnte die legitimierte Funktion eines Regierungssprechers oder einer Regierungssprecherin auch dazu beitragen, die Geschlossenheit des Bundesrates im Informationsbereich besser sichtbar zu machen. Wir leisten damit auch einen entscheidenden Beitrag zur Stärkung des Bundesratskollegiums.

Ein redaktioneller Hinweis: Um Missverständnisse auszuschliessen, sollten bei Annahme meines Antrages in Absatz 2 die Pronomina «sie» oder «er» durch «Bundeskanzlerin» oder «Bundeskanzler» ersetzt werden.

In diesem Sinne bitte ich Sie, meinen Antrag zu unterstützen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Zum Antrag Leu Josef kann ich nur meine persönliche Meinung äussern, da der Antrag in der Fraktion nicht vorgelegen hat. In der Kommission habe ich zwar die Frage gestellt, ob der Bundesrat nicht an seiner Fassung, die ja ebenfalls den Begriff des Regierungssprechers verwendet, festhalte – allerdings mit dem Resultat, dass der letztjährige Bundespräsident die Fassung des Ständerates und nicht jene des Bundesrates verteidigt hat, so dass dann die Kommission nicht mehr weiter insistierte.

Im Ständerat wurde dagegen eine ausführliche Debatte zu dieser Frage geführt. Der Bundesrat selber hat in seiner Botschaft festgehalten, dass es der hohe Stellenwert, welcher der Information der Öffentlichkeit zukomme, rechtfertige, das Amt des Regierungssprechers oder der Regierungssprecherin zu institutionalisieren. Die Befürworter argumentierten denn auch auf dieser Linie, es gehe darum, eine bewährte Praxis im Gesetz zu verankern und sie noch zusätzlich zu akzentuieren.

Die Gegner bezeichneten demgegenüber die Funktion des Regierungssprechers als mit unserem System nicht kompatibel. In der Bundesrepublik wirke der Regierungssprecher mit politischem Status als Sprachrohr und Interpret der Regierung (der also z. B. auch ein Sanierungsprogramm – wie dasjenige etwa, das wir in der letzten Woche debattierten – gegenüber

der Öffentlichkeit verteidigen würde), während in der Schweiz der Vizekanzler, der für die Information zuständig sei, eben das wiedergebe, was ihm aufgetragen werde.

Nachdem der Antrag Leu Josef diese Frage wieder aufgreift – das ist sein Verdienst, da die Frage des Regierungssprechers in der nationalrätlichen Kommission nicht abgehandelt worden ist –, will mir scheinen, es lohne sich doch, nochmals darüber zu diskutieren.

Die Fassung des Ständerates ermöglicht zwar alles, doch betont sie die Informationsaufgabe in personeller Beziehung etwas gar wenig. Eine stärkere Hervorhebung scheint mir erwünscht, und sie würde übrigens auf der Linie unserer Beschlüsse vom Donnerstag letzter Woche zu den Artikeln 10 und 11 liegen. Der Begriff «Regierungssprecher» weckt allerdings, das ist zuzugeben, falsche Assoziationen. Er hat auch mich zuerst irritiert. Entweder müssen wir darauf vertrauen, dass sich der Begriff in seiner helvetischen Bedeutung einbürgert; und da wäre es ja nicht die erste Funktionsbezeichnung, die wir abweichend vom Ausland gebrauchen – von unserem Herrn Bundeskanzler ist bisher ja auch nicht bekannt geworden, dass er sich die Kompetenzen seines bundesdeutschen «Namensvetters» (in bezug auf Funktionsbezeichnung) angemast hätte. Oder aber wir müssen eben eine neue Bezeichnung finden. Aber auch das können wir nur, wenn wir eine Differenz zum Ständerat schaffen.

Deshalb bin ich der Meinung, dass man in Richtung des Antrages Leu Josef gehen müsste, wobei ich allerdings noch fast lieber dem ursprünglichen Entwurf des Bundesrates zustimmen würde. Denn es scheint mir sinnvoll, dass der Bundeskanzler hier Antrag an den Bundesrat stellt, und es scheint mir vor allem sinnvoll, dass dieser Informationschef nicht nur von der Landesregierung bestimmt werden «kann» – der Antrag Leu Josef enthält eine Kann-Formel –, sondern dass er zwingend zu bestimmen ist.

Zbinden Hans (S, AG): Ich muss Ihnen vorgängig sagen, dass wir in der Fraktion die Frage des Regierungssprechers oder der Regierungssprecherin nicht diskutiert haben, und trotzdem möchte ich Ihnen hier im Namen der Fraktion beliebt machen, diese neue Institution nicht zu schaffen. Aus unserer Sicht müssen bei bundesrätlichen Verlautbarungen – wenn mit den Wählerinnen und Wählern, den Bürgerinnen und Bürgern kommuniziert werden muss – zwei Kunststücke gelingen. Ich will Ihnen zeigen, dass eine zukünftige Regierungssprecherin oder ein zukünftiger Regierungssprecher diese Kunststücke nicht vollbringen kann.

Das erste Kunststück: In der Ökonomie kann man eine eindeutige Entwicklung feststellen; das Ende der Produktion, also der Verkauf, das Marketing, das Anpreisen eines Produktes – in unserem Fall eines politischen Produktes –, wird immer wichtiger. Die Anpreisung, die Kommunikation mit den Leuten, wird vom eigentlichen politischen Denken und vom politischen Handeln immer mehr abgekoppelt. Das wollen wir nicht. Wir möchten auch in Zukunft eine politische Kultur, in der der «Verkauf» der politischen Arbeit in das politische Denken und Handeln integriert ist. Wir möchten nicht, dass diese Bereiche institutionell und politisch voneinander getrennt werden, weil das unserer Meinung nach die Glaubwürdigkeit der Politik nicht verstärken wird.

Das zweite Kunststück ist folgendes: Der Vizekanzler, der Bundespräsident oder einzelne Departementsvorsteherinnen und -vorsteher müssen nicht nur in der Lage sein, ein Endresultat bekanntzugeben, sondern auch, es zu interpretieren, auf Rückfragen verlässliche Antworten zu geben, kurz: sie müssen in der Lage sein, einen Dialog mit den Medienschaffenden, mit den Bürgerinnen und Bürgern zu führen. Diesen Dialog können sie nur führen, wenn sie Vorkenntnisse haben und bei einem Entscheidungsprozess dabei waren. Dann sind sie auch in der Lage zu interpretieren. Sonst müssen sie, ob sie wollen oder nicht, spekulieren. Sie müssen rückwärts schauen und auf die bundesrätlichen Einflüsterer oder auf die bundesrätliche Einflüsterin warten. Das wollen wir nicht. Kurz gesagt, für uns wäre das in unserem Kollegialsystem eine Art Fremdkörper. Es ist wichtig, dass man Botschaften dem Volk eindeutig vermittelt. Gleichzeitig muss man auch zeigen kön-

nen, dass es hier um einen mehrstimmigen «Konkordanz-Chor» geht, dass man Nuancen, dass man die Schwierigkeiten des Entscheidungsprozesses darstellen kann. Diese nuancierte Haltung kann nur jemand überzeugend zur Darstellung bringen, der auch hinter den Kulissen mitgearbeitet hat. Das kann eine Regierungssprecherin oder ein Regierungssprecher – eine Person, die autonom und selbständig ist und die sogar eine Eigendynamik entwickelt – nicht. Das ist eine falsche Hoffnung, und dieser falschen Hoffnung möchten wir nicht erliegen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Wie schon erwähnt, hat sich die Kommission nicht mit dem Wort «Regierungssprecher» auseinandergesetzt. Wir haben das Thema so nicht behandelt, sondern haben die Version des Ständerates übernommen.

Wir sind auch der Meinung – ich glaube, ich interpretiere da die Meinung der Kommission richtig –, dass mit der Gewährleistung der Information, mit der Setzung eines Zieles, der ganze Informationsbereich abgedeckt ist. Wie, durch welche Person und wann zu informieren ist, soll Sache des Bundesrates sein. Die Information muss stufengerecht erfolgen. Die Information kann überbracht werden durch den Bundespräsidenten, durch einen Bundesrat, durch den Bundeskanzler, durch einen Vizekanzler usw. Wir können nicht im Gesetz vorweg festlegen, dass das ein Regierungssprecher sein muss. Wichtig ist, dass das Ziel erreicht wird, dass die Information gewährleistet ist. Dies ist eine Auftragsgesetzgebung, die ein bestimmtes Ziel festlegt, und daher muss man dieses organisatorische Detail weglassen.

Auch in anderen Bereichen haben wir bewusst die Organisation des Regierens offengelassen. Wie der Bundesrat das dann machen will, ist seine Sache; er muss dafür auch gerade stehen. Mit der Gesetzgebung will man möglichst wenig in das Organisatorische eingreifen. Die Bestimmung eines Regierungssprechers aus der Mitte der Bundeskanzlei wäre soich ein organisatorisches Detail, das wir in anderen Bereichen bewusst weggelassen haben.

Nach meiner persönlichen Auffassung und aufgrund der Stimmung in der Kommission muss ich Ihnen beantragen, den Antrag Leu Josef abzulehnen. Es gibt zwar ein Argument für den Antrag Leu Josef, Herr Fritschi Oscar hat es erwähnt. Dessen Annahme gäbe Gelegenheit, dass man darüber nochmals diskutiert. Das ist an sich keine schlechte Anregung, aber ich glaube, aufgrund von dem, was ich gesagt habe – dass der Informationsauftrag erfüllt sein muss –, muss man dem Bundesrat auch das Organisatorische, das Personelle überlassen. Es wird vielleicht nicht immer ein Vizekanzler sein, der sich dafür eignet – man wählt den Vizekanzler nicht immer danach, ob er ein guter Informationschef ist, das wäre eine zu grosse Einschränkung –; man sollte also diese organisatorischen Details dem Bundesrat überlassen, damit die Meinung des Bundesrates zum Ausdruck kommt.

Auch Herr Zbinden hat gesagt, dass es bei der Information, gerade im Gespräch mit der Presse, wichtig ist, dass diejenigen, die den Entscheid gefällt haben, diesen auch begründen und motivieren können. Sie sollen das nicht ausschliesslich durch Dritte, durch einen Regierungssprecher, machen müssen, wie das der Antrag Leu Josef suggeriert. Der Bundesrat sollte seine Information auch dem Stimmbürger direkt, unmittelbar übertragen können.

Ich beantrage Ihnen, den Antrag Leu Josef abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Comme cela a déjà été dit, la commission n'a pas prêté une grande attention au problème soulevé par M. Leu Josef, puisqu'elle a repris pratiquement sans discussion la décision du Conseil des Etats. Dans ces conditions, il m'est évidemment difficile de vous donner le point de vue de la commission.

En revanche, ce problème a fait l'objet d'une longue discussion au Conseil des Etats en commission, mais surtout en plénum. Finalement la proposition qui vous est présentée comme décision du Conseil des Etats, reprise par notre commission, a été adoptée par 19 voix contre 16 au Conseil des Etats, donc par une majorité relativement courte.

De quoi s'agit-il? Deux conceptions s'affrontent ici. La première est celle du projet du Conseil fédéral, reprise dans une certaine mesure par la proposition Leu Josef. Elle consiste à dire que la fonction d'information est tellement importante qu'il faut la régler dans la loi, qu'il faut désigner un porte-parole du gouvernement, ce qui va plus loin que la situation actuelle où l'un des vice-chanceliers est simplement désigné pour faire l'information au nom du Conseil fédéral.

Ce qui a ému la commission du Conseil des Etats, c'est qu'elle ne souhaite pas que ce porte-parole du gouvernement apparaisse comme ayant une fonction quasi ministérielle comme c'est le cas dans les pays qui nous entourent, où, lorsqu'il y a un porte-parole du gouvernement, il a en général rang de ministre ou au moins de secrétaire d'Etat au sens étranger du terme et il s'exprime presque en son nom propre sur ce qu'il a perçu des délibérations du gouvernement.

La deuxième conception, celle de la commission, s'en tient ici pratiquement au statu quo. Elle consiste à dire: celui qui est chargé de l'information au sein de la chancellerie exécute cette information exclusivement en fonction des instructions qu'il reçoit du Conseil fédéral; il ne parle jamais en son nom propre; il parle au nom du Conseil fédéral. C'est là la différence entre les deux propositions.

Puisque la commission s'était ralliée à la décision du Conseil des Etats, il m'apparaît que je dois vous recommander de repousser l'amendement Leu Josef. Mais comme l'a dit le rapporteur de langue allemande, l'avantage de l'amendement Leu, c'est de provoquer une nouvelle discussion au Conseil des Etats pour voir si une solution est meilleure que l'autre.

Mais pour le moment, je vous invite à vous en tenir à la proposition de votre commission.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Der Antrag Leu Josef geht prinzipiell in die gleiche Richtung wie der Entwurf des Bundesrates. Der hauptsächlichste Unterschied ist, dass in der Fassung des Bundesrates der Regierungssprecher bzw. die Sprecherin vom Bundesrat auf Antrag des Bundeskanzlers bestimmt würde, während gemäss Antrag Leu Josef der Bundesrat den Regierungssprecher direkt aus der Mitte der Bundeskanzlei bestimmen kann.

Beide Formulierungen tragen der zunehmenden Bedeutung der Information Rechnung, aber auch der gestiegenen Belastung, die natürlich durch die zunehmende Information entsteht. Es ist selbstverständlich, dass die Ausgestaltung der Stellung dieses Regierungssprechers, der gegenüber dem heutigen Vizekanzler aufgewertet würde, mit unserem politischen System kongruent sein muss und nicht etwas Aufgeblähtes entstehen darf. Er bekommt vor allem gegenüber den Informationschefs der Departemente etwas mehr Autorität.

Das ist erwünscht, aber es entsteht daraus nicht ein eigentlicher Quantensprung. Ich glaube, dass in einem Kollegialsystem gerade die Möglichkeit, gemeinsame Beschlüsse «mit einer Stimme» zu kommunizieren, eine sinnvolle Option darstellt. Dabei, das muss ich Herrn Zbinden sagen, muss der Regierungssprecher natürlich dort dabei sein, wo entschieden wird. Er muss also, wie die Vizekanzler heute, an der Bundesratssitzung teilnehmen können, damit er das ganze Klima der Entscheidung mitbekommt. In diesem Sinne sollte er auch keine Eigendynamik entwickeln. Die Information muss in der Hand der Regierung bleiben, das ist selbstverständlich. Der Sprecher oder die Sprecherin informieren ja stets im Auftrag der Regierung, sofern diese selber nicht an die Öffentlichkeit treten will.

In diesem Sinne ist der Bundesrat bereit, dem Antrag Leu Josef zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Leu Josef
Dagegen

29 Stimmen
81 Stimmen

Art. 34–39

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 40–45

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 46–48

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 49

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Borel François, David, Diener, Fritschl Oscar, Gross Andreas, Leu Josef, Tschäppät Alexander)

Der Bundesrat kann für Gruppen und Ämter mit Leistungsauftrag Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz vorsehen, falls dies im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit notwendig ist und die erforderlichen Kontrollen gewährleistet sind.

Art. 49

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Borel François, David, Diener, Fritschl Oscar, Gross Andreas, Leu Josef, Tschäppät Alexander)

Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à la loi fédérale sur les finances de la Confédération en faveur de groupements ou offices chargés de mandats de prestations pour autant qu'une telle mesure soit prise dans l'intérêt d'une activité administrative gérée de manière rationnelle et que les contrôles nécessaires soient assurés.

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Borel François (S, NE), porte-parole de la minorité: Au nom de la minorité, je propose ici de permettre à certains offices de la Confédération de ne pas suivre à la lettre la loi fédérale sur les finances actuelle, de manière à être plus proches du marché. Je ne voudrais pas, par là même, ouvrir un vaste débat sur la privatisation ou non de tels ou tels offices, car ce n'est pas mon propos. Un des offices de la Confédération, celui de la propriété intellectuelle, a essentiellement des activités proches du secteur privé, et vous aurez à discuter, cette session encore, d'une autonomie à accorder à cet office, mais pas de sa privatisation. Ce n'est pas ce genre d'exemple qui serait touché par la proposition de la minorité. Cette dernière concerne les offices qui auraient une forte proportion d'activités typiquement étatiques, mais peut-être 5 ou 10 pour cent d'activités où ils sont en concurrence ou au service du public, par exemple: l'Office fédéral de météorologie qui a beaucoup d'activités à caractère étatique, mais qui, en même temps, essaie de rendre accessibles au public les prévisions du temps; les Archives fédérales et la Bibliothèque nationale qui ont une petite ac-

tivité, de rénovation ou de restauration, et pour lesquelles il serait utile, voire rentable, de pouvoir agir avec souplesse pour s'adapter à la demande et du marché et du public. Ce sont des offices qui ne sont pas privatisables, parce qu'ils ne seraient pas rentables par leurs activités économiques, mais dont une petite portion de leurs activités est rentable, rentabilité qui serait augmentée grâce à une gestion plus souple.

En commission, M. le chancelier a dit que cette proposition de minorité allait dans le sens de la réforme proposée, mais qu'il ne pouvait pas s'exprimer définitivement au nom du Conseil fédéral, puisque celui-ci n'avait pas pris position. Si cette proposition est restée une proposition de minorité, c'est parce que les seuls contradicteurs ont présenté des arguments de type formel: oui, l'idée est bonne, mais ce n'est pas à la section 4 qu'il faudrait insérer ce texte, mais dans les dispositions transitoires; oui, l'idée est bonne, mais ce n'est pas dans cette loi-là qu'il faudrait mettre ces dispositions, mais dans la loi fédérale sur les finances.

Je vous invite donc à soutenir cette proposition de minorité, puisqu'apparemment tout le monde reconnaît que l'idée est bonne. Je ne tiens pas absolument à la forme actuelle: si vous estimez que l'article 49 n'est pas la bonne place pour mentionner cette souplesse à accorder à certains offices, pourquoi pas? Votez cependant en faveur de cette proposition de minorité en laissant au Conseil des Etats le soin de régler la question de la forme ou du lieu adéquat concernant cette disposition, afin que nos offices, lorsqu'ils le souhaitent, aient l'autorisation du Parlement d'être au service du public et de notre économie avec la plus grande souplesse possible. Accordons-leur cette souplesse.

Je vous demande d'accepter la proposition de minorité, dans quel cas cela signifierait voter oui sur le fond, la forme juridique pouvant éventuellement être revue par le Conseil des Etats.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Die Kommission hat den Antrag Borel François – der hier als Minderheitsantrag vorliegt – mit 7 zu 9 Stimmen abgelehnt. Ich empfehle Ihnen namens der Kommission, das gleiche zu tun.

Wie Herr Borel richtig gesagt hat, wäre eine grössere Finanzautonomie für gewisse Bereiche innerhalb der Bundesverwaltung mit einem Leistungsauftrag durchaus angezeigt. Gewisse Abteilungen könnten wahrscheinlich rationaler arbeiten, wenn sie eine gewisse Budgetautonomie hätten oder ein Globalbudget, über das nicht im Detail via Staatsrechnung abgerechnet werden müsste, wie dies jetzt der Fall ist. Zweifellos wäre dies ein neues und wichtiges Führungsinstrument innerhalb der Verwaltung. Aber, Herr Borel François hat selbst darauf hingewiesen: Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz dürfte nicht der richtige Platz sein, um dies zu regeln.

Der richtige Platz wäre im Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt, das Finanzhaushaltgesetz. Dort wird in Artikel 1 der Geltungsbereich des Finanzhaushaltgesetzes dargelegt. In Absatz 1 heisst es: «Dieses Gesetz regelt Aufstellung und Durchführung des Voranschlags der Schweizerischen Eidgenossenschaft und ihrer unselbständigen Betriebe und Anstalten, die Abnahme der Staatsrechnung sowie die Verwaltung der Finanzen.» Dann die Ausnahmen (Abs. 2): «Für den Finanzhaushalt der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe gelten mit Ausnahme von Artikel 2 und 3 dieses Gesetzes besondere Vorschriften.» Das wäre die Nichtunterstellung unter das Finanzhaushaltgesetz gemäss besonderen Vorschriften. «Für den ETH-Bereich kann der Bundesrat durch Verordnung Abweichungen vorsehen.» (Abs. 3)

Wenn man dem Antrag der Minderheit Borel François folgen möchte, müsste man das Finanzhaushaltgesetz entsprechend ändern, diese Ausnahmen gestalten. Aber dann müssten natürlich auch im Finanzhaushaltgesetz gewisse Grundsätze und Aufträge, gewisse Begrenzungen, eingefügt werden, wie das punktuell auch für die SBB und die PTT der Fall ist. Allein mit einer Bestimmung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist es formell nicht richtig, das durchaus prüfenswerte Anliegen zu regeln. Wie der Antrag der Kommissionsminderheit Borel François formuliert ist, scheint

mir Artikel 49 nicht der richtige Ort zu sein, um diese Frage zu regeln.

Ich kann deshalb nicht anders, als Ihnen zu empfehlen, den Antrag der Minderheit abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition Borel François a été longuement discutée en commission. Pratiquement tous les membres de la commission ont reconnu la justesse de l'idée fondamentale qui est la base de cette proposition. Si néanmoins, cette proposition a été repoussée par 9 voix contre 7 en commission, c'est essentiellement pour deux motifs.

Le premier, c'est que de toute évidence, cela saute aux yeux, cette disposition ne doit pas se trouver dans la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, mais dans la loi fédérale sur les finances. C'est si vrai que M. Borel précise dans la première phrase de la proposition: «Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à la loi fédérale sur les finances de la Confédération» Par conséquent, si on fait des exceptions à la loi fédérale sur les finances de la Confédération, c'est là qu'il faut les faire et il faut dire exactement sur quoi portent ces exceptions. Est-ce que par hypothèse, on voudrait que l'exception porte sur l'article 2 par exemple, qui prescrit que l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral, l'administration régle la gestion financière de la Confédération en s'inspirant des principes de la légalité, de l'urgence, de l'emploi efficace et ménager des fonds? Certainement pas! C'est ailleurs qu'on veut des exceptions. Il faut par conséquent que ce texte trouve sa place exactement dans la loi fédérale sur les finances.

Le deuxième motif est, à mes yeux, plus important. La Commission des finances n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la proposition de minorité. Or, cette proposition est toute en nuances. Elle dit: «... pour autant qu'une telle mesure soit prise dans l'intérêt d'une activité administrative gérée de manière rationnelle et que les contrôles nécessaires soient assurés.» Ce qui me paraît effectivement important, c'est qu'on mette en place avec la souplesse souhaitable un système de contrôle et de manière qu'il n'y ait pas de dérapages. Et si l'on veut éviter les dérapages, c'est la Commission des finances qui doit dire très exactement quelles sont les cautions nécessaires, quels sont les garde-fous, quels sont les contrôles qui doivent être fixés. Les dérapages sont d'ailleurs d'autant plus à craindre qu'on applique ici d'autres principes que les principes généraux de l'administration pour la gestion du compte financier.

Par conséquent, il est important que la Commission des finances puisse dire très clairement dans quels cas on admet une gestion plus souple et quels seront les contrôles à mettre en place pour éviter ces dérapages.

Au nom de la majorité de la commission, je vous recommande de rejeter la proposition de minorité Borel François, qui pourrait fort bien la reprendre, soit sous forme d'initiative législative s'attachant alors à la loi fédérale sur les finances ou sous forme de motion.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Nach Auffassung des Bundesrates könnte und sollte man dem Antrag der Minderheit Borel François zustimmen. Es geht um eine Erhöhung des Handlungsspielraumes für gewisse Bundesämter, vor allem für solche, die dienstleistungsorientiert sind oder in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Betrieben stehen. Für diese Fälle ist das bestehende Korsett der Vorschriften zu eng und aus politischer Sicht auch nicht nötig.

Die neuen Ideen einer flexibleren Verwaltungsführung, die neuen Ideen von erweiterter Eigenständigkeit oder von ausgedehnterem Handlungsspielraum für Verwaltungseinheiten usw., welche sich weniger mit politischen als mehr mit anderen Fragen befassen, bewegen sich ganz im Sinne dieses Gesetzes. Damit würde auch für das sogenannte New Public Management eine bessere rechtliche Grundlage geschaffen; hier passt dieser Minderheitsantrag natürlich ganz genau hinein. Er entspricht in diesem Sinne den neueren Tendenzen der Verwaltungswissenschaften. Man kann auch sagen: Es wird hier gewissermassen mehr Markt in das Verwaltungshandeln eingeführt.

Diese Bestimmung könnte zu einer wesentlichen Voraussetzung für die Flexibilisierung von ganzen Verwaltungseinheiten im Dienstleistungsbereich werden.

Heute verhindert das Finanzhaushaltsgesetz, dass Einnahmen aus Dienstleistungen wieder in die Infrastruktur für diese Dienstleistungen investiert werden können, und damit fehlt natürlich auch der Anreiz, z. B. mit attraktiveren Dienstleistungen einen Beitrag an solche Infrastrukturen zu erwirtschaften.

Der von der Minderheit beantragte neue Absatz ist als Kann-Formulierung ausgestaltet. Der Bundesrat wird mit dieser Bestimmung ermächtigt, in geeigneten Fällen neue Führungskonzepte anzuwenden – überall geht das nicht, aber in geeigneten Fällen –, welche zu effizienteren und kostengünstigeren Lösungen führen können und auch dazu dienen, den Bundesrat bei der Leitung politisch weniger wichtiger Verwaltungsstellen zu entlasten.

Nun ist es an sich richtig, dass diese Klausel vielleicht besser ins Finanzhaushaltsgesetz passen würde, und man könnte das Ziel natürlich auch mit einer Motion erreichen. Aber Sie wissen selber, wie das ist: Wenn keine eigentliche Revision im Gange ist, kann eine Motion zwar akzeptiert werden, aber es kann noch Jahre gehen, bis etwas geschieht.

Es ist ja üblich, dass man bei der Einführung neuer Gesetze oder bei der Änderung bestehender Gesetze – ich denke z. B. an die Militärorganisation – in den Schlussbestimmungen eine ganze Reihe anderer Gesetze ändert, und hier wäre natürlich eine Gelegenheit dazu. Dann müssten Sie aber eine Differenz zum Ständerat schaffen, weil sonst das Problem erledigt ist. Ich würde Ihnen daher empfehlen, jetzt dem Minderheitsantrag zuzustimmen; im Ständerat müsste man sich überlegen, an welcher Stelle das am besten einzufügen wäre. Er könnte dann z. B. eine Revision dieser Klausel im Finanzhaushaltsgesetz vornehmen – und auch die entsprechenden Kommissionen noch per Mitbericht begrüßen. In diesem Sinne wäre es eine Chance, denn seit der Bundesrat diesen Gesetzentwurf verabschiedet hat, haben sich diese Ideen weiterentwickelt, auch in der Wissenschaft.

In diesem Sinne, meine ich, könnte man dem Antrag der Minderheit Borel François zustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	62 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	47 Stimmen

Art. 50

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 50a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Verleihung des Titels «Staatssekretärin/Staatssekretär»

Wortlaut

Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, so bezeichnet der Bundesrat die Gruppen und Ämter, deren Vorsteherinnen und Vorsteher den Titel «Staatssekretärin/Staatssekretär» tragen. Er kann diesen Titel weiteren Direktorinnen und Direktoren sowie Generalsekretärinnen und Generalsekretären zuerkennen, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.

Art. 50a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Attribution du titre «Secrétaire d'Etat»

Texte

Lorsque les relations avec l'étranger l'exigent, le Conseil fédéral désigne les groupements et les offices dont le chef porte le titre de secrétaire d'Etat. Il peut attribuer temporairement ce titre à d'autres directeurs ou à des secrétaires généraux des départements lorsqu'il leur donne mandat de représenter la Suisse à des négociations internationales au plus haut niveau.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il faut apporter une toute petite explication ici. L'article 50a a été réintroduit à la suite de la décision que vous avez prise jeudi de séparer en deux arrêtés le projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.

Les secrétaires d'Etat tels que nous les connaissons découlent de la disposition que vous avez ici reprise à l'article 50a. Par conséquent, si nous voulons rester au statu quo – ce qui en fait est partiellement le but de l'arrêté A – il faut réintroduire la possibilité pour le Conseil fédéral de nommer des secrétaires d'Etat ancienne formule. C'est ce que l'on fait avec l'article 50a.

Si on adopte l'arrêté B, il est clair qu'on vous proposera immédiatement la suppression de cet article 50a. Mais comme le sort de l'arrêté B est encore indéfini, il faut bien voter l'article 50a maintenant et l'abroger dans deux heures si vous acceptez l'arrêté B. Il n'y a pas moyen de faire autrement.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Es braucht eine kurze Erklärung zu Artikel 50a (Verleihung des Titels «Staatssekretärin/Staatssekretär»): Dieser Artikel 50a entspricht dem Artikel 64 im bisherigen Verwaltungsorganisationsgesetz. Er betrifft die bisherigen Staatssekretäre, die der Bundesrat im Verkehr mit internationalen Verhandlungen nominieren kann. Auch mit der Auftrennung der Vorlage in eine organisatorische Vorlage (Beschluss A) und in eine Vorlage über die Staatssekretäre (Beschluss B) wollte niemand die bisherigen Staatssekretäre abschaffen. Für den Fall, dass nur die Vorlage A beschlossen wird, schlagen wir Ihnen vor, diesen Artikel, der als Artikel 64 schon im Verwaltungsorganisationsgesetz steht, wieder aufzunehmen.

Wenn Sie dann der Vorlage B über die Staatssekretäre zustimmen, würde dieser Artikel 50a wieder gestrichen. Die Vorlage B stellt eine Abänderung der Vorlage A dar.

Aber damit wir diese Möglichkeit haben, Vorlage B annehmen oder ablehnen zu können, müssen wir Artikel 50a einfügen.

Angenommen – Adopté

Art. 51

Antrag der Kommission

Abs. 1–4, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 5

.... Zuständigkeiten. Ist die Beschwerde an den Bundesrat unzulässig, so kann der Bundesrat der zuständigen Bundesverwaltungsbehörde Weisung erteilen, wie nach Gesetz zu entscheiden ist.

Art. 51

Proposition de la commission

Al. 1–4, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 5

.... sont réservées. Si le recours est irrecevable devant le Conseil fédéral, celui-ci peut donner des directives à l'autorité fédérale administrative compétente sur la manière d'interpréter la loi.

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Kommission

Titel

Rechtsetzung durch die Bundesverwaltung

Abs. 1

Die Rechtsetzung durch Departemente, Gruppen oder Ämter ist zulässig, wenn ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss ausdrücklich:

a. dies vorsieht; oder

b. den Bundesrat ermächtigt, seine Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen der Bundesverwaltung zu übertragen und der Bundesrat die Übertragung durch Verordnung vorgenommen hat.

Abs. 2

Ohne ausdrückliche Ermächtigung gemäss Absatz 1 Buchstabe b kann der Bundesrat die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen nur auf Departemente weiter übertragen, wenn natürlichen oder juristischen Personen durch diese Rechtssätze keine wesentlichen Pflichten auferlegt werden.

Art. 52

Proposition de la commission

Titre

Législation. Compétences de l'administration fédérale

Al. 1

Les départements, groupements ou offices ont compétence de légiférer lorsqu'une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale:

a. le prévoit expressément; ou

b. autorise le Conseil fédéral à transférer sa compétence législative à l'administration fédérale et qu'il a procédé à ce transfert par voie d'ordonnance.

Al. 2

A défaut d'autorisation, conformément à l'alinéa 1er lettre b, le Conseil fédéral peut transférer la compétence législative aux départements pour autant qu'aucune personne naturelle ou juridique ne soit soumise à une obligation essentielle.

Angenommen – Adopté

Art. 53

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... kann die Generalsekretärin oder

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 53

Proposition de la commission

Al. 1

Un chef de département peut déléguer au secrétaire général

....

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 54, 55

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 56

Antrag der Kommission

.... übertragenen Koordinationsaufgaben.

(Rest des Artikels streichen)

Art. 56

Proposition de la commission

.... et de la loi.

(Biffer le reste de l'article)

Angenommen – Adopté

Art. 57–59

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 60

Antrag der Kommission

.... die zeitlich befristet sind.

(Rest des Artikels streichen)

Art. 60

Proposition de la commission

.... de durée limitée.

(Biffer le reste de l'article)

Angenommen – Adopté

Art. 61

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Zbinden

Abs. 3 (neu)

Vernehmlassungen zu Sachgeschäften werden nur dann durchgeführt, wenn dazu entsprechende verfassungsrechtliche oder gesetzliche Anhörungspflichten formuliert sind.

Art. 61

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Zbinden

Al. 3 (nouveau)

Des consultations sur les objets concernés ne sont effectuées que si des dispositions constitutionnelles ou légales l'exigent.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Zbinden Hans (S, AG): Die Reorganisation der Regierung und der Verwaltung begann mit einer Zielsetzung. Wir waren damals alle damit einverstanden, dass die Verwaltungs- und Regierungsvorgänge, die ganze Produktion von Gesetzesentwürfen schlanker werden müssten, dass man eine Verwaltungsorganisation anstrebe, die flexibler reagieren könne, die effizient und jederzeit in der Lage sei, sich neuen Situationen anzupassen. Das war die ursprüngliche Zielsetzung.

Ich möchte vor diesem Hintergrund etwas zum Vernehmlassungsprozedere als Teil der eigentlichen ausser- oder vorparlamentarischen Tätigkeit sagen.

Bevor ich damit beginne, muss ich ein kleines Bekenntnis ablegen: Ich habe seinerzeit als Student einmal die Aufgabe erhalten, das schweizerische Vernehmlassungsverfahren detailliert, Schritt für Schritt, abzuklären, und ich muss Ihnen sagen: Ich habe damals gespürt, dass das ein undurchsichtiges, sehr komplexes Prozedere ist, in dem einzelne Leute, einzelne Gruppen mehrmals intervenieren können. Ich nenne Ihnen mich selbst als Beispiel: Momentan läuft eine Gesetzesarbeit. Dazu habe ich für eine Kantonsregierung einen Vernehmlassungsentwurf geschrieben. Für die gesamtschweizerische Sozialdemokratische Partei habe ich das in einem späteren Stadium nochmals getan, in einer anderen Form selbstverständlich. Jetzt werde ich in der vorberatenden Kommission die Gelegenheit haben, noch einmal zu intervenieren. In diesem Saal werde ich zum vierten Mal die Gelegenheit haben, etwas zu sagen, und am Ende bietet sich mir als einzelner Stimmbürger nochmals die Chance, dazu Stellung zu nehmen, also fünfmal hintereinander. Wir streben aber ein zügiges Gesetzgebungsprozedere an.

Zu dieser Vernehmlassung: Im Grunde genommen würde ich am liebsten das ganze Vernehmlassungsprozedere abschaffen. Ich sage Ihnen das ganz offiziell und offen. Ich kann das bei dieser Gesetzesrevision aber nicht. Ich kann höchstens den Versuch starten, einen Ast abzusägen. Wir sprechen in diesem Parlament immer davon, dass unsere Gestaltungsmöglichkeiten im Verlauf der letzten Jahre abgenommen haben. Sie haben auch deshalb abgenommen, weil wir gleichzeitig das Vernehmlassungsprozedere immer komplexer und ausdifferenzierter werden lassen. Das ist zum Teil auch unsere Schuld. Wir haben selbst dazu beigetragen, dass wir uns bei der Gesetzgebung in den Schatten stellen.

Das Vernehmlassungsprozedere gibt es notabene erst seit ungefähr fünfzig Jahren. Im letzten Jahrhundert gab es das nicht.

Das ursprüngliche Ziel fand ich sinnvoll. Was war das ursprüngliche Ziel? Der Bundesrat hatte über das Vernehmlassungsverfahren mehr «Bodenkontakt», er konnte mehr Realität «hereinholen», er konnte frühzeitig feststellen, wo es allenfalls Widerstand und wo es neue Erkenntnisse gab und wo er die eigenen Vorstellungen ergänzen konnte.

Was ist aus dieser ursprünglichen Idee geworden? Heute ist das Vernehmlassungsverfahren eine Art plebiszitäres Vorverfahren: Wir können damit Gesetze gegen allfällige Referenden «immunisieren», wir können antizipierend mögliche Widerstände ausräumen. Heute dient das Vernehmlassungsverfahren ganz anderen Zielen als früher.

Mit dem Vernehmlassungsverfahren verlängern wir einen Gesetzgebungsprozess im Durchschnitt um ein bis anderthalb Jahre. Sie wissen auch, dass immer mehr Vorlagen in diesen Rat kommen, die völlig abgeschliffen sind, die praktisch wie «Kugeln» präsentiert werden, ohne Widerstand, ohne Profil und ohne klare Konturen. Ich persönlich würde es schätzen, wenn in Zukunft wieder Vorlagen vorgelegt würden, die wirklich einen eigenen, unverkennbaren Charakter haben, so dass wir wieder eine politische Diskussion führen könnten und nicht nur politische Kosmetik betreiben müssten.

Mit diesem Antrag kann ich ja leider nicht das ganze Vernehmlassungsverfahren abschaffen. In bestimmten zentralen Bereichen sind Anhörungen verfassungsrechtlich verankert. Bezüglich der ganzen Wirtschaftsgesetzgebung zum Beispiel – Artikel 31f. der Bundesverfassung – ist es klar, dass die Verbände, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite, die Kantone und die politischen Parteien befragt werden müssen. Dort kann ich mit meinem Antrag nichts ändern. Ich kann mit meinem Antrag höchstens dort etwas ändern, wo Vernehmlassungsverfahren verfassungsmässig und gesetzlich nicht stipuliert sind.

Ich möchte Sie bitten, mit Ihrer Zustimmung zu diesem Antrag einen Beitrag dazu zu leisten, dass die Zahl der Vernehmlassungsverfahren reduziert wird. Sie haben eine Bedeutung angenommen, die wir ihnen ursprünglich nicht geben wollten.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Herr Zbinden möchte mit seinem Antrag das Vernehmlassungsverfahren reduzieren, und zwar auf Bereiche, die ausdrücklich im Gesetz vorgeschrieben oder von der Verfassung her bestimmt sind. Heute wird das Vernehmlassungsverfahren im einzelnen durch die Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren geregelt. Diese Verordnung stützt sich auf Artikel 7 des bisherigen Verwaltungsorganisationsgesetzes.

Zuerst etwas Formelles: Wenn Herr Zbinden in das Verfahren der Vernehmlassungen eingreifen möchte, müsste man diesen Antrag bei Artikel 7 («Rechtsetzung») einfügen. Dort geht es um das ganze Rechtsetzungsverfahren – einschliesslich das Vernehmlassungsverfahren. Dieser Ort gemäss Antrag Zbinden ist formell auf jeden Fall falsch gewählt.

Zur Sache selbst: Herr Zbinden hat zum Teil recht, dass das Vernehmlassungsverfahren fast übertrieben angewandt wird. Diejenigen Stellen, die Vernehmlassungen abgeben müssen – dazu gehören auch die politischen Parteien, auch die Kantone –, finden fast keine Zeit mehr, Vernehmlassungen gründlich zu prüfen. Manchmal hat man auch den Eindruck, dass die Bundesverwaltung Ergebnisse von Vernehmlassungsverfahren nicht allzuernst nimmt, allein deshalb, weil es um eine grosse Anzahl geht. Es tut not, dass man das Vernehmlassungsverfahren durchforstet. In der Kommission haben wir das Problem nicht diskutiert.

Hingegen möchte ich darauf hinweisen, dass dieser Rat Ende der achtziger Jahre bei der Behandlung einer parlamentarischen Initiative Müller-Aargau eine grundlegende Änderung des Vernehmlassungsverfahrens abgelehnt hat (86.243, «Vernehmlassungsverfahren. Straffung»; AB 1989 N 398). Man hat dieses Verfahren nach wie vor als sinnvoll und das Vorverfahren bei der Gesetzgebung, bei dem Interessen der Verbände, der Parteien, der Kantone usw. zur Kenntnis genommen werden, als richtig erachtet. Man kann dabei von der Sachkunde gerade auch der Interessenverbände profitieren. Das gilt auch für Bereiche, die nicht unbedingt im Gesetz festgelegt sind, wo das Vernehmlassungsverfahren nach der Verordnung vorge-

schrieben ist. Die Verordnung erwähnt in Artikel 1 auch weitere Bereiche, wo man Vernehmlassungen machen muss, nämlich «zu Erlassen und völkerrechtlichen Verträgen, die von erheblicher politischer, wirtschaftlicher, finanzieller oder kultureller Tragweite sind oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden». Gerade der letzte Bereich ist bei Vernehmlassungsverfahren wichtig. Man muss auf den Vollzug von Gesetzen achten, die verabschiedet werden. Gerade in dieser Hinsicht sind Vernehmlassungen wichtig, und zwar auch Vernehmlassungen in Bereichen, wo das nicht ausdrücklich im entsprechenden Gesetz vorgesehen ist. In diesem Sinne empfehle ich Ihnen aus formellen und aus sachlichen Gründen, den Antrag Zbinden abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La commission n'a pas été saisie d'une proposition semblable et n'a donc pas discuté de la question des consultations.

Ce qu'il faut remarquer, comme l'a souligné le rapporteur de langue allemande, c'est que la proposition Zbinden n'est pas à sa place. Elle concerne évidemment la procédure législative préalable; elle devrait donc se trouver à l'article 7 et non à l'article 61. Mais ça n'est pas l'élément décisif.

M. Zbinden, au fond, propose de limiter considérablement les procédures de consultation. Je dois avouer que j'ai une certaine sympathie à l'égard d'une telle proposition, tant il est vrai qu'aujourd'hui les partis politiques, les cantons principalement, mais aussi les associations économiques ainsi que les syndicats sont surchargés de consultations sur des objets pour lesquels ils ont souvent relativement peu d'intérêt. Par conséquent, une certaine limitation paraît souhaitable. Je crois d'ailleurs avoir déposé un postulat (91.3276) allant dans le même sens. Il appartient au Conseil fédéral de savoir si, véritablement, la consultation est toujours nécessaire. Il me semble en effet qu'on abuse un peu des consultations actuellement.

Le but défendu par M. Zbinden consiste à dire: si l'on a à chaque fois la consultation, on ralentit considérablement le processus législatif. Cet objectif est aussi juste, tant il est vrai que nous sommes probablement un des pays où la procédure législative est la plus longue. Il s'écoule toujours un temps considérable entre le début d'un projet et le moment où le Parlement, voire le peuple, peut se prononcer. Donc, je le répète, j'ai une certaine sympathie pour la proposition Zbinden.

Néanmoins, il faut bien être conscient qu'on changerait, en adoptant cette proposition, fondamentalement le système des consultations. Elles sont actuellement réglées par une ordonnance sur la procédure de consultation du 17 juin 1991, dont l'article 1er prévoit trois cas dans lesquels il y a consultation.

Evidemment, la consultation est obligatoire, selon l'alinéa 2 lettre a, «dans les cas où le droit fédéral le prescrit», c'est la moindre des choses; selon la lettre b, «pour les actes législatifs et les traités internationaux d'une portée considérable sur le plan politique, économique, financier ou culturel ou dont l'exécution sera confiée en grande partie à des organes extérieurs à l'administration fédérale»; enfin, elle est facultative selon l'alinéa 3, puisqu'il y a une «Kann-Vorschrift», une formule potestative: «une consultation peut être organisée à titre exceptionnel sur des initiatives populaires pour des objets tels que rapports, conceptions et expertises ainsi que pour des projets visant l'information du public.»

Il est bien possible que nous soyons excédés par le nombre de consultations qui nous sont constamment soumises. Mais si vous changez complètement le système, faites attention aux réactions du public, non pas des parlementaires, non pas des partis politiques qui ont encore l'occasion, comme l'a dit M. Zbinden, de s'exprimer en commission et en plénum, mais attention aux réactions des groupes qui sont visés par les dispositions législatives, et qui se verront tout d'un coup imposer des ordonnances sans qu'ils puissent dire la moindre chose à cet égard. Je prends comme simple exemple récent les ordonnances d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie qui provoquent un certain nombre de réactions assez vives qu'il est utile de faire entendre.

Par conséquent, il est extrêmement dangereux d'abroger purement et simplement le système actuel pour ne laisser finalement que l'alinéa 2 lettre a de l'article 1er cité plus haut: «dans

les cas où le droit fédéral le prescrit». Il y aurait des réactions très violentes de la part du simple citoyen ou des organisations économiques, syndicales, professionnelles, etc. qui ne seraient plus consultés sur un grand nombre d'objets et qui, dès lors, auraient l'impression de ne plus pouvoir faire entendre leur voix.

En fin de compte, c'est une des particularités de notre système politique d'essayer d'associer le citoyen, dès le début – et c'est au début que c'est utile – au processus législatif. Ce système politique est une particularité helvétique qui doit être conservée.

Dans ces conditions, je vous engage à repousser la proposition Zbinden.

Couchevin François, chancelier de la Confédération: Il est clair – le Conseil fédéral en est conscient – que la situation actuelle en matière de procédures de consultation n'est pas satisfaisante. M. Leuba vient de le rappeler. C'est la raison pour laquelle au mois de septembre 1994 le Conseil fédéral a donné mandat au Contrôle administratif d'examiner quelles possibilités existent de simplifier et de réduire les procédures de consultation.

Le rapport de ce service est mis cette semaine en consultation interne de l'administration et nous pourrions présenter très prochainement au Conseil fédéral des propositions concrètes tendant à réduire le nombre des consultations et à simplifier leur procédure.

Accepter la proposition Zbinden reviendrait en fait à nous faire perdre toute la flexibilité qui existe actuellement dans la législation. En effet, certains objets d'une grande importance devraient être interdits de consultation – si je puis dire – parce que la loi ou la constitution ne le prévoient pas. Cela n'est pas du tout – je crois – l'intention de M. Zbinden.

C'est la raison pour laquelle, à moins de surcharger toutes les lois pour dire quels objets doivent être soumis à une consultation et quels objets ne doivent pas l'être, on ne peut pas trouver une solution favorable par la proposition Zbinden.

Je ne reviens pas sur le fait que cette dernière n'a en tout cas pas sa place ici. L'article 61 traite des experts ou conseillers externes, et des commissions extraparlimentaires. C'est à l'article 7 qu'il faudrait mettre cette disposition.

Je vous demande instamment de ne pas suivre la proposition Zbinden. Elle créerait un carcan extrêmement lourd et irait finalement dans une direction qui serait infiniment moins souple que ce que le Conseil fédéral est en train de faire.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zbinden	38 Stimmen
Dagegen	83 Stimmen

Art. 62, 63

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 64

Antrag der Kommission

Abs. 1

Die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler dürfen weder

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 64

Proposition de la commission

Al. 1

Les membres du Conseil fédéral et le chancelier ne peuvent assumer

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

.... des Bundesrates sein. Diese Regelung gilt auch zwischen der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler

Art. 65

Proposition de la commission

.... Il y a également incompatibilité entre les fonctions de chancelier de la Confédération et de membre du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 66–68

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 69

Antrag der Kommission

Ziff. 1, 2

Streichen

Ziff. 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 69

Proposition de la commission

Ch. 1, 2

Biffer

Ch. 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 70

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, par appel nominal

(Ref.: 1086)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Allenspach, Aregger, Aubry, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Bezzola, Binder, Bonny, Borel François, Borradori, Bortoluzzi, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Bühler Gerold, Bundi, Bürgi, Camponovo, Caspar-Hutter, Cincera, Columberg, Comby, Cornaz, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Dettling, Diener, Dormann, Ducret, Duvoisin, Eggenberger, Eggly, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritsch Oscar, Früh, Gadiant, Giger, Gobet, Gonseth, Hafner Ursula, Hämmerle, Hari, Heberlein, Herzog, Hess Otto, Hollenstein, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jenni Peter, Jöri, Keller Anton, Keller Rudolf, Kern, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Leuenberger Moritz, Loeb François, Mamie, Marti Werner, Mauch Ursula, Maurer, Misteli, Moser, Müller, Narbel, Nebiker, Neuenschwander, Ostermann, Perey, Philipona, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Ruf, Rutishauser, Rychen, Schenk, Scherrer Werner, Schmid Peter, Schmid Samuel, Schmidhalter, Schnider, Schweingruber, Seiler Hanspeter, Singeisen, Spielmann, Spoerry, Stalder, Stamm Judith, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschuppert Karl, Vetterli, Vollmer, Wanner, Weyeneth, Wick, Wittenwiler, Wyss William, Zbinden, Züger (121)

Dagegen stimmen – Rejettent le projet:
Schmied Walter

(1)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
Dünki, Leuenberger Ernst, Meier Samuel, Sieber, Zwahlen,
Zwygart

(6)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aguet, Baumberger, Berger, Bircher Peter, Bischof, Blatter, Blocher, Bodenmann, Borer Roland, Brunner Christiane, Caccia, Carobbio, Cavadini Adriano, Chevallaz, Couchepin, Dreher, Fasel, Fehr, von Felten, Frey Walter, Glezendanner, Göll, Graber, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Grossenbacher, Gysin, Haering Binder, Hegetschweller, Hess Peter, Hildbrand, Hubacher, Jaeger, Kühne, Maeder, Maître, Maspoli, Matthey, Mauch Rolf, Meier Hans, Meyer Theo, Miesch, Mühlmann, Nabholz, Oehler, Pidoux, Pini, Poncet, Raggenbass, Rechsteiner, Robert, Rohrbasser, Ruffy, Sandoz, Savary, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Sigmüller, Seiler Rolf, Steiger Hans, Steingger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Tschopp, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Ziegler Jean, Zisyadis

(71)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Frey Claude

(1)

B. (neu) Bundesgesetz über die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre
B. (nouvelle) Loi sur l'allègement des tâches des membres du Conseil fédéral par des secrétaires d'Etat

Antrag der Kommission

Mehrheit

Eintreten

Minderheit

(Steinemann)

Nichteintreten

Proposition de la commission

Majorité

Entrer en matière

Minorité

(Steinemann)

Ne pas entrer en matière

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit: Eigentlich hätte ich ein zehnmütiges Votum vorbereitet; ich muss es jetzt auf fünf Minuten reduzieren, wie mir gesagt wurde. Ich habe letzten Donnerstag beim Eintreten zum Gesamtpaket ausgeführt, dass unsere Fraktion gegen diese Staatssekretärenübung ist. Schon Pestalozzi sagte: «Wir wollen nicht die Verstaatlichung des Menschen, sondern die Vermenschlichung des Staates.» Bereits in der Anfangsphase war diese Vorlage für Staatssekretäre mit unbestimmten Aufgaben in der Öffentlichkeit auf ein äusserst negatives Echo gestossen, was die Regierungsparteien einmal mehr überhaupt nicht interessiert. Das Volk will keine neuen Funktionäre in Bern, sowieso nicht in einer Zeit, wo der Staat alles unternehmen müsste, um seine Kosten zu senken. Viele besorgte Bürger befürchten zu Recht, dass noch mehr kostspieliger politischer Leerlauf produziert wird. Diese Befürchtungen sind berechtigt, wenn man davon ausgeht, dass hier zusätzlich politische Seilschaften entstehen werden, von denen jede darauf achten wird, sich in allen möglichen Medienveranstaltungen und Zeitungen zu präsentieren.

Wollte der Bundesrat noch die inflatorischen 21 Beamten, so wurde jetzt – wie Sie wissen – vom Ständerat und von unserer Kommission die willkürliche Zahl von vorläufig 10 bestimmt. Aber bereits kommt ein FDP-Vertreter und stellt den Antrag, die Zahl heute schon auf 15 zu erhöhen. Es geht also offensichtlich darum, neue Pfründen für verdiente Genossen zu schaffen. Ich hoffe sehr, dass die Ausgabenbremse bis zur Verabschiedung dieses Geschäftes in Kraft treten wird.

Ob nun aber die Einführung von Staatssekretären wirklich zur Verbesserung der Regierungstätigkeit beiträgt, wird von vielen Ratsmitgliedern, aber auch von Bundesräten und von Leuten in der Verwaltung nicht einfach bejaht. Man ist sich nicht einig, welche Rolle diese Superbeamten spielen sollen. Gemäss Bundesrat sollen sie einfach mehr sein als die Titularsekretäre nach heutigem Recht. Werden sie Weggefährten, überlegene Konkurrenten, Assistenten oder Sprachrohre ihres Bundesrates? Welche Repräsentations-, Stellvertretungs- oder Entscheidungsbefugnisse sind vorgesehen? Wie steht es mit der politischen Verantwortung? Handelt es sich um Superbeamte oder Vizebundesräte, oder sollen sie lediglich verwalten? Bilden die Juniorminister oder allfälligen grauen Eminenzen vielleicht sogar ein Schattenkabinett, oder werden sie nur Pseudoaufgaben haben? Lauter offene Fragen.

Es darf jedenfalls nicht so weit kommen, dass der Bundesrat von den alltäglichen Problemen des Volkes nichts mehr hört. Er hört heute schon wenig genug. Wenn wir einen Bundesrat haben, der weit ab von der Basis über den Wolken schwebt, wird das dazu führen, dass der Bezug zur politischen Realität noch vermehrt verlorengeht. Die Tendenz zur Verselbständigung der Verwaltung würde dadurch bestimmt verstärkt. Es kommt in jedem Falle einer absoluten Illusion gleich, wenn man glaubt, mit Staatssekretären könne man die Gesamtverantwortung der Bundesräte entscheidend verstärken. Hundert graue Pferde machen nicht einen einzigen Schimmel, sagte schon Goethe.

Für einige Damen und Herren hier im Saal ist die Institution der zusätzlichen Staatssekretäre schon heute eine Übergangslösung, bis die Erhöhung der Zahl der Bundesräte realisiert sei – als ob das schon bestimmt wäre!

Würde die Anstellung von Staatssekretären nicht ein Misstrauensvotum gegenüber den vielen, grösstenteils fähigen Chefbeamten bedeuten? Wäre es nicht besser, diese ausgewiesenen Leute mit Stellvertretungsaufgaben zu betrauen? Mit der Aufblähung des oberen Beamtenapparates werden jedenfalls weitere Nachteile wie Ineffizienz, Machtkämpfe und noch mehr Indiskretionen in allen Richtungen zu erwarten sein.

Wenn Herr Bundespräsident Villiger seinen Generalstabschef einem Staatssekretär gleichsetzt, wieso gibt er ihm dann nicht gleich den Titel? Oder wieso wird nicht anderen bewährten Chefbeamten, welche die gewünschte Arbeit schon heute machen, der Titel zum Nulltarif verliehen? Die Argumentation, auch von Herrn Bundespräsident Villiger, die Kosten für neue Staatssekretäre seien im Vergleich zu den Kosten des gesamten Bundes von 43 Milliarden Franken durchaus zu verantworten, ist gar nicht akzeptabel, denn fast alle einzelnen Ausgaben stellen im Verhältnis zum Ganzen relativ verschwindende Grössen dar. Mit einer solchen Einstellung werden wir die dramatische Finanzkrise nie, aber gar nie in den Griff bekommen!

Ich habe es bereits letzte Woche gesagt, dass in grossen Unternehmen Hierarchiestufen verflacht und Distanzen verringert werden. Hier aber sollen neue Stufen eingefügt, die Entscheidungswege verlängert, die Kosten erhöht, die Distanz von Regierung zu Parlament und Volk noch vergrössert werden. In der Privatwirtschaft bedeuten Reformen und Restrukturierungen, dass man Kosten einspart. Beim Staat bedeutet das gleiche Mehrausgaben. Was es in der Schweiz braucht, ist nicht eine Revision des bestehenden, sondern eine grundlegende Änderung des abgetakelten Zauberformel-Regierungssystems, nämlich den Übergang zur Konkurrenzdemokratie mit Regierung und Opposition und damit das Ende des Zauberfilzes, wie wir das schon seit 1987 fordern.

Die Opposition der Sozialdemokraten haben wir heute schon, trotz deren Regierungsbeteiligung. Man kann natürlich nicht an der Macht teilnehmen und sich an der Futterkrippe der Nation satt essen, gleichzeitig Opposition spielen und so sich selbst in beiden Systemen mit entsprechenden Privilegien erhalten.

Man sollte nach 150 Jahren Bundesstaat endlich den Mut aufbringen und zugeben, dass sich die Regierungsform «Bundesrat» mit der heutigen «Zauberfilzformel» überholt hat. Was hier getan werden soll, ist nichts anderes, als das Machtkartell «Zauberformel» zu stärken, jenes Kartell, welches in erster Li-

nie das Ziel hat, sich selbst zu erhalten. Ich weiss, dass ich am Götzenbild rüttle. Aber wer an der Macht ist, gibt sie nicht freiwillig auf, und Regierungen haben es an sich, dass sie sich selber nichts vorwerfen.

Bei dieser Staatssekretärenvorlage spürt man generell Unlust, ein offensichtliches Unbehagen. Dies manifestierte sich in den verschiedenen Rückweisuingsanträgen, in den Anträgen auf Aufteilung der Vorlage sowie in den verschiedenen Voten, die wir letzte Woche gehört haben. Herr Bundespräsident Villiger hat beispielsweise wörtlich ausgeführt: «Ich könnte ohne leben.» Herr Bundesrat Stich hat sich in der Kommission ähnlich geäussert. Damit fehlen doch offensichtlich die Voraussetzungen, um unser Volk mit weiteren Beamten und entsprechend hohen Kosten zu belasten.

Niemand bestreitet, dass die Schaffung der Staatssekretärenstellen mit ausserordentlich hohen Mehrkosten verbunden ist. Da wollen wir uns doch nichts vormachen, auch wenn diese Posten eventuell schlaumeierisch in eine Stellenplafonierung eingeschlossen werden sollten.

Bei dieser Sachlage liegt es auf der Hand, dass wir die Staatssekretärenvorlage mit den undefinierten Positionen ablehnen. Wir könnten uns durchaus ein Referendum vorstellen, wenn Sie die Einführung des Amtes des Staatssekretärs trotzdem beschliessen. Dann müssen Sie vielleicht einmal mehr durch die «Hohle Gasse» der Beurteilung durch die Stimmbürger gehen.

Ich bitte Sie, den Nichteintretensantrag der Minderheit zu unterstützen.

Fritschl Oscar (R, ZH): In der allgemeinen Eintretensdebatte vom letzten Donnerstag öffnete sich das Spektrum der Meinungen – da ist Herrn Steinemann recht zu geben – weit, ja überweit. Wenn aber in einem Punkt Einigkeit bestand, dann in der Anerkennung der Tatsache, dass Handlungsbedarf besteht. Unsere Landesregierung ist überlastet. Entsprechend ist das Ziel der ersten Phase der Regierungsreform unbestritten: die Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums.

Die Kommission sah dabei die Einführung von Staatssekretären als ein vernünftiges Mittel, um dieses Ziel zu erreichen, und stimmte – mit nur einer Gegenstimme, jener des Urhebers des Minderheitsantrages – zu. Auch eine sehr klare Mehrheit der FDP-Fraktion (vier Fünftel der Mitglieder) stimmt dieser Neuerung zu und votiert für Eintreten auf diesen Teil der Vorlage.

Ich betone diese Abstimmungsverhältnisse, weil angesichts der Referendumsdrohung eine gewisse Tendenz, sich in die Büsche zu schlagen, nicht zu übersehen ist. Dieses Sich-in-die-Büschel-Schlagen ist aber ein reines Ausweichen vor dem Problem. Alternativlösungen werden nicht vorgelegt, zumindest nicht ernsthaft. Wenn eine Kollegin der SVP in einem Zeitungsartikel, der am vergangenen Samstag erschien, die Reihenfolge der Schritte zur Regierungsreform in Frage stellt und nun plötzlich eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte als erstes Ziel postuliert, hat das mit Ernsthaftigkeit eben nichts zu tun.

Auf die zweite Phase der Regierungsreform, die mit Verfassungsänderungen verbunden sein wird, zu warten oder zu verweisen, bedeutet zum einen, das Problem der Entlastung des Bundesrates noch während Jahren ungelöst vor sich herzuschieben.

Zum anderen ist es eine Illusion, zu glauben, auf diesem Weg sei eher ein Konsens zu erreichen. Sowohl das Modell der horizontalen Verstärkung des Bundesrates – also die Erweiterung – als auch jenes der vertikalen Verstärkung – also eine zweistufige Führungsorganisation – sind keineswegs Rosen ohne Dornen.

Die Erweiterung brächte gezwungenermassen den Übergang vom selbsttätigen zum geführten Gremium, geführt vom einem Bundespräsidenten mit eigenem Präsidialdepartement, dem vernünftigerweise auch eine längere Amtsdauer zugestanden werden müsste. Es liegt auf der Hand, dass sich unter dem Aspekt des Föderalismus hier Fragen stellen.

Bei der Zweistufigkeit kann umgekehrt nicht wegdiskutiert werden, dass die kompliziertere Struktur, die schwierigere Zuordnung der Verantwortlichkeiten und die Gefahr eines Rück-

zugs in den Elfenbeinturm auf der obersten Stufe als Nachteil zu Buche schlagen. Bei jeder der denkbaren Varianten des Umbaus unserer Regierungsspitze sind demnach Vor- und Nachteile noch gründlich auszudiskutieren.

Der Vorteil der Vorlage über die Staatssekretäre ist demgegenüber, dass sie verhältnismässig rasch wirksam würde und nichts präjudiziert.

1. Staatssekretäre, so, wie sie nun in der Vorlage der Kommission definiert sind, setzen genau dort an, wo wirklich ein Manko, ein Defizit, besteht: beim Regieren.

2. Staatssekretäre präjudizieren eine zweite Phase der Regierungsreform nicht. Insbesondere bilden sie keinen Vorentscheid in Richtung einer zweistufigen Lösung.

3. Staatssekretäre bringen weder eine Aufblähung des Staatsapparates, noch verursachen sie Mehrkosten, zumindest dann nicht, wenn Sie bei Abschnitt 1a (Art. 69a) dem Minderheitsantrag Ruckstuhl zustimmen. Es ist ja der Sinn der Vorlage, nicht einfach aufzustocken, sondern die Gewichte umzulagern, und zwar so, dass die Regierungsfunktion gestärkt wird.

Zusammengefasst: Eine Regierungsreform auf Verfassungsebene steht noch in den Sternen. Es wird noch manches ausdiskutieren sein, und niemand kann ihren Erfolg voraussagen. Die Einführung von Staatssekretären ist demgegenüber ein pragmatischer, rasch wirksamer, wenig riskobeladener Schritt zur Entlastung unserer Landesregierung. Wir sollten diesen Schritt tun.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen Eintreten.

Seller Hanspeter (V, BE): Wenn ein Teil unserer Fraktion den Antrag der Minderheit Steinemann auf Nichteintreten unterstützt, so tut sie es nicht aus den ganz gleichen Motiven, wie Herr Steinemann sie dargelegt hat. Es will nicht heissen, dass die SVP-Fraktion die Überlastung des Bundesrates nicht anerkennt oder dass das in unserer Fraktion nicht auch gesehen wird. Es heisst auch nicht, dass wir nicht bereit sind, Lösungen zur Entlastung des Bundesrates zu unterstützen oder mindestens solche suchen zu helfen. Wir möchten also den Bundesrat in dieser schwierigen Lage nicht einfach «schmoren» lassen, damit hat unsere Unterstützung des Nichteintretensantrages grundsätzlich nichts zu tun.

Die Belastung der Bundesräte muss man in zweifacher Hinsicht sehen: Zum einen ist es eine rein zeitliche Belastung, und zum anderen ist es eine Belastung, die den Umfang der Kompetenz- und Sachbereiche betrifft, der im Laufe der letzten Jahre – wir haben das schon am letzten Donnerstag verschiedentlich festgestellt – sehr stark ausgeweitet worden ist.

Die Verantwortungs- und Zuständigkeitsmenge – wenn man das als Menge bezeichnen will – ist viel breiter, viel grösser geworden. Das Problem dieser letztgenannten Belastung kann man mit der Institution von Staatssekretären nicht lösen, denn die letzte Verantwortung für all diese Kompetenz- und Sachbereiche, für diese Entscheidungen wird in jedem Fall immer beim Departement bzw. beim Departementsvorsteher liegen. Es handelt sich also primär um ein zeitliches Problem, und da möchten wir nun doch einen kleinen Vorschlag machen.

Wir verlangen – das ist der Brauch –, dass der Bundesrat bei den Kommissionsberatungen wenn immer möglich anwesend ist. Ist denn das wirklich nötig? Wenn Sie Staatssekretäre bestimmen würden, dann gälte das ja auch für die Staatssekretäre. In einzelnen Fällen haben wir auch schon mit den Fachleuten – das kann ein Amtsdirektor sein, das kann der Generalsekretär des Departementes sein – die Kommissions-sitzung durchgeführt, und ich möchte nicht behaupten, dass deswegen schlechtere Anträge formuliert worden sind.

Man könnte sich auch fragen, ob gewisse Geschäfte vor dem Parlament nicht auch von einem Amtsdirektor oder einem Generalsekretär oder einem entsprechend zuständigen Fachmann vertreten werden könnten, ohne dass dieser deswegen Staatssekretär genannt würde.

Wir haben den Eindruck, dass die Lösung dieses Problems noch nicht ausgegoren ist, man hat das auch in der Diskussion am letzten Donnerstag gespürt. Es handelt sich um eine Übergangslösung – Übergangslösungen haben immer den Charakter von Provisorien. Am letzten Donnerstag war auch – mindestens – eine mittlere Unlust festzustellen.

Wenn Mitglieder unserer Fraktion den Nichteintretensantrag unterstützen, dann sind sie der Meinung, dass damit automatisch auch der Auftrag verbunden ist, sofort in der Kommission nach noch anderen und vielleicht im Moment praktikableren Lösungen zu suchen.

Le président: Les groupes socialiste et libéral communiquent qu'ils recommandent l'entrée en matière.

Bühlmann Cécile (G, LU): Es scheint sich niemand so recht mit der Idee dieser neuen Institution der Staatssekretäre anfreunden zu können. Alles bisher Gesagte zu dieser Form der Entlastung des Bundesrates war eher defensiv, kritisch. Von kraftvoller Zustimmung oder gar Engagement war nebst dem Votum des Bundesrates nichts zu vernehmen.

Die Aufteilung der Vorlage in einen Beschluss A und einen Beschluss B drückt am besten aus, wie wenig dieses Parlament selber an seine eigene Überzeugungskraft für die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen glaubt, wurde doch ganz klar mit Blick auf das Referendum der gefährdete Teil herausgenommen, um den ungefährdeten Teil, den Teil A, sicher ins Trockene zu bringen. Was bei anderen Vorlagen, z. B. bei der 10. AHV-Revision, nicht möglich war, ist bei diesem Gesetzesentwurf mit hauchdünner Mehrheit möglich geworden. Uns stört, dass je nach Interessenlage Prinzipien über Bord geworfen werden, die man sonst hochhält. Ich erinnere mich noch gut an den eisernen Widerstand der bürgerlichen Parteien bei der Diskussion um das Frauenrentenalter, als es darum ging, dieses in einem getrennten Beschluss zu verabschieden.

Das ist eine formale Begründung, warum uns das Eintreten auf den Teil B etwas Mühe macht. Der andere ist immer noch der gewichtigere: Wir halten das Einführen von Staatssekretären zur Entlastung des Bundesrates für die zweitbeste Methode. Wir halten an der Option Erhöhung der Zahl der Bundesräte fest. Ich wiederhole nur die wichtigsten Stichworte aus meinem Eintretensvotum vom letzten Donnerstag: Frauen- und Familienverträglichkeit, Verflachung der Hierarchie, klare Kompetenz- und Arbeitslastverschiebung, überschaubare Departementsgrösse.

Wir wissen natürlich, dass der Bundesrat die Lösung mit den Staatssekretären favorisiert. Das ist aus seiner Sicht ja auch völlig begrifflich. Wir wissen, dass es Machtabgabe bedeutet, wenn die Arbeit und die Macht von sieben «Köpfen» auf mehr verteilt würden. Aber wir als Parlament sind von solchen Eigeninteressen unbelastet. Wir können für die bessere Lösung zugunsten des Gesamtwohles argumentieren.

Wir waren für Rückweisung – Kollege Schmid Peter hat einen Rückweisungsantrag eingereicht –, nicht weil wir nichts tun wollten, sondern weil wir etwas anderes tun möchten.

Das ist der Grund, weshalb wir uns jetzt, wo die Frage der Staatssekretäre in einem getrennten Beschluss auf dem Tisch liegt, beim Eintreten der Stimme enthalten werden.

Maspoli Flavio (D, TI): Um es vorwegzunehmen: Ich spreche für die grosse Mehrheit der SD/Lega-Fraktion, Herr Nebiker. Wir unterstützen den Nichteintretensantrag voll. Wir gehen davon aus, dass die Einführung der Staatssekretäre unserem Vaterland nichts bringt, aber auch gar nichts, ausser natürlich einem Mehraufwand von etwa 10 Millionen Franken jährlich. Ein Staatssekretär, der sich in dieser Materie sehr wohl auskennt, hat verlauten lassen, ein einziger Staatssekretär würde mit allem Drum und Dran ungefähr 1 Million Franken jährlich kosten. Das bedeutet bei 10 Staatssekretären 10 Millionen Franken, bei 15 Staatssekretären 15 Millionen Franken. Das kommt in einer Zeit, in welcher die Bundeskassen absolut leer sind, in welcher man vom Sparen spricht und Sparübungen durchführt, auch da, wo es weh tut. Das kommt kurz, nachdem die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes in absolut deutlicher Weise – ich glaube, mit einem Stimmenverhältnis von 80 zu 20 – gesagt haben, dass sie keine teure Reform des Parlamentes wollen.

Man kann natürlich schon annehmen, dass das Volk, wenn es zur Parlamentsreform nein sagt, zu mehr Staatssekretären ja sagen würde – vielleicht, weil es die Bundesräte mehr liebt als die Parlamentarier! Aber dieses Gefühl habe ich nach den letz-

ten Umfragen nicht. Mit anderen Worten: Das Volk liebt die Bundesräte ebensowenig wie die Parlamentarier. Das Volk ist gegen neue Beamte; das Volk ist auch gegen mehr Beamte. Und wir haben jetzt nichts Besseres vor, als «Superbeamte», also ganz gut verdienende Beamte, einzusetzen. Wofür, das weiss kein Mensch!

Auch die ganze Sachlage ist noch undefiniert. Man weiss nicht genau, was diese Staatssekretäre tun sollen, was sie müssen, was sie können, was sie dürfen. Vor allem weiss man nicht, was sie nicht dürfen, und das schafft uns am meisten Probleme.

Dann gibt es einen wesentlich bedeutenderen Hauptgrund, für Nichteintreten zu sein, nämlich die weitere Politisierung der Beamtenschaft. Ich glaube kaum, dass ein von einem Sozialdemokraten geleitetes Departement plötzlich Staatssekretäre aus dem CVP-Lager suchen würde und die CVP ihre Staatssekretäre bei den Freisinnigen anwerben würde. Das bedeutet also, dass die Parteiherrschaft, die Parteipolitik eine weitere wichtige Rolle übernehmen würden. Die herrschenden Parteien haben unseres Erachtens bereits zuviel zu sagen; sie haben zuviel Macht, und diese Macht sollte man eher schmälern und verkleinern, als sie – mit einem so wichtigen Schritt – zu vergrössern und zu fördern.

Aus diesem Grund bitte ich Sie im Namen der Mehrheit der SD/Lega-Fraktion, den Nichteintretensantrag zu unterstützen, um ein wichtiges Zeichen zu setzen. Das Volk will, dass wir sparen; also zeigen wir, dass wir dazu fähig sind!

Meler Samuel (U, AG): Namens der LdU/EVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Nichteintreten auf den Entwurf B dieser Vorlage.

Ich habe Ihnen am vergangenen Donnerstag zu Beginn der Debatte eingehend dargelegt, wie sich die Haltung unserer Fraktion präsentiert und welches die Gründe dafür waren, dass unsere Fraktion einen Antrag auf Rückweisung der ganzen Vorlage stellte. Im weiteren habe ich Ihnen aufgezeigt, welche die Gründe für unsere Haltung gegen die Staatssekretäre sind.

Insgesamt haben wir eine grosse Skepsis gegenüber der «Reform 93», dem ersten Reformschritt, wie ihn der Bundesrat vorseht und jetzt in seiner Vorlage präsentiert. Wir sind nicht dafür, dass eine Aufteilung in diese zwei Vorlagen vorgenommen wird, in die «Reform 93» einerseits und in die zweite Phase der Verwaltungs- und Regierungsreform andererseits, sondern wir sind der Auffassung, dass die ganze Reform in einem Schritt, aber dann umfassend vorgenommen werden sollte.

Insbesondere meinen wir, dass die Einführung der Staatssekretäre reine Kosmetik ist. Wir glauben nicht an das Allerweltsrezept dieser Staatssekretäre. Wir haben trotzdem dem Beschluss A zugestimmt. Aber wir können aus den Gründen, die ich jetzt und am vergangenen Donnerstag dargelegt habe, auf den Entwurf B betreffend die Staatssekretäre nicht eintreten.

Scherrer Werner (–, BE): Als Vertreter der EDU bin ich ebenfalls für Nichteintreten. Ich bin erstaunt, dass die FDP-Fraktion, die sonst ja den Wahlslogan «weniger Staat, mehr Freiheit» hat, hier mit einer Mehrheit von vier Fünfteln zustimmt. Unser Beamtenapparat ist sowieso schon aufgebläht. Durch diese Staatssekretäre erhalten wir eine neue Eigendynamik, deren Folgen noch nicht abzusehen sind. Zudem ist auch die Kostenfrage nicht gelöst. Angesichts der starken Verschuldung des Bundes können wir uns einfach keine neuen grösseren Ausgaben mehr leisten. Das wurde bereits letzte Woche klar gesagt. Diese ganze Staatssekretärenfrage ist auch wieder mit einem parteipolitischen Gerangel zwischen den Parteien gekoppelt, die von der Zauberformel profitieren. Ich bin für Nichteintreten.

Leu Josef (C, LU): Unsere Fraktion ist nach wie vor für Eintreten. Wir werden uns aber, wie ich das bereits erwähnt habe, gegen alle Versuche zur Wehr setzen, die auf kaltem Weg, d. h. ohne Verfassungsänderung, ein zweistufiges Regierungssystem einführen wollen. Wir wollen kein Schattenkabinett von Juniorministern oder grauen Eminenzen. Der Bundesrat braucht nicht in erster Linie Mitregenten und Stellvertre-

ter, sondern Unterstützung und Entlastung. Herr Steinemann, Sie gehören mit Ihrem Antrag auf Nichteintreten offenbar zu jenen Kräften, die an einer schwachen Regierung interessiert sind. Sie wollen offensichtlich gar nicht, dass unser Land gut und zeitgemäss regiert wird, denn aus dem staatlichen Unvermögen und der daraus resultierenden Unzufriedenheit an der Basis rekrutieren Sie ja Ihre Proteststimmen.

Unsere Fraktion ist dafür, dass die Einführung dieser Institution der Staatssekretäre bezüglich Stellenetat und Budget neutral zu erfolgen hat.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Ich ersuche Sie namens der Kommissionmehrheit, auf die Vorlage einzutreten, dann können wir auch die Details beraten. Die Kommission hat mit 10 zu 2 Stimmen bei einigen Enthaltungen den Nichteintretensantrag Steinemann abgelehnt, der seinerzeit die Streichung der Artikel 33a bis 33f vorgesehen hat. Jetzt geht es darum, ob auf die Vorlage B eingetreten werden soll oder nicht, auf die Vorlage mit den Staatssekretären, die eine Ergänzungsvorlage zur Vorlage A darstellt.

Die Aufgabe und die Stellung der Staatssekretäre werden wir bei der Detailberatung genau definieren. Entweder rücken wir die Staatssekretäre in die Nähe des Bundesrates – dann erhalten die Staatssekretäre gemäss Kommissionmehrheit eine besondere Stellung, und zwar später, wenn die beiden Vorlagen vereinigt werden, unter dem Titel «Regierung», mit Bestätigung der Wahl durch die Bundesversammlung. Oder die Staatssekretäre werden ein Teil der Bundesverwaltung, wie das seinerzeit der Bundesrat vorgeschlagen und der Ständerat bestätigt hat.

Die Funktionen der Staatssekretäre sind durch die Kommission und auch den Ständerat klarer definiert worden, als dies der Bundesrat in seiner Botschaft getan hat. Die Aufgabe ist eingegrenzt. Die Staatssekretäre können Linienaufgaben übernehmen, also Führungsaufgaben oder Vertretungsaufgaben mit besonderer Kompetenz. Gerade diese Vertretungsaufgabe ist bei dem immer häufiger werdenden Kontakt mit dem Ausland ausserordentlich wichtig. Da kommt es leider auch auf die Titel an. Das können wir gerne haben oder nicht, aber ein «Staatssekretär» ist nun einmal im Ausland mehr wert als ein «Amtsdirektor». Das können wir nicht ändern, und es ist im Grunde genommen eine kleine Änderung, wenn damit unsere Argumente auch mehr Gewicht bekommen.

Das Ziel der Einführung von Staatssekretären ist es, den Bundesrat zu entlasten. Es ist unfair, wenn wir den Bundesrat ständig kritisieren, er erfülle seine Aufgaben nicht voll oder nicht richtig, und ihm gleichzeitig die Mittel nicht zur Verfügung stellen, um diese Regierungsaufgaben zu erfüllen. Es braucht dabei organisatorische Massnahmen. Diese haben wir mit der Vorlage A schon beschlossen, aber es braucht auch personelle Entscheide. Auch im Personellen muss der Bundesrat kompetent entlastet werden können. Dabei kann es nicht um eine Teilung der Regierungsverantwortung gehen, die Regierungsverantwortung liegt immer bei den gewählten Bundesräten. Aber die Bundesräte müssen sich auf ihre Hauptaufgabe, das Regieren, konzentrieren können. Sie sollten im administrativen Bereich entlastet werden. Dazu bilden die Staatssekretäre ein Mittel.

Mit den Staatssekretären, wie die Kommissionmehrheit dies vorgeschlägt, wird kein bestimmtes Regierungsmodell präjudiziert. Ich habe das bei der allgemeinen Eintretensdebatte schon dargelegt. Es bleibt alles offen: die Erhöhung der Zahl der Bundesräte, auch die Änderung des Regierungssystems, ob also ein «zweistöckiges» Regierungssystem eingeführt wird oder was auch immer. Dies ist Gegenstand der weiteren Vorlage über das Regierungssystem. Aber dazu braucht es Verfassungsänderungen. Wir wollen jetzt, in dieser ersten Phase, das ändern, was man innerhalb der Verfassung tun kann und was möglich ist. Wir sollten aber die Möglichkeiten ausschöpfen, um die Effizienz unseres Regierungssystems zu vergrössern. Wir haben bekanntlich beim Eintreten das Modell einer Konkurrenzregierung deutlich abgelehnt, so dass es sicher richtig ist, dass wir das bestehende Regierungsmodell, nämlich dieses Konkordanzsystem, tatsächlich weiterführen.

Ich muss Sie im weiteren darauf aufmerksam machen, dass es falsch ist anzunehmen, mit den Staatssekretären würde der Verwaltungsapparat aufgebläht. Die Einführung der Staatssekretäre ist nur innerhalb der Stellenplafonierung möglich. Die Millionensummen, die Herr Maspoli ins Feld geführt hat, sind reine Phantasiezahlen und durch nichts belegt.

Die Staatssekretäre werden innerhalb der Verwaltung Aufgaben erfüllen und besser koordinieren; dadurch kann die Verwaltung besser arbeiten. Die Kommission hat – dem Beschluss des Ständerates folgend – die Anzahl der Staatssekretäre auf höchstens zehn begrenzt. Auch hier wollen wir nicht übertreiben und wollen einmal sehen, wie sich das System bewähren wird. Wenn es sich bewährt, könnte man immer noch aufstocken.

Ich empfehle Ihnen, Eintreten zu beschliessen, damit wir nachher auch über die Stellung und die Aufgaben der Staatssekretäre beschliessen können.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Le débat au sujet des secrétaires d'Etat a eu lieu essentiellement jeudi passé. J'aimerais faire ici quelques petites observations.

Tout d'abord, M. Seiler Hanspeter a dit dans son intervention que nous souhaitons, et c'est vrai, avoir la présence des conseillers fédéraux dans les commissions, mais que nous constatons déjà aujourd'hui que si un conseiller fédéral est parfois empêché, il envoie un chef d'office. C'est précisément toute la différence. Si le conseiller fédéral peut se faire remplacer par un secrétaire d'Etat qui a pu assister, lorsqu'on a débattu d'un objet particulier, à la délibération du Conseil fédéral et qui connaît donc parfaitement les motivations du Conseil fédéral, c'est très différent qu'avec un chef d'office qui, lui, n'a pas eu cette possibilité. Loin donc d'affaiblir la position du Parlement et de ses commissions, l'institution du secrétaire d'Etat dans cette direction l'augmentera. Bien entendu, toute la question est de savoir ce que le Conseil fédéral fera de cette possibilité de nommer des secrétaires d'Etat.

Si on suit l'idée de M. Maspoli et qu'on va simplement désigner des superfonctionnaires, il y a alors un doute à avoir quant à leur utilité. La majorité de votre commission était toutefois très claire: ces secrétaires d'Etat doivent avoir des responsabilités politiques. Ils doivent assumer une responsabilité vis-à-vis du Conseil fédéral, mais ils doivent assumer la responsabilité politique du Conseil fédéral là où ils interviennent, que ce soit à l'étranger ou devant les commissions ou devant le Parlement.

Enfin, j'aimerais dire à M. Leu Josef, qui est intervenu au nom du PDC, qu'il n'est pas question dans l'esprit de la commission d'introduire un gouvernement à deux étages sans révision constitutionnelle. Si nous voulons un gouvernement à deux étages, nous l'introduirons par la révision constitutionnelle lors de la deuxième étape. Il ne s'agit pas de tout de cela aujourd'hui. Il s'agit simplement de désigner des secrétaires d'Etat qui auront des responsabilités politiques. L'administration fédérale, nous en convenons tous, est assez large et assez vaste. S'il s'agit seulement de nommer des fonctionnaires supplémentaires, ça ne sert à rien. Il faut des gens qui puissent soulager le Conseil fédéral dans ses tâches de nature politique.

Il y aura deux tâches essentielles. Ce seront soit des tâches de direction pour un objet ou pour une catégorie d'objets déterminés, et puis des tâches de représentation. Nous devons aussi soulager les conseillers fédéraux dans ce domaine, qu'il s'agisse de représentation en Suisse ou de représentation à l'étranger.

J'aimerais rappeler enfin qu'on peut tourner le problème dans tous les sens, il n'y a pas de solution de rechange à cette désignation des secrétaires d'Etat. C'est la seule manière de décharger le Conseil fédéral. Si vous n'acceptez pas cette proposition, ce n'est ni la solution d'augmentation du nombre des conseillers fédéraux ni la solution du régime parlementaire qui peuvent satisfaire notre conception politique de l'Etat.

Si vous refusez d'entrer en matière, ça veut dire que vous refusez de décharger le Conseil fédéral et que vous trouvez que les choses vont bien comme elles sont aujourd'hui. Si l'on est sérieux, on ne peut pas affirmer une chose pareille. Au nom de

la majorité de la commission, je vous demande d'entrer en matière.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich will nicht alles wiederholen, was ich schon am Donnerstag gesagt habe. Ich will aber doch versuchen, gerafft noch einmal auf die Bedeutung der Staatssekretäre hinzuweisen.

Diese Regierungsreform steht auf zwei Pfeilern – und nicht nur auf einem –, nämlich einerseits auf der Verwaltungsreform und andererseits eben auf der Schaffung dieser neuen Stufe der Staatssekretäre. Wenn Sie einen der beiden Pfeiler herausbrechen, bleibt ein Torso übrig. Beide Pfeiler sind auch miteinander vernetzt.

Ich habe am letzten Donnerstag darauf hingewiesen, dass die Beanspruchung des Bundesrates in den letzten Jahrzehnten enorm gewachsen ist. Ich wiederhole die Stichworte noch einmal: Auslandkontakte, Beanspruchung durch Sie, das Parlament, Kommunikationsbedarf, Führung einer komplexen Verwaltung usw. Es ist deshalb wirklich nötig, die politische Führungskraft des Bundesrates zu stärken, die Präsenz der eigentlichen politischen Führung zu erhöhen, dem Bundesrat zu ermöglichen, sich auf die wesentlichen Entscheide zu konzentrieren.

Das kann, Herr Steinemann, nie heissen – das habe ich auch am Donnerstag gesagt –, dass sich der Bundesrat in irgendwelche stratosphärische Höhen begibt, denn dann würde er den Bezug zur Realität verlieren. Es ist nötig, dass er auf dem Boden der Realität bleibt und sich auch mit Details befasst. Das ist völlig selbstverständlich. Dies ist möglich, wenn man diese Staatssekretäre richtig einsetzt.

Es ist für mich deshalb relativ schwer verständlich, warum man dem Bundesrat die günstigen Instrumente dafür nicht geben will, aber umgekehrt immer wieder lautstark – auch öffentlich – die Überlastung beklagt. Ich glaube, mit etwas Stimmungsmache wegen der Kosten oder der Aufblähung des Beamtenapparates usw. ist es eben leider nicht getan. Mit der Verwaltungsreform muss der Bundesrat nachher geeignete Teilbereiche in den Departementen ausscheiden – Bereiche, die ein sinnvolles Ganzes ergeben – und diese dann verantwortlichen Staatssekretären zur Führung zuteilen.

Ich weise noch einmal darauf hin, dass das in meinem Departement im Prinzip schon vor Jahren geschehen ist. Deshalb habe ich auch gesagt, dass ich keinen Staatssekretär bräuchte, weil die vergleichbaren militärischen Titel an sich schon existieren. Ich nenne den Ausbildungschef, ich nenne den Generalstabschef. Es hat sich sehr bewährt, dass man ganzen Gruppen von Bundesämtern, die in ein sinnvolles Ganzes eingeordnet werden können, einen zuständigen Chef gibt, der seine Verantwortung wahrnimmt. Das ist völlig problemlos, wenn Sie die Verantwortungen dann auch richtig umschreiben und definieren.

Was die Kosten betrifft, wenn ich das vielleicht etwas polemisch auch noch sagen darf, so haben wir in meinem Departement ja schon etwa zweieinhalbtausend Stellen a conto solcher Staatssekretäre abgegeben. Ich glaube, damit haben wir den Tatbeweis erbracht, dass man auch ab- und nicht nur aufbaut.

In diesen Teilbereichen – ich werde auf ein paar Beispiele zu sprechen kommen – sollen dann diese Staatssekretäre den Departementsvorsteher auch vertreten können – nach innen, gegenüber der Verwaltung, gegenüber dem Parlament, gegenüber dem Ausland. Das ist eine Stufe mehr, als wenn Sie heute einfach einen Chefbeamten haben, der an einer Kommissionssitzung teilnimmt. Die Staatssekretäre sind also herausragende, enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der politischen Verantwortungsträger.

Und hier muss ich Herrn Seiler sagen, dass ich es natürlich gerne höre, wenn er sagt: «Ich helfe euch schon, das Problem zu lösen, denn wir sind ja nicht dagegen. Letztlich stört uns nur der Titel.» Der Titel hat natürlich seine Bedeutung. Wir könnten auch einen anderen Titel erfinden, aber es ist doch nicht sinnvoll, einen Titel zu erfinden, der nirgendwo im Ausland Bedeutung hat. Staatssekretäre heissen nun einmal so. Davon kann man bei Auslandkontakten dann auch profitieren. Wenn ich daran denke, was es beispielsweise braucht, bis man im Aus-

land überhaupt weiss, was in der Schweiz ein Bundesrat oder ein Bundeskanzler ist, sollte man auch die internationalen üblichen Titel verwenden, wenn man neue Funktionen schafft.

Es wäre auch falsch, schon vor den grundsätzlichen Entscheiden genau festzulegen, wo und in welcher Form die Staatssekretäre eingesetzt werden. Der erste Teil der Verwaltungsreform ist anspruchsvoll, er wird schwierig sein. Es werden auch intern viele Widerstände zu überwinden sein. Dort wird der Bundesrat verschiedene Modelle gegeneinander abwägen müssen; aber gerade diese Reform ist die Grundlage des Einsatzes der Staatssekretäre. Wir sollten jetzt nicht das Pferd am Schwanz aufzäumen und die Chefpositionen festlegen, bevor wir die Firma kennen, sondern wir sollten zuerst die Firma strukturieren.

Mögliche Teilbereiche, einfach ins Blaue hinaus aufgezählt, können sein: Aussenpolitik, Wirtschaft – vielleicht sogar aufgeteilt in Aussen-, Binnen- und Landwirtschaft –, Umwelt, Verkehr, Soziales, Gesundheitswesen, Justizwissenschaften, Sicherheit usw. Das sind alles sinnvolle Bereiche, die man einem Manager mit verschiedenen Bundesämtern auch unterstellen kann.

Wenn Herr Bundesrat Stich sagt, dass er vielleicht keinen Staatssekretär brauche, so deshalb, weil bei den Einzweckdepartementen – wie dem meinigen, dem Departement für auswärtige Angelegenheiten oder dem Finanzdepartement – das Problem nicht ganz dasselbe ist wie beim Departement des Innern, wo Soziales, Bildung, Forschung, Kommunikation und solche Dinge nebeneinander vorkommen.

Staatssekretäre sind also Verwaltungsmanager, welche die Departementsführung erleichtern. Es geht nicht darum, irgendwelche freischwebenden Figuren zu schaffen, mit hohen Titeln und Salären, sondern tüchtige Manager mit klar definierten Aufgabenbereichen. Hier haben die Mehrheit Ihrer Kommission und der Ständerat Verbesserungen am Gesetzentwurf angebracht, die der Bundesrat akzeptiert.

Ich bitte Sie, auf den Beschluss B einzutreten und ihn nicht wieder zurückzuweisen, im Hinblick auf irgendwelche Modelle, welche hier politisch wahrscheinlich ohnehin nicht durchsetzbar sind.

Ich habe mich beim Votum von Herrn Steinemann gewundert, dass ausgerechnet er hier ein «Importmodell» vorschlägt, nachdem gerade seine Partei immer wieder auf die eigentlichen Stärken der Schweiz hinzuweisen pflegt. Im Bereich der positiven Elemente des Sonderfalls sehe ich durchaus auch unser Regierungssystem – wenn man es richtig ausgestaltet. In diesem Sinne bitte ich Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
(Eintreten)

85 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit
(Nichteintreten)

51 Stimmen

Detailberatung – Discussion par articles

Titel

Neuer Antrag der Kommission

Bundesgesetz über die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

Titre

Nouvelle proposition de la commission

Loi sur l'allègement des tâches des membres du Conseil fédéral par des secrétaires d'Etat

Angenommen – Adopté

Ingress

Neuer Antrag der Kommission

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung, beschliesst:

Préambule

Nouvelle proposition de la commission
L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85 chiffre 1 de la constitution,
arrête:

Angenommen – Adopté

Ziff. I Einleitung

Neuer Antrag der Kommission

Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom wird wie folgt geändert:

Ch. I Introduction

Nouvelle proposition de la commission

La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga) du est modifiée comme suit:

Angenommen – Adopté

Art. 1a

Neuer Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Staatssekretärinnen und Staatssekretäre

Wortlaut

Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Minderheit

(Nebiker, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Meier Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinemann)
Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Antrag Seiler Hanspeter

Das Kapitel «Staatssekretärinnen und -sekretäre» (Art. 33a–33f) ist unter dem Dritten Titel «Bundesverwaltung» als 2. Abschnitt einzufügen.

Art. 1a

Nouvelle proposition de la commission

Majorité

Titre

Secrétaires d'Etat

Texte

Les membres du Conseil fédéral sont assistés par des secrétaires d'Etat.

Minorité

(Nebiker, Bühlmann, Diener, Eggenberger, Meier Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Steinemann)
Rejeter la proposition de la majorité

Proposition Seiler Hanspeter

Le chapitre «Les secrétaires d'Etat» (art. 33a–33f) doit être inséré au Titre troisième «Administration fédérale» section 2.

Seller Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit: Bei diesem Artikel geht es darum, wo der Abschnitt «Staatssekretärinnen und -sekretäre» eingefügt werden soll. Es gibt zwei Möglichkeiten: Man kann die Staatssekretäre zum Zweiten Titel, «Die Regierung», zählen oder – wie es übrigens der Bundesrat vorsah und wie es der Ständerat beschlossen hat – zum Dritten Titel, «Die Bundesverwaltung».

Auf den ersten Blick fragt man sich, was denn daran so unterschiedlich sei, vor allem wenn man bedenkt, dass die Artikel 33a, 33c, 33e und 33f mit den entsprechenden Artikeln 40, 42, 44 und 45 praktisch deckungsgleich sind.

Wir sind der Meinung, das Kapitel über die Staatssekretäre sei dem Titel «Die Bundesverwaltung» zuzuordnen, um damit die Befürchtung – die auch hier mehrfach geäußert worden ist –, dass wir sonst plötzlich einen «Juniorminister» haben, von Anfang an aus dem Raum zu schaffen.

Ich erinnere Sie an das Votum von Herrn Bundesrat Stich, der seinerzeit im Ständerat auch darauf hinwies: Wenn man die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre dem Titel «Die Regierung» zuordnet, wird man selbstverständlich spätestens in ein paar Jahren interpretieren, dass diese Staatssekretäre auch Regierungsmitglieder seien. Es ist schon so: Die Interpretationsfreudigkeit und -fähigkeit sind in unserem demokratischen Land verhältnismässig gross.

Unter diesem Gesichtspunkt müssen wir ganz klar sagen: Wenn wir keine politischen Staatssekretäre im Sinne von «Juniorministern» wollen, müssen wir die Staatssekretäre dem Titel «Die Bundesverwaltung» zuordnen. Das heisst, dass wir die Artikel 33a, 33c, 33e und 33f wieder – wie dies ursprünglich in der Fassung des Ständerates der Fall war – unter dem Titel «Die Bundesverwaltung» einordnen müssen. Es gäbe dann bei Artikel 33b noch eine Differenz zu bereinigen, weil dieser logischerweise nicht ganz gleich lautete. Man müsste weiter Artikel 1a streichen, wie dies die Minderheit Nebiker – die ich hier auch vertrete – beantragt. Das wäre die logische Folge.

Es geht hier um die Grundsatzfrage, und wir sind der Meinung, dass wir den geschickteren Weg wählen, wenn wir den Abschnitt über die Staatssekretärinnen und -sekretäre unter «Die Bundesverwaltung» einordnen. Ich nehme an, die Akzeptanz dieser Staatssekretäre würde damit auch noch gewinnen, und das ist schliesslich kein unwichtiges Argument.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Minderheit Nebiker und meinem Antrag, der etwas Ähnliches aussagt, zuzustimmen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Die Minderheit der Kommission bzw. Herr Seiler Hanspeter möchte die Staatssekretäre als einen Teil der «Bundesverwaltung» definiert haben.

Die Mehrheit der Kommission möchte dagegen den Staatssekretären eine besondere Bedeutung zuordnen, und zwar unmittelbar bei der Regierung. Diese besondere Stellung bei der Regierung sollte betont werden, indem die Staatssekretäre unter dem Titel «Regierung» erscheinen – das ist ein formelles Kriterium – und indem die Staatssekretäre nach Artikel 1a den Bundesrat unterstützen.

Die Mehrheit der Kommission glaubt, mit dieser besonderen Stellung der Staatssekretäre würden die Autorität und die Akzeptanz der Staatssekretäre gegenüber Parlament und Kommissionen verstärkt. Sie treten dann tatsächlich als die Vertreter des Bundesrates auf, wobei selbstverständlich die Regierungsverantwortung beim gewählten Bundesrat bleibt. Es geht nach der Version der Mehrheit der Kommission nicht darum, die eigentliche Regierungsverantwortung mit den Staatssekretären zu teilen. Diese bleibt beim Bundesrat. Aber die Staatssekretäre sollten eine Stellung in direkter, unmittelbarer Nähe zur Regierung einnehmen. Das meint die Mehrheit der Kommission.

Diese unmittelbare Nähe zur Regierung gibt den Staatssekretären eine stärkere Kompetenz im Ausland. Es ist nicht lediglich ein Amtsdirektor, der aufritt, sondern es ist ein Beauftragter, der von der Regierung, aus der eigentlichen Regierungsnähe, delegiert worden ist.

Es wird auch kein zweistufiges Regierungsmodell eingeleitet, weil die Verantwortung, die Kompetenz nach Gesetz und Verfassung ganz klar geregelt sind. Aber es ist ein Weg, um die Bundesräte tatsächlich und effizient zu vertreten. Es geht also nicht nur um eine administrative Zuordnung der Staatssekretäre, sondern es geht auch darum, den Staatssekretären eine besondere Bedeutung zukommen zu lassen. Wenn Sie dieser Auffassung zustimmen, sollten Sie der Mehrheit zustimmen. Die Kommissionsminderheit möchte lediglich besondere Beamte.

Ich empfehle Ihnen namens der Kommissionsmehrheit, gegen meine persönliche Meinung zu stimmen, d. h. den Anträgen der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous sommes ici, sans que l'on s'en rende bien compte, à un tournant de notre débat. Il s'agit de savoir ce qu'on va faire de ces secrétaires d'Etat. M. Seiler Hanspeter, et ce n'est pas étonnant que ce soit un adversaire, quelqu'un qui vous a parlé tout à l'heure

contre l'entrée en matière, propose maintenant d'«abaisser» ces secrétaires d'Etat et de les faire entrer dans l'administration fédérale de manière générale. On cherche véritablement, puisqu'on n'a pas pu empêcher l'entrée en matière, à vider ce projet de sa substance en disant: finalement, c'est des superfonctionnaires, comme l'a dit M. Maspoli, tout à l'heure, on veut faire des superfonctionnaires de ces secrétaires d'Etat. La majorité de la commission n'est pas du tout de cet avis. Encore une fois, j'aimerais répéter que si le Conseil fédéral veut s'entourer de superfonctionnaires, il en a autant qu'il en veut dans son administration. Il n'y a pas besoin de créer des secrétaires d'Etat. Si on crée des secrétaires d'Etat, c'est précisément parce qu'on veut leur donner une autre fonction que celle d'un superfonctionnaire.

J'aimerais rappeler ici que le malentendu provient peut-être du message. Le Conseil fédéral en porte une certaine responsabilité, parce qu'il vous dit dans le message que ces secrétaires d'Etat ne sont ni des magistrats ni des fonctionnaires; c'est une espèce de catégorie spéciale - je ne sais pas si c'est de la parthénogenèse - qui n'est ni magistrat ni fonctionnaire. Nous ne pouvons pas nous contenter de cette explication. Nous voulons des secrétaires d'Etat qui soient vraiment des magistrats, qui accomplissent, encore une fois, des fonctions politiques.

Que l'on se rassure. Il ne s'agit pas du tout de leur donner les mêmes responsabilités qu'aux conseillers fédéraux. Ces derniers ont des responsabilités tout à fait claires, qui sont réglées par la constitution et par la loi; ils sont responsables de la conduite politique du pays.

J'aimerais attirer tout particulièrement votre attention sur les termes utilisés par la commission. Le texte français dit «Les membres du Conseil fédéral sont assistés par des secrétaires d'Etat». Assistés, ça veut dire qu'ils ne portent pas eux-mêmes directement la responsabilité, mais qu'ils sont là pour aider les conseillers fédéraux à la porter. Le mot allemand utilisé ici est «unterstützt», «Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre», ce qui prouve bien que ces secrétaires d'Etat sont derrière les conseillers fédéraux, sont là pour les appuyer et non pas pour les remplacer dans leurs responsabilités politiques.

Si vous «rabaissez» les secrétaires d'Etat au rang de simples superfonctionnaires ou fonctionnaires, quelle représentativité auront-ils lorsqu'ils devront représenter le Conseil fédéral devant notre Parlement? Voulez-vous vraiment qu'en plénum ou en commission des fonctionnaires viennent représenter le Conseil fédéral? Voulez-vous que dans des manifestations publiques en Suisse des fonctionnaires représentent le Conseil fédéral? Voulez-vous qu'à l'étranger des fonctionnaires représentent le Conseil fédéral? Alors, véritablement, nous pouvons faire l'économie des secrétaires d'Etat.

Je vous prie, dans la droite ligne de ce que vous avez voté tout à l'heure, soit l'entrée en matière, de vous prononcer en faveur de la proposition de la majorité de la commission qui place exactement et à leur juste endroit les secrétaires d'Etat et qui en fait des responsables politiques et non pas simplement des fonctionnaires méritants ou qui ont bien mérité du parti, ce qui pourrait leur valoir leur titre de secrétaires d'Etat.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Mehrheit 77 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit 46 Stimmen

Le président: La proposition Seiler Hanspeter est ainsi rejetée.

Art. 17 Abs. 3bis

Neuer Antrag der Kommission

Auf Vorschlag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers lädt die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident die Staatssekretärinnen und -sekretäre, soweit deren Aufgabenbereich betroffen ist, zu den Verhandlungen des Bundesrates ein. Sie haben beratende Stimme.

Art. 17 al. 3

Nouvelle proposition de la commission

Sur proposition du chef de département concerné, le président de la Confédération invite les secrétaires d'Etat à assister aux délibérations qui concernent leur domaine de compétence. Ceux-ci ont voix consultative.

Angenommen - Adopté

Art. 30 Abs. 3

Neuer Antrag der Kommission

Organisation und Führung der Bundeskanzlei richten sich, unter Vorbehalt besonderer Anordnungen des Bundesrates, nach den Bestimmungen für die gesamte Bundesverwaltung, mit Ausnahme der Abschnitte über die Staatssekretärinnen und -sekretäre und die Generalsekretariate.

Art. 30 al. 3

Nouvelle proposition de la commission

L'organisation et la direction de la Chancellerie fédérale sont régies, sauf prescriptions contraires du Conseil fédéral, par les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale, à l'exclusion de celles qui ont trait aux secrétaires d'Etat et aux secrétaires généraux des départements.

Angenommen - Adopté

Viertes Kapitel

Neuer Antrag der Kommission

= Artikel 40-45 der Beschlüsse des Ständerates
(Geändert durch die Kommission des Nationalrates: Art. 33a Abs. 1 = Art. 40 Abs. 1; Art. 33b Abs. 1 = Art. 41 Abs. 1; Art. 33b Abs. 2 = Art. 41 Abs. 3)

Chapitre 4

Nouvelle proposition de la commission

= Articles 40-45 des décisions du Conseil des Etats
(Adaptés par la commission du Conseil national: art. 33a al. 1er = art. 40 al. 1er; art. 33b al. 1er = art. 41 al. 1er; art. 33b al. 2 = art. 41 al. 3)

Angenommen - Adopté

Art. 33a

Neuer Antrag der Kommission

Titel
Stellung
Abs. 1

Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher bis zu zehn Staatssekretärinnen und -sekretäre einsetzen.

Abs. 2

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher unterstellt.

Antrag Loeb François

Abs. 1
... bis zu fünfzehn Staatssekretärinnen und -sekretäre einsetzen.

Art. 33a

Nouvelle proposition de la commission

Titre
Statut
Al. 1

Le Conseil fédéral peut nommer dix secrétaires d'Etat au plus; ceux-ci secondent et déchargent les chefs de département.

Al. 2

Les secrétaires d'Etat sont subordonnés à un chef de département.

*Proposition Loeb François**Al. 1*

Le Conseil fédéral peut nommer jusqu'à 15 secrétaires d'Etat au plus; ceux-ci

Titel, Abs. 2 – Titre, al. 2
Angenommen – Adopté

Abs. 1 – Al. 1

Loeb François (R, BE): Hier im Saal und auch in den Medien wird immer von der Überlastung der Bundesräte, von Organisationen, die nicht optimal sind, gesprochen. Es wird davon gesprochen, dass die Bundesräte ihre eigentliche Regierungsaufgabe zu wenig wahrnehmen, dass sie sich im Detail verlieren und vor allem zu wenig Zeit für Grundsätzliches haben und ihre kollegiale Führungsverantwortung, die auch die Dossiers der anderen Departemente betrifft, zu wenig wahrnehmen können. Mit dieser Vorlage, die für die kommenden Jahre wegweisend sein soll, wollen wir, die Mehrheit des Parlamentes, den Bundesrat entlasten, ihm die Zeit geben, die nötig ist, um sich wiederum auf das Wesentliche, das Entscheidende, die Gestaltung der Zukunft unseres Landes, konzentrieren zu können.

Wir erliegen jedoch schon wieder der «Korsettmentalität». Wir geben zwar ein neues Gewand, messen dieses aber so aus, dass der Bundesrat darin kaum atmen kann. Wir schnüren das Korsett möglichst eng, um uns dann anschliessend zu wundern, dass kaum etwas ändern wird.

Ich spreche jetzt als Unternehmer, der ein Unternehmen, wenn auch nicht ein allzu grosses, führt. Ich brauche zur Führung Spielräume – die Möglichkeit, die Organisation den Erfordernissen anzupassen, die Möglichkeit, mich zu entlasten, um das Unternehmen immer wieder zu neuen Ufern zu führen, um kreativ zu sein, um nicht im Tagtäglichen zu versinken. Der Bundesrat braucht diese Möglichkeit noch in weit grösserem Mass und vor allem auch in einer Zeit, in der wir von ihm verlangen, die Finanzen rasch in Ordnung zu bringen, im speziellen in den Departementen in Ordnung zu bringen.

Die Finanzen sind ein ganz wichtiger Punkt. Darin sind wir uns einig. Wir haben letzte Woche ein Sanierungspaket behandelt. Ich bin überzeugt, dass ein Bundesrat in seinem Departement wesentliche Einsparungsmöglichkeiten finden wird, wenn er die Möglichkeit hat, sein Departement so zu organisieren, dass er jemandem die direkte Verantwortung über die Verwaltung und die Finanzen gibt.

Ich bin überzeugt, dass sich der Bundesrat, wenn wir ihm die Instrumente zur Verfügung stellen, optimal organisieren und diese Chancen wahrnehmen kann.

Wir haben jetzt eine Vorlage, nach welcher die Zahl von zehn Staatssekretären im Gesetz festgeschrieben werden soll. Wir müssen von dieser Zahl aber bereits zwei abziehen – wir haben nämlich bereits Staatssekretäre –, und es bleiben sodann für die Organisation, für die flexible Organisation, nur noch acht Staatssekretäre für sieben Departemente.

Ich kann mir sehr gut vorstellen, was dann passieren wird: Es wird ein Hinundherziehen losgehen, und der Bundesrat wird sehr viel Zeit damit verlieren, die Staatssekretärenstellen nach der «Gibst du mir, helf' ich dir»-Methode aufzuteilen. Es wird Schwierigkeiten geben, überhaupt festzulegen, wem man die Staatssekretäre zuteilen kann.

Aus meiner Sicht ist es absolut erforderlich, dass wir dem Bundesrat eine gewisse Flexibilität geben, dass wir ihm die Möglichkeit der Organisation der Departemente geben, dass er die Möglichkeit hat, bis zu 15 Staatssekretäre vorzuschlagen – er braucht diese Möglichkeit ja nicht sofort auszunutzen, aber wir beraten hier über eine Vorlage, die nicht morgen schon wieder geändert werden sollte.

Ich mache diesen Vorschlag um so lieber, als die Mehrheit der Kommission bei Artikel 69a dieses Gesetzesentwurfes beantragt, die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in die Stellenplafonierung einzuschliessen, und als ein Minderheitsantrag vorliegt, der vorsieht, dass durch diese Einführung keine Erhöhung des Personalbudgets des Bundes erfolgen darf. Es

ist deshalb eine Umstrukturierung. Ich bitte Sie, auch diesem Minderheitsantrag zu Artikel 69a zuzustimmen.

Unter diesen Voraussetzungen müssen wir dem Bundesrat ein flexibles Instrument in die Hand geben – davon bin ich überzeugt –; wir müssen ihm eine Organisationsform in den Departementen ermöglichen, die ihn befähigt, sich zu entlasten und das Wesentliche, vor allem auch die Finanzprobleme, durch kreative Lösungen in den Griff zu bekommen.

Jedes Unternehmen macht das heute so, damit es die Möglichkeit hat, Verantwortung zuzuteilen, genau zuzuteilen, um dann mit Mitarbeitern, denen es spezielle Aufgaben zuteilen kann, möglichst optimal operieren zu können.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zu folgen. 15 Staatssekretäre sind eine flexiblere Lösung als nur 10. Wir sollten nicht hingehen und mit diesem Gesetz ein Korsett schnüren, das von Anfang an zu eng ist; dann wird es tatsächlich nichts bringen.

Steinemann Walter (A, SG): Sie haben es soeben erlebt: Ich habe Ihnen gesagt «auf vorläufig 10 Stellen» – jetzt sind wir so weit, dass der Antrag Loeb François auf vorläufig 15 Staatssekretäre lautet!

Wie es scheint, ist der Rat bereit, diese politische und teure Übung durchzuziehen, koste es, was es wolle, Volk hin oder her. Wir können doch nicht, ehe der Hahn dreimal kräht, Finanzkrise hin oder her, hingehen und, anstatt zu sparen, wieder weitere, hohe und wiederkehrende Kosten in der Grössenordnung von 10 Millionen Franken pro Jahr beschliessen. Ich erinnere nochmals daran, dass die Bundesräte Stich und Villiger bereits mehrmals verlauten liessen, dass sie eigentlich ohne diese neuen Staatssekretäre auskommen, was ich sehr begrüesse. Wieso dann von 10 auf 15 Stellen erhöhen?

Aber nachdem diese Vorlage wahrscheinlich durch Sie abgesegnet wird, könnte ich den Antrag «maximal 5 Stellen» einbringen. Ich mache es nicht, obwohl es Schadenbegrenzung wäre.

Herr Loeb, Mitglied der FDP-Fraktion, beantragt Ihnen jetzt eine willkürliche, neue, höhere Zahl von «Junior-Bundesräten», was auch zu einer teureren und sicher nicht volksnäheren Lösung führt. Die ehemalige «Mehr Freiheit, weniger Staat»-Partei verpasst es immer öfter, eine liberale, sparsame, bürgerorientierte Politik zu gestalten. Zu stark ist anscheinend ihr Sinn nach Erhalt von Machtstrukturen und politischen Posten ausgerichtet.

Ich frage mich oft, wieso mit bürgerlicher Mehrheit immer wieder aufs neue und unaufhaltsam das Wachsen des Staatsapparates unterstützt wird. Wieso die immer komplizierteren Verfahren, die schleichende Sozialisierung, die zunehmende Bevormundung, die immer höheren Staatsausgaben respektive Staatsquoten?

Der sich ordentlich verhaltende, pflichtbewusste, eigenverantwortliche Bürger und Steuerzahler fühlt sich dadurch immer stärker missbraucht und ausgenutzt. Er geht gegenüber dem Staat in die Igelstellung.

Ich bitte Sie: Unterstützen Sie den Antrag Loeb François nicht.

Maspoll Flavio (D, TI): Non più tardi di 3 o 4 giorni fa abbiamo tolto 4 milioni di franchi di commesse militari al Canton Ticino per centralizzare determinate produzioni nel «triangolo d'oro». Si trattava di 4 milioni di franchi vitali per il mio Cantone.

Oggi siamo qui: le stesse persone, le stesse facce, la stessa disattenzione, lo stesso smarrimento totale, a concedere alla Confederazione 15 segretari di Stato, neanche più 10; 15 superburocrati politicizzati che non faranno altro se non creare confusione.

Sie erinnern sich sicher an die kleine Geschichte vom Regenwurm, der aus der Erde guckt. Auf der anderen Seite guckt noch ein anderer heraus; dieser sagt zum ersten: «Ciao, wie geht es dir?» Dieser antwortet: «Du Trottel, merkst du denn nicht, dass ich dein eigener Schwanz bin?»

Genau so wird es nachher mit 15 Staatssekretären sein. Da wird der «Bundesratskopf» nicht mehr wissen, was der «Staatssekretärsschwanz» sagt. Sehr wahrscheinlich wird der «Staatssekretärsschwanz» das Gegenteil von dem behaupten, was der «Bundesratskopf» sagt; und wenn es ganz schlimm wird, wird der Bundesrat zum Schwanz und der

Staatssekretär zum Kopf. Dann haben wir das erreicht, was wir im Prinzip nicht wollten.

Aus diesem Grund bitte ich Sie dringlichst, den Antrag Loeb François nicht zu unterstützen. Überhaupt habe ich das Gefühl, dass wir hier einmal mehr für nichts sprechen. Das Referendum liegt bereits in der Luft, und ich habe keine Zweifel darüber, dass dieses Referendum Erfolg haben wird.

Loeb François (R, BE): Herr Steinemann, Sie werfen der FDP-Fraktion vor, sie befürworte höhere Staatsausgaben. Sie sehen aber eines nicht, nämlich, dass auch eine Verwaltung eine optimale Organisation braucht. Eine optimale Organisation, die dazu führt, dass man Aufgaben verteilen kann. Sie sind es nämlich auch wieder, der sagt, der Bundesrat erfülle seine Aufgabe nicht, er plane nicht im weiteren Sinne. Sie sind es, der sagt, die Finanzen seien nicht in Ordnung, wie wir das auch sagen. Aber wir wollen dem Bundesrat die Möglichkeit geben, sich so einzurichten, dass er besser regieren und die Departemente besser organisieren kann – genau das, was wir auch in der Privatwirtschaft machen.

Wenn wir in der Privatwirtschaft in einem solchen Korsett wären, wie das der Bund ist, könnten wir nicht optimal organisieren, Herr Steinemann. Das ist so, und das schleckt keine Geiss weg.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: In der Sache hat Herr Loeb wahrscheinlich recht. Mehr Flexibilität gibt mehr Möglichkeiten bei der Führung. Aber in politischen Entscheidungen – wir entscheiden hier hauptsächlich politisch – dürfte der Antrag der Kommission richtiger sein, nämlich sich auf 10 Staatssekretäre zu begrenzen. Auch der Ständerat hat diese Vorgabe gemacht, auch er hat bekanntlich 10 Staatssekretäre vorgeschlagen, und er wird kaum auf seinen Entscheid zurückkommen. Die Rechnung, welche Herr Loeb gemacht hat, ist übrigens nicht ganz richtig; wir haben jetzt schon 3 Staatssekretäre, die disponible Grösse ist also noch kleiner, sie beträgt 7 Stellen.

Trotzdem beantrage ich Ihnen, beim Antrag der Kommission zu bleiben. Ursprünglich hat der Bundesrat ja «bis zu drei» pro Departement vorgeschlagen, also 21 Staatssekretäre. Diese Zahl war sicher zu gross. Man ist dann im Ständerat auf die 10 gekommen, und diese Anzahl hat die Kommission deutlich unterstützt.

Ich beantrage Ihnen also, in dieser heiklen Frage der Staatssekretäre den Bogen zahlenmässig nicht zu überspannen und bei diesen 10 zu bleiben.

Ich möchte die Vorwürfe von Herrn Steinemann und auch jene von Herrn Maspoli nochmals zurückweisen. Es geht bei den Staatssekretären nicht um eine Aufblähung des Staatsapparates, sondern darum, diesen Apparat effizient führen zu können. Dazu braucht es Führungspersonal: Leute, die kompetent sind, zu entscheiden und zu führen. Das Ganze wirkt sich eher kostensenkend aus und nicht kostensteigernd.

Léuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Lorsque l'on commence à discuter de chiffres, il est extrêmement difficile de pouvoir dire lequel est dans la vérité et lequel est dans l'erreur: 10, 15, 21 secrétaires d'Etat comme le proposait le Conseil fédéral au départ, c'est-à-dire 3 au maximum par département? Le Conseil fédéral a bien dit au maximum, ce qui, par conséquent, laisse toutes les possibilités entre deux.

En réalité, la commission a longuement discuté de ce chiffre et elle s'est finalement ralliée à la décision du Conseil des Etats qui lui paraît raisonnable. En commission, le président de la Confédération trouvait aussi ce chiffre assez raisonnable, parce que certains départements n'ont probablement pas besoin de secrétaires d'Etat ou au maximum d'un, alors que d'autres départements en ont besoin de davantage. La solution de dix permet cette souplesse nécessaire.

Mais la raison fondamentale pour laquelle nous ne devons pas aller plus loin, c'est que nous sommes en train de faire une réforme partielle. Nous sommes dans la première étape de la réforme du gouvernement et de l'administration. On nous a assuré – c'était même une des conditions pour que nous entrions en matière sur cette première étape – qu'une deuxième

étape suivrait nécessairement. D'ici là, il est évident que 10 secrétaires d'Etat suffisent amplement pour décharger les conseillers fédéraux. Si, au contraire, ces derniers estiment que 10 secrétaires d'Etat ne suffisent pas, ils accéléreront la deuxième étape, ce que précisément nous cherchons et nous voulons. Par conséquent, nous ne devons pas donner trop la première fois, car il sera d'autant plus difficile, lors de la deuxième étape, de diminuer ce chiffre si nous nous apercevons qu'il est trop élevé. Avançons ici à petits pas, puisqu'il y aura une deuxième étape. Pour la première étape qui doit durer, espérons-le, quelques brèves années, le chiffre de 10 secrétaires d'Etat me paraît suffisant.

Le Conseil des Etats a pris cette décision très largement et je vous prie de l'approuver.

Präsident: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Kommission zustimmt.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich bin etwas im Zwiespalt zwischen Referendumsresistenz und nötigem Handlungsspielraum. Es ist mir bewusst: Je näher die Zahl der Staatssekretäre Richtung Null geht, desto referendumsresistenter wird diese Vorlage, und je höher die Zahl auf der nach oben offenen Skala steigt, desto mehr wird man Argumente gegen diese Vorlage finden.

Ich begreife, dass die Zahl 21 gemäss bundesrätlichem Entwurf gewisse Ängste vor einer Aufblähung des Staatsapparates erzeugt hat. Der Bundesrat hatte diese Zahl zwar nicht tel quel vorgesehen – es war eine Höchstzahl, pro Departement «bis zu drei». Er hätte diese Möglichkeit nicht ausgeschöpft; aber die Gefahr hätte natürlich theoretisch bestanden.

Deshalb ist der Bundesrat mit einer Herabsetzung der Obergrenze durchaus einverstanden; es fragt sich nur, auf welches Niveau. Die Begrenzung auf 10 Staatssekretäre würde, auch wenn man nur von einer Übergangszeit von einigen Jahren spricht, der Regierungsreform allerdings doch recht enge Grenzen setzen.

Ich habe vorhin beim Eintreten auf diesen Gesetzentwurf auf einige Einsatzmöglichkeiten hingewiesen. Staatssekretäre sind Leiter von wichtigen Teilbereichen, und davon gibt es in der gesamten Bundesverwaltung sicher mehr als 10. Deshalb sollte man die Zahl nicht zu tief festlegen. Allein die erwähnte Aufzählung ergab schon mehr als 10. Ich bin der Meinung, man sollte das Gesetz später nicht wieder ändern müssen, wenn es 12 oder 13 Staatssekretäre braucht. Die Manövriermöglichkeit für die Neugestaltung von Departementen würde mit höchstens 10 Staatssekretären eingeschränkt.

Wenn man von der Entlastung der Departementvorsteher als einem der Hauptzwecke der Einführung der Staatssekretäre ausgeht, liegt es nahe, dass jedes Departement zumindest einen haben muss. Das würde in meinem Departement genügen, in jenem von Herrn Stich auch. Aber es gäbe Departemente, die zu wenig hätten, wenn nur noch drei weitere Stellen verteilt werden könnten. Es würden sonst Stellen mit dem Niveau von Staatssekretärenstellen verbleiben, die Sie nicht mit Staatssekretären als Leitern von wichtigen Bereichen besetzen könnten. Damit habe ich auch gesagt, dass diese Zahl, wie immer Sie sie festlegen, nicht schematisch auf alle Departemente aufgeteilt werden darf, sondern die Bedürfnisse sind unterschiedlich, und dem wird der Bundesrat Rechnung tragen.

Am besten wäre es, wenn im Gesetz überhaupt keine Zahl festgeschrieben würde. Aber ich begreife, dass Sie dann Befürchtungen hätten. Deshalb ist es wahrscheinlich klüger, wenn Sie eine Höchstzahl festlegen. Ich bin Herrn Loeb François dafür dankbar, dass er das Problem hier aufwirft. Mir scheint es wichtig zu sein, dass Sie eine Differenz zum Ständerat schaffen. Dann könnten die Kommissionen dieses Problem noch einmal detaillierter studieren und vertiefen.

In diesem Sinne wäre ich froh, wenn Sie trotz gewisser Bedenken für die Differenzbereinigung – nur um es jetzt nicht festzunageln – dem Antrag Loeb François zustimmen könnten.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Loeb François

126 Stimmen
21 Stimmen

Art. 33b*Neuer Antrag der Kommission**Titel*

Funktionen

Abs. 1

Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher betrauen die Staatssekretärinnen und -sekretäre mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departementes oder, mit Zustimmung des Bundesrates, mit departementsübergreifenden Aufgaben von besonderer Tragweite.

Abs. 2

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können ihre Departementsvorsteherin oder ihren Departementsvorsteher nach deren oder dessen Weisung vertreten.

Art. 33b*Nouvelle proposition de la commission**Titre*

Fonctions

Al. 1

Le chef de département confie aux secrétaires d'Etat des fonctions de direction pour des ensembles de tâches importants du département, ou, avec l'accord du Conseil fédéral, pour des tâches supradépartementales revêtant une importance particulière.

Al. 2

Les secrétaires d'Etat peuvent, sur ses instructions, représenter le chef de leur département.

Angenommen – Adopté**Art. 33c***Neuer Antrag der Kommission**Titel*

Verantwortlichkeit

Wortlaut

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrer Departementsvorsteherin oder ihrem Departementsvorsteher verantwortlich.

Art. 33c*Nouvelle proposition de la commission**Titre*

Responsabilité

Texte

Les secrétaires d'Etat sont responsables de l'exécution de leurs tâches devant leur chef de département.

Angenommen – Adopté**Art. 33d***Neuer Antrag der Kommission**Titel*

Wahl

Abs. 1

Auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wählt der Bundesrat die Staatssekretärinnen und -sekretäre und legt ihre Funktion gemäss Artikel 33b Absatz 1 fest.

*Abs. 2**Mehrheit*

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.

Minderheit I

(Tschäppät Alexander, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Leu Josef, Segmüller)
Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Minderheit II

(Ruckstuhl, David, Leu Josef)

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung.

Antrag Borer Roland*Abs. 1*

Auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wählt die Bundesversammlung die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Abs. 1bis (neu)

Der Bundesrat legt ihre Funktion gemäss Artikel 33b Absatz 1 fest.

Eventualantrag Darbellay

(falls die Bestätigung durch die Bundesversammlung beschlossen wird)

Abs. 2

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung mit einem nichtreferendumspflichtigen Bundesbeschluss.

Art. 33d*Nouvelle proposition de la commission**Titre*

Nomination

Al. 1

Sur proposition du chef de département, le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat et définit leurs fonctions selon l'article 33b alinéa 1er.

*Al. 2**Majorité*

La nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale.

Minorité I

(Tschäppät Alexander, Bühlmann, Caspar-Hutter, Darbellay, Diener, Eggenberger, Fankhauser, Leu Josef, Segmüller)

Rejeter la proposition de la majorité

Minderheit II

(Ruckstuhl, David, Leu Josef)

La nomination doit être confirmée par une commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Proposition Borer Roland*Al. 1*

L'Assemblée fédérale nomme les secrétaires d'Etat sur proposition du chef du département.

Al. 1bis (nouveau)

Le Conseil fédéral définit leurs fonctions selon l'article 33b alinéa 1er.

Proposition subsidiaire Darbellay

(si la confirmation de nomination par l'Assemblée fédérale est acceptée)

Al. 2

La nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale, par un arrêté fédéral non soumis au référendum.

Borer Roland (A. SO): Wer meint, es gehe bei meinem Antrag um die Staatssekretäre, hat sich getäuscht. Es geht mir darum, dass Sie deklarieren, wieviel Ihnen das Parlament in diesem Hause wert ist.

Wir sind uns einig: Staatssekretäre sind nicht irgendwelche Direktoren eines Bundesamtes. Sie sind also auch in der heute bestehenden Hierarchie der Chefbeamten nicht einzuordnen. Vielmehr stehen die geplanten Staatssekretäre über den heutigen Direktoren. Deshalb und auch, weil das Parlament und die einzelnen Kommissionen mit den Staatssekretären werden zusammenarbeiten müssen, ist es wichtig, dass das Parlament bei der Wahl der Staatssekretäre ein gewichtiges Wort mitreden kann.

Wenn Sie meinen Antrag nicht unterstützen, heisst das, dass Sie ein *Fait accompli* akzeptieren. Der Bundesrat bestimmt die Staatssekretäre, und Sie können dann einmal mehr noch ja und amen dazu sagen; so wird für diesen Fall Demokratie verstanden.

Wenn Sie selber als Parlament bestimmen wollen, wer diese neue und hohe Position eines Staatssekretärs einnehmen soll und kann, wenn Sie bestimmen wollen, wer in wichtigen Anliegen, in wichtigen Sachfragen, in wichtigen Geschäften den

Bundesrat nach aussen und nach innen zu vertreten hat, dann stimmen Sie meinem Antrag zu.

Tschäppät Alexander (S, BE), Sprecher der Minderheit I: Die Frage, ob die Staatssekretäre durch das Parlament bestätigt werden müssen oder nicht, wird für unsere Fraktion sicher die Schlüsselfrage sein, an der sich entscheidet, ob wir dieser Vorlage zustimmen oder nicht. Mehrheit und Ständerat sehen diese Genehmigung vor, Minderheit I und Bundesrat wollen das nicht. Es ist unbestritten, dass für eine gute Zusammenarbeit zwischen Staatssekretär und Departementsvorsteher die Wahl durch den Bundesrat zwingend ist. Alles andere wäre sicher unverständlich.

Die Mehrheit will nun die Bestätigung durch das Parlament vorsehen, und das gibt nach Meinung der Minderheit I klar eine Einschränkung der Wahlfreiheit. Ein jeder Bundesrat wird bei der Wahl eines Staatssekretärs in einem solchen Fall auf die Bestätigungschance durch das Parlament Rücksicht nehmen. Dies nicht zuletzt, weil es sich kein Bundesrat leisten könnte, dass sein Staatssekretär hier nicht bestätigt würde. Das käme einem Misstrauensvotum gegenüber einem Bundesrat gleich, und dieser müsste – das tun die Bundesräte zwar in der Regel nicht – dann auch die politischen Konsequenzen ziehen. Man wird nun entgegenhalten, es sei kaum denkbar, dass ein Staatssekretär, der vom Gesamtbundesrat gewählt würde, nicht bestätigt würde. Wenn dem so ist, muss ich Sie fragen: Wieso wollen wir überhaupt einen solchen Bestätigungsakt, wenn er offenbar nur deklaratorischen Charakter haben soll? Man wird entgegnen, wie dies in der Vernehmlassung bereits der Fall war, die parlamentarische Bestätigung verschaffe die notwendige politische Legitimation der Staatssekretäre, insbesondere in bezug auf das Parlament, aber auch auf internationaler Ebene.

Ich denke, eine solche Ansicht ist falsch. Die politische Legitimation muss sich aus der Tatsache ergeben, dass ein von uns gewählter Gesamtbundesrat einen Staatssekretär wählt. Eine darüber hinausgehende Legitimation ist völlig unnötig. Was die Anerkennung im Departement und vor allem auch die Heraushebung der Stellung innerhalb des Departementes betrifft, so wäre es für einen neuen Staatssekretär wohl ein Armutzeugnis, wenn die besondere Anerkennung und die herausragende Stellung innerhalb des Departementes nur eine Folge der Bestätigung durch das Parlament wären.

Wir von der SP-Fraktion erwarten von Staatssekretären, dass sie – gestützt auf ihr Können, ihren Einsatz, ihre fachlichen und menschlichen Qualitäten – eine entsprechende Legitimation für ihr Amt mitbringen.

Wie an den Hearings mit den heutigen Staatssekretären klar zu vernehmen war, ist auch in bezug auf das Ausland eine Bestätigung der Wahl durch das Parlament völlig unnötig. Das Ausland kümmert sich keinesfalls darum, ob die Wahl eines Staatssekretärs durch einen Parlamentsbeschluss bestätigt wurde oder nicht. Ist die Bestätigung durch das Parlament aber nur eine reine Formsache, wie das offenbar von bürgerlicher Seite betont wird, so gibt es auch keine Gründe, solches zu tun.

Soll die Bestätigung durch das Parlament dagegen als Kontrolle und Misstrauen gegenüber dem Bundesrat bei der Auswahl von Staatssekretären dienen, so ergeben sich unserer Meinung nach äusserst heikle politische Probleme. Die Auswahlkriterien für Staatssekretäre würden durch die Tatsache einer echten Bestätigung durch das Parlament ganz andere sein als bei einer Wahl durch den Bundesrat.

Gerade die letzten Bundesratswahlen haben klar gezeigt, dass Wahlen in der Bundesversammlung immer mehr zu Medienereignissen verkommen und von daher für Kandidatinnen und Kandidaten immer weniger zumutbar sind. Gerade die Schlammschlacht um die letzte Bundesrätinnenwahl dürfte für viele potentielle künftige Staatssekretäre Grund genug sein, sich nicht einmal mehr um ein solches Amt zu bewerben. Es wäre also damit zu rechnen, dass einerseits der Bundesrat nur sogenannte unproblematische Kandidaten zu Staatssekretären machen würde. Andererseits wäre aber auch damit zu rechnen, dass sich qualifizierte Leute vor allem nicht mehr um ein solches Amt bewerben, weil sie nicht vor-

gängig während Wochen zum Zwecke von Auflagesteigerungen von Zeitungen – ich drücke es nun ein bisschen volkstümlich aus – durch den Kakao gezogen werden möchten.

Kommt hinzu, dass mit der Wahl durch das Parlament die Gefahr der Verpolitisierung dieses Amtes besteht in dem Sinne, dass vom Parlament bestätigte Staatssekretäre den Status von «Minibundesräten» einnehmen könnten. Gerade wenn wir uns vor Augen halten, dass Wahl und Entlassung ausschliesslich durch den Bundesrat erfolgen würden, zeigt sich die Problematik der Bestätigung durch das Parlament. Wie würde wohl ein Parlament reagieren, wenn ein Staatssekretär von der Bundesversammlung bestätigt und gleichwohl einige Wochen später vom Bundesrat entlassen würde? Eine solche Situation ist in der Praxis – nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch – durchaus denkbar, stellt doch der Staatssekretär die direkteste Entlastung für den Bundesrat dar. Entsprechend ist auch seine Vertrauensstellung. Ist diese einmal gestört, ist eine Entlassung eine durchaus denkbare Konsequenz. Die Bestätigung durch das Parlament hätte also zur Folge, dass Staatssekretäre ins Parteien- und Gruppenkalkül hineingezogen würden.

Kommt hinzu, dass eine parlamentarische Mitsprache letztendlich Verantwortlichkeiten verwischt: Eine geteilte Verantwortung beeinträchtigt die Effizienz und Flexibilität und bietet Zündstoff. Der Bundesrat soll nach Meinung der Minderheit I der Kommission seine Staatssekretäre selber wählen und sie auch selber entlassen, ohne dass sich das Parlament einmischte. Nur so wird es uns möglich sein, ein Vertrauensverhältnis zwischen Departementschef und Staatssekretär entstehen zu lassen, das nötig sein wird, um eine entsprechende Entlastung herbeizuführen.

Der Bundesrat wird sicher die besten Voraussetzungen haben, die Staatssekretäre selber auszuwählen. Es ist kaum anzunehmen, dass das Parlament bessere Auswahlkriterien findet, um hier eine echte Kontrolle durchführen zu können. Die Minderheit I der Kommission wird daher den Verdacht nicht los, dass mit dieser Bestätigung durch das Parlament von allem Anfang an, schon bei der Auswahl, versucht werden soll, auf den Bundesrat Einfluss zu nehmen. So besteht dann sicher die Gewähr, dass nur Staatssekretäre zur Wahl vorgeschlagen werden, die eine Mehrheit im Parlament hinter sich haben.

Mit dem Genehmigungsverfahren hätte die bürgerliche Ratsmehrheit ein Instrument in der Hand, um unliebsame, wohl in der Regel linke Bundesrätinnen oder Bundesräte zu massregeln. Und dass sie es tun würde, da bestehen seit der letzten Bundesrätinnenwahl leider keine Zweifel mehr. Staatssekretäre, die nur dem Bundesrat gegenüber verantwortlich sind, werden bedeutend glaubwürdiger arbeiten können.

Ich bitte Sie dringend, diese Genehmigung durch das Parlament nicht zu beschliessen. Sollten Sie es gleichwohl tun, wird die SP-Fraktion dieser Vorlage nicht mehr zustimmen, weil wir es satt haben, hier im Parlament wegen unseren Bundesräten oder deren Auswahl von Personal gemassregelt zu werden.

Ruckstuhl Hans (C, SG), Sprecher der Minderheit II: Ich will mein Votum nicht mit einer Erpressung beginnen, wie sie mein Vorredner am Schluss seines Votums ausgesprochen hat. Nach den Artikeln 2 und 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes nimmt der Bundesrat seine Aufgaben wahr, indem er, wie geschrieben steht «besorgt», «leitet», «wahrnimmt», «tätig ist», «mitwirkt», «verfolgt», «beurteilt», «umschreibt», «sicherstellt» und «aufstellt». Dazu hat er verschiedene Aufgaben, insbesondere die Vertretung seiner Vorlagen vor dem Parlament. Wenn wir nun zu seiner Entlastung eine neue Generation von Staatssekretären schaffen, brauchen wir für diese auch eine besondere Legitimation, insbesondere wenn es darum geht, Aufgaben des Bundesrates auch vor diesem Parlament zu vertreten.

Im Konzept des Ständerates ist die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung vorgesehen. Dieses Vorgehen brächte uns verschiedene Nachteile und Verfahrensfragen, insbesondere, was die Stellung der Staatssekretäre und deren Zuständigkeit anbetrifft, aber auch bei der Frage der vorzeitigen Entlassung oder Kündigung gegenüber den Staatssekretären.

Die CVP-Fraktion lehnt diese Bestätigung ab, insbesondere auch den Antrag Borer Roland, der ein ähnliches Verfahren vorsieht. Die Höhe der politischen Stellung rechtfertigt aber eine Mitverantwortung des Parlamentes, insbesondere eben wegen dem Bezug der Staatssekretäre gegenüber den Kommissionen unseres Rates und des Parlamentes. Sie haben eine grosse Aufgabe zur Entlastung des Bundesrates und stehen deshalb in besonderer Verantwortung.

Wir haben verschiedene Beispiele bei Kantonen, die bei Wahlen von wichtigen Gremien vorsehen, dass Kommissionen oder Räte, insbesondere Bank- oder Hochschulräte, in den Parlamenten der einzelnen Kantone bestätigt werden. Dieses Verfahren hat sich bewährt. Es bewirkt, dass die Wahlen besonders sorgfältig vorbereitet werden.

Wenn die Staatssekretäre durch eine Kommission des Parlamentes bestätigt werden und nicht durch das ganze Parlament, stellt sich die Frage, wer allenfalls bei der Abwahl oder Entlassung der Staatssekretäre zuständig sein soll, nicht in dem Masse, wie wenn wir das gleiche Wahlverfahren hätten wie bei den Bundesräten oder Bundesrichtern. Es wäre klar, dass jene Stelle, die die Wahl der Staatssekretäre beantragt oder vollzieht, für die Entlassung zuständig ist.

Wir haben in der vorberatenden Staatspolitischen Kommission über die Zusammensetzung dieser Kommission diskutiert. Wir sind zum Schluss gekommen, dass wir diese Zusammensetzung oder die Zuständigkeit nicht im Gesetz regeln wollen. Es ist so, dass wir ohnehin das Ratsreglement anpassen und auch andere Bestimmungen ändern müssen, und wir wollen das dann im Ratsreglement festgeschrieben haben. Es scheint uns wichtig zu sein, dass wir hier eine gewisse Flexibilität haben: Wenn wir Erfahrungen gesammelt haben, sollten wir hier allenfalls Änderungen vornehmen können, ohne das Gesetz wieder ändern zu müssen. Wir haben aber den Eindruck, dass ein Verfahren, ähnlich wie bei den Angestellten in der Überklasse, über die Finanzdelegation geschehen soll oder dann über eine Delegation der Staatspolitischen Kommissionen beider Räte. Jedenfalls scheint es uns, dass wir weder mit der Mehrheit noch mit der Minderheit I einen geeigneten Weg finden, den Staatssekretären die notwendige Legitimation und auch das nötige Gewicht vor diesem Parlament zu geben.

Ich bitte Sie deshalb, mit der Mehrheit der CVP, der Minderheit II zuzustimmen.

Darbella Vital (C, VS): J'avoue que j'ai longuement hésité, dans cet article, quant à l'approbation ou non de la nomination par l'Assemblée fédérale. Finalement, je donne la priorité à la responsabilité du Conseil fédéral en me basant spécialement sur l'article 33c qui dit: «Les secrétaires d'Etat sont responsables de l'exécution de leurs tâches devant leur chef de département.» Il me semble qu'en fonction de cette affirmation, que nous venons d'ailleurs de décider, le projet du Conseil fédéral: «Sur proposition du chef de département, le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat» me paraît tout à fait convenable. Est-ce normal, au moment où nous demandons que le secrétaire de l'Assemblée fédérale, par exemple, soit désigné par l'Assemblée fédérale et non plus par le Conseil fédéral, que nous nous mêlions, nous, de la nomination de personnes qui sont directement subordonnées au Conseil fédéral et qui doivent exécuter les tâches pour le chef de département? Je comprends par contre les arguments de ceux qui souhaitent donner une légitimité plus grande aux secrétaires d'Etat.

Je donne la priorité au projet du Conseil fédéral et par conséquent à la minorité I (Tschäppät Alexander). Mais si le plénum devait décider la confirmation des secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale, il ne faudrait pas que cette confirmation ressemble à une élection du Conseil fédéral. Il faut bien marquer la différence entre les secrétaires d'Etat et les conseillers fédéraux. En aucun cas il ne faudrait qu'on fasse pour les secrétaires d'Etat un scrutin personnel avec résultat, 163 voix, 211 voix ou 132 voix.

Quelles sont dès lors les possibilités que nous avons? La minorité II (Ruckstuhl) demande que la nomination soit confirmée par une commission de l'Assemblée fédérale. Personnellement, je n'ai pas pu me résoudre à suivre cette proposition.

Nous introduirions, par la bande, une compétence que nous avons toujours refusée jusqu'à maintenant aux commissions. Les commissions sont là pour préparer, à l'intention du plénum du Conseil des Etats ou du Conseil national, les décisions à prendre. Ces décisions peuvent être prises très rapidement, spécialement depuis que nous avons introduit les possibilités de traiter les messages qui nous sont proposés en catégories I, II, jusqu'à V.

C'est pourquoi je pense qu'il ne faut pas étendre les compétences des commissions, mais que nous pourrions très bien prévoir, pour la confirmation de ces nominations, un arrêté fédéral de l'Assemblée fédérale qui ne serait pas soumis à référendum. Cela veut dire que le Conseil fédéral nous proposerait par un message la nomination de tel, tel et tel secrétaires d'Etat et que les deux Chambres, après en avoir délibéré en commission, donneraient leur accord ou le refuseraient. Ou bien, comme on l'a fait certaines fois avec des arrêtés fédéraux sur lesquels nous ne pouvions pas discuter des détails, donner un accord moyennant des réserves précises. A ce moment-là, on ferait très bien la distinction entre une élection proprement dite, ce qui a lieu par exemple pour les conseillers fédéraux, pour le chancelier de la Confédération, pour le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral, et une confirmation de nomination qui serait, elle, seulement notre affaire.

-Je veux bien qu'avec la formulation qui a été retenue par la majorité de la commission «La nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale», on ne précise pas de quelle manière cette confirmation devrait avoir lieu. J'aimerais avoir personnellement l'assurance qu'elle peut avoir lieu non pas par une élection comme pour les conseillers fédéraux, mais par l'approbation d'un arrêté.

Je vous remercie de soutenir la proposition de la minorité I.

Eggy Jacques-Simon (L, GE): Le groupe libéral attache une très grande importance à ce projet de réforme du gouvernement. Naturellement, encore faut-il qu'il en reste le principal, qu'il en reste l'essentiel et sa raison d'être.

Je dirai à M. Borer Roland qu'il va trop loin, lorsqu'au fond, un peu au mépris de la répartition des compétences, il imagine que l'Assemblée fédérale elle-même devrait nommer les secrétaires d'Etat. Il est mieux de dire que l'Assemblée fédérale doit ratifier le choix du Conseil fédéral. La proposition de la majorité est donc meilleure.

Pour l'essentiel, mon propos est de dire qu'entre la proposition de la minorité I (Tschäppät Alexander) et celle de la majorité, il faut sans nul doute choisir la proposition de la majorité. Même la proposition de la minorité II (Ruckstuhl), avec cette idée de ratification seulement par une commission, est déjà une manière de réduire la portée de l'événement, s'il y a encore possibilité de créer un événement, que nous voulons susciter ici.

Quant à la proposition subsidiaire Darbella, elle me semble un peu compliquée.

Finalement, de quoi s'agit-il? Il s'agit de faire des secrétaires d'Etat des gens qui aient des fonctions politiques. Il s'agit d'épauler le Conseil fédéral, afin que celui-ci puisse s'élever véritablement à un niveau de réflexion et de direction gouvernementales. Si nous voulons faire cela, il ne faut pas des superfonctionnaires, il ne faut pas simplement des serviteurs des conseillers fédéraux comme doivent l'être des fonctionnaires. Il faut naturellement que les secrétaires d'Etat demeurent subordonnés aux conseillers fédéraux, mais il faut qu'ils aient un impact, un écho, une responsabilité politique. Qui d'autre peut leur donner cette sorte de sacre politique, sinon notre Parlement?

Quand M. Tschäppät Alexander vient nous dire qu'en aucun autre pays on ne voit des secrétaires d'Etat confirmés par le Parlement, il n'oublie qu'une seule chose, c'est que dans les régimes parlementaires des pays étrangers, c'est le gouvernement comme tel au grand complet qui vient demander la confiance du Parlement. Par conséquent, le Parlement, en réalité, confirme bel et bien le gouvernement dans sa totalité; il y a bien une confirmation. Avec notre système, il est normal que les secrétaires d'Etat comme tels soient confirmés.

Si les secrétaires d'Etat ne devaient pas être confirmés par le Parlement, encore une fois, c'est que vous voudriez refuser ce caractère politique des secrétaires d'Etat, c'est que vous ne voudriez en fait voir en eux que des superfonctionnaires. A ce moment-là, on peut être sûr que l'utilisation qui serait faite des secrétaires d'Etat par le Conseil fédéral ne répondrait pas à l'attente de ce projet tel qu'il nous a été présenté. On pourrait même se demander si ce projet a encore une valeur, si ça vaut encore la peine de l'accepter. Je puis vous dire que le groupe libéral se posera la question à ce moment-là.

Nous attachons une très grande importance à cette consécration politique, et nous vous demandons, en tout état de cause, écartant tant les propositions des minorités I et II que les propositions individuelles, de soutenir la proposition de la majorité de la commission.

Bühlmann Cécile (G, LU): In der Diskussion um Artikel 33d kommt noch einmal ganz deutlich zum Ausdruck, wie unklar eigentlich die Vorstellungen über die Rolle der zukünftigen Staatssekretärinnen und -sekretäre sind. Wenn sie «Minibundesräte und -bundesrätinnen» mit grossen eigenen Kompetenzen sind, dann muss ihre Wahl durch das Parlament bestätigt werden, um ihrem Status als «Minibundesrat» gerecht zu werden, um ihnen genügend Prestige und politisches Gewicht zu verleihen. Wenn sie aber nur ausführendes Organ des Wilens des zuständigen Bundesrates oder der zuständigen Bundesrätin sind, ist eine Bestätigung durch das Parlament obsolet oder sogar hinderlich. Dann spielt es eine ganz entscheidende Rolle, wie das Einvernehmen, die Loyalität zwischen den beiden funktionieren.

Wir waren der Meinung, dass Staatssekretärinnen und -sekretäre nicht «kleine Bundesräte» werden sollten, sondern tendenziell nur der verlängerte Arm ihres Chefs, ihrer Chefin. Denn sonst wählen wir besser gerade mehr Bundesrätinnen und Bundesräte, dann ist die Sache klar. Dass wir aber die Wahl von Staatssekretärinnen und -sekretären, die engstens und harmonisch mit ihrem Bundesrat zusammenarbeiten sollen, auch noch durchs Parlament bestätigen lassen wollen, ist Ausdruck des Misstrauens gegenüber dem Bundesrat, dem man offensichtlich nicht so recht traut, ob er dann auch wirklich eine «tragbare» Person vorschlagen werde oder nicht.

Die Gefahr der Bestätigung durchs Parlament liegt doch darin, dass man prophylaktisch, um hier keine Schlappe einzufangen, gerade nicht die profiliertesten Leute vorschlägt, sondern die mit den wenigsten Ecken und Kanten; das kam in der Kommission so auch ziemlich unverblümt zum Ausdruck. Das kann doch wohl nicht der Sinn dieser neuen Institution der Staatssekretäre sein.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der grünen Fraktion, auf die Bestätigung durch das Parlament zu verzichten und dem Bundesrat die abschliessende Kompetenz bei der Wahl seines Staatssekretärs oder seiner Staatssekretärin zu geben. Das Argument, Staatssekretäre und Staatssekretärinnen hätten bei Verhandlungen im Ausland, bei denen sie anstelle des Bundesrates teilnehmen sollten, mehr politisches Gewicht, wenn sie durchs Parlament bestätigt werden, ist nicht so ganz stichhaltig. An solchen internationalen Konferenzen nehmen Leute teil, die aufgrund unterschiedlichster Regierungs- und Verwaltungsorganisationen in ihren Ländern einen je ganz unterschiedlichen Status haben können. Das interessiert die Konferenzteilnehmerinnen und -teilnehmer sicher viel weniger als die Frage, wieviel Kompetenz die anwesenden Staatssekretäre und -sekretärinnen denn effektiv haben.

Das sind Gründe genug, um den Antrag der Kommissionen abzulehnen, ebenso jenen der Minderheit II (Ruckstuhl) und die Anträge Borer Roland und Darbellay; ich bitte Sie, der Minderheit I (Tschäppät Alexander) respektive dem Bundesrat zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Es ist hier bereits mehrmals darauf hingewiesen worden, dass den Staatssekretären eine Zwischenstellung – zwischen Beamten- und Magistratenstatus – zukommen soll. Aus diesem Grundsatz die praktische Konsequenz zu ziehen, muss folgerichtig bedeuten, dass auch bei der Bestellung der Staatssekretäre ein Mittelweg zwischen

dem Vorgehen bei Magistraten und jenem bei Beamten anzustreben ist, und das heisst unseres Erachtens: Wahl durch den Bundesrat, Bestätigung durch das Parlament.

Eine Wahl durch das Parlament würde die Staatssekretäre von der demokratischen Legitimation her auf die gleiche Stufe stellen wie die Bundesräte selber, was unerwünscht ist; deshalb ist der Antrag Borer Roland abzulehnen. Eine abschliessende Wahl durch den Bundesrat würde andererseits die Staatssekretäre den Beamten gleichsetzen. Das scheint uns ebenfalls unerwünscht zu sein. Schon insofern scheint uns deshalb die Lösung der Kommissionsmehrheit und des Ständerates ausgewogen zu sein.

Dieser Bestätigungsvorbehalt hat nichts damit zu tun, dass der Bundesrat bevormundet oder nur schon an die kurze Leine genommen werden soll. Vielmehr geht es darum, den Staatssekretär in seiner Stellung aufzuwerten, ihm eine breitere politische Basis zu geben. Eine zweistufige Führung ist damit noch lange nicht geschaffen. Eine breite politische Verankerung ist aber notwendig. Denn davon bin ich überzeugt: Das Risiko, dass die Staatssekretäre zu potentiellen Konkurrenten des Bundesrates werden, ist gering. Das Risiko, dass sie sich zuwenig von den Amtsdirektoren abheben, ist unvergleichlich grösser.

Einen Bestätigungsvorbehalt zu machen hat das Parlament unseres Erachtens um so mehr Veranlassung, als die Staatssekretäre künftig Vorlagen der Regierung im Parlament allein vertreten können sollen. Das ist etwas grundsätzlich anderes als die bisherige Regelung; wonach sich ein Bundesrat durch Experten begleiten lassen kann.

Dem Bestätigungsrecht des Parlamentes wird nun entgegengehalten, das führe zu einer unerwünschten Verpolitisierung der Rolle der Staatssekretäre. Abgesehen davon, dass dieser Vorwurf berechtigter wäre, wenn das Parlament das Wahlrecht und nicht bloss ein Vetorecht verlangte (ohne Möglichkeit, eigene Kandidaten vorzuschlagen), dünkt mich dieses Gegenargument an sich wenig stark. Ist es nicht etwas blauäugig anzunehmen, erst das Parlament bringe parteipolitisches Kalkül ein, während der Bundesrat sich allein von fachlichen Gesichtspunkten leiten lasse? Dafür ist doch schon allzuoft durchgesickert, wie der Bundesrat mit wechselnder politischer Allianzbildung umstrittene Personalentscheide fällt.

Schliesslich noch zum Antrag der Minderheit II (Ruckstuhl) und zum Eventualantrag Darbellay: Als Kompromissvarianten weisen sie unseres Erachtens mehr Nachteile als Vorteile auf. Insbesondere ein intransparentes Bestätigungsverfahren hinter den verschlossenen Türen eines Kommissionszimmers würde der Akzeptanz der Staatssekretäre wohl mehr schaden als nützen.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb in ihrer grossen Mehrheit, der Kommissionsmehrheit und auch der klaren Mehrheit des Ständerates zu folgen.

Borel François (S, NE): Au nom du groupe socialiste, je vous invite à soutenir la minorité I (Tschäppät Alexander).

On l'a dit, un des arguments de la minorité, c'est d'éviter le vote de défiance, c'est-à-dire un vote de l'Assemblée fédérale qui refuserait tel ou tel secrétaire d'Etat, non pas tant pour critiquer la candidature de la personne elle-même, mais pour s'en prendre au chef du département, au conseiller fédéral, qui la propose. Il nous paraît évident qu'il nous faut des secrétaires d'Etat forts, des politiques qui exercent leur mandat par délégation du Conseil fédéral, et en tant que délégués du Conseil fédéral, ils doivent être nommés par ce dernier.

Si nous suivions la majorité, nous aboutirions à un autre conflit possible. J'ai parlé tout à l'heure de vote de défiance de l'Assemblée fédérale; on pourrait aboutir à des décisions de défiance du Conseil fédéral dont la compétence de renvoyer les secrétaires d'Etat subsistera. Dès lors, s'ils étaient confirmés par l'Assemblée fédérale, ça pourrait être interprété comme une décision de défiance du gouvernement par rapport à une personne qui a eu, à un certain moment, la confiance du Parlement. Il faut éviter l'un et l'autre conflit et en rester au projet du Conseil fédéral.

La proposition de la majorité, qui reprend la décision du Conseil des Etats, n'est d'ailleurs pas mûrie. Il n'y a eu aucun



débat sur la constitutionnalité d'une nomination par l'Assemblée fédérale et la procédure elle-même n'a pas du tout été prévue. Il faudra par la suite qu'une commission se saisisse des modifications de nos règlements pour savoir comment procéder.

M. Darbellay a fait une proposition subsidiaire. Il voudrait éviter qu'il y ait une élection et propose comme solution l'arrêté fédéral non soumis au référendum. Je comprends le souci de M. Darbellay d'essayer de préciser les choses, mais je crois qu'il n'évite pas une élection. Le budget est l'exemple type d'arrêté fédéral non soumis au référendum. Or, qui se souvient, lors de toutes les sessions d'hiver précédentes, du nombre de votes que nous avons eus pour chaque rubrique budgétaire? Rien n'empêcherait d'avoir, même si c'est un arrêté non soumis au référendum, un vote pour chaque rubrique, chaque secrétaire d'Etat. Et encore, que se passerait-il s'il y avait une demande par 30 députés d'un vote au scrutin public? Nous voterions un arrêté, ce serait un amendement à l'arrêté, et nous aurions une pseudo-élection au scrutin public, ce qui serait aussi assez nouveau dans nos annales.

Dès lors, la proposition subsidiaire Darbellay ne sert pas la proposition de la majorité. Elle donne plutôt un argument complémentaire pour la refuser. Même si la proposition de la majorité était approuvée, je vous inviterais à refuser la proposition subsidiaire Darbellay et à charger ultérieurement une commission d'examiner quelle procédure il faudrait adopter pour ces nominations.

Le PSS s'attend, si la nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale, à des problèmes chaque fois qu'il y aura des propositions émanant de son parti et avalisées par le Conseil fédéral, et jamais quand les propositions émaneront d'autres partis. C'est la raison pour laquelle il est très méfiant à l'égard de la proposition de la majorité. On a dit qu'il fallait s'attendre à une votation populaire. Nous pensons qu'une votation populaire, pour être gagnée, doit être approuvée par les partis gouvernementaux et, en particulier, par le Parti socialiste. Ce dernier se désintéresserait de la question si la majorité l'emportait.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichtersteller: Wir haben hier einen ganzen Strauss von Anträgen; deshalb schadet es sicher nicht, wenn wir in der Bundesverfassung schauen, was überhaupt möglich und verfassungsgemäss ist.

Unter «C. Befugnisse der Bundesversammlung» werden in Artikel 85 Ziffer 4 die Wahlkompetenzen der Bundesversammlung genannt: «Wahl des Bundesrates, des Bundesgerichtes; des Kanzlers sowie des Generals der eidgenössischen Armee. Der Bundesgesetzgebung bleibt vorbehalten, auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen.» Mit anderen Worten: Durch das vorliegende Gesetz könnte der Bundesversammlung die Bestätigung der Wahl oder die Wahl der Staatssekretäre übertragen werden. Das ist der Verfassungsrahmen. Hingegen wird durch die Verfassung die Bestätigung durch eine Kommission nicht abgedeckt – das ist meine Interpretation der Verfassung, aber ich glaube, sie ist zutreffend.

Worum geht es nun? Ursprünglich hatte der Bundesrat vorgeesehen, dass die Wahl durch den Bundesrat vorzunehmen sei; das entsprach auch seinem Konzept, wonach die Staatssekretäre Bestandteil der Bundesverwaltung sein sollen.

Die Kommission hat nun aber die Stellung der Staatssekretäre angehoben, diese mehr in die Nähe der Regierung gerückt. Infolgedessen ist es auch konsequent, dass die Bundesversammlung mindestens die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre vornimmt; das ist die logische Folge. Allerdings war das in der Kommission, gleich wie hier, stark umstritten. Der Beschluss für die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre kam nur mit dem Stichtscheid der Präsidentin zustande. Der Ständerat hat dies mit 21 zu 11 Stimmen beschlossen.

Der Vorteil der Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre ist zweifellos der, dass man damit den Staatssekretären mehr Kompetenz, mehr Autorität, mehr Legitimation sowohl nach innen, also gegenüber Parlament und Öffentlichkeit, als auch nach aussen, also gegenüber den anderen Staaten, geben

kann. Man will damit das Parlament bei der Auswahl der Staatssekretäre in die Verantwortung mit einbeziehen.

Wie das formell vor sich gehen muss, wird eine Sache der Reglementsanpassung sein, das ist ein lösbares Problem. Eine solche Bestätigung muss vorbereitet werden; das kann durch eine Kommission der Bundesversammlung oder durch die Koordinationskonferenz geschehen. Das Reglement sollte kein Hindernis sein.

Aber wegen dieser Bestätigung der Wahl werden nun nicht «zweitklassige Bundesräte» gewählt oder bestätigt. Vom Parlament gewählt werden soll ganz klar nur der Bundesrat, und dieser hat die volle Regierungsverantwortung. Hier geht es lediglich darum, dass man weiss, wer diese Staatssekretäre sind, die ja dann auch bei uns, z. B. in den Kommissionen, vermehrt auftreten werden, und dass man auch etwas dazu zu sagen hat, wer diese wichtigen Aufgaben ausüben soll. Die Kommission war also, wie gesagt, sehr gespalten und hat doch mehrheitlich beschlossen, dass es richtig sei, diese Bestätigung der Wahl vorzunehmen.

Der Antrag der Minderheit II (Ruckstuhl), der die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch eine Kommission der Vereinigten Bundesversammlung vorsieht, ist, wie gesagt, nicht oder kaum durch eine entsprechende Verfassungsbestimmung abgedeckt. Bis jetzt haben wir den Kommissionen keine Kompetenzen gegeben, etwas zu bestätigen oder endgültig zu entscheiden; das kann noch kommen, aber es braucht eine entsprechende Verfassungsbestimmung, die das überhaupt ermöglicht.

Es gibt nur die zwei Lösungen: Wahl durch den Bundesrat mit Bestätigung durch das Parlament oder Wahl durch das Parlament. Wir sollten jetzt nicht die Zwischenform wählen, also die Bestätigung durch eine Kommission; das löst das Problem nicht.

Der Antrag Borer Roland zielt auf die Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung. Wir wollen keine zweite Ebene von Bundesräten; das wäre aber mit der Wahl durch die Bundesversammlung natürlich praktisch vorgezeichnet. Dann wären auch die Staatssekretäre politisch definierte Funktionäre, also Magistraten. Sie würden dann auch nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt, mit politischem Proporz und allem Drum und Dran.

Wenn wir die Staatssekretäre nach Antrag der Kommissionen nur bestätigen, hat das politische Element in bezug auf das Gewicht der Staatssekretäre zweifellos auch Bedeutung, aber die Staatssekretärenwahl ist damit nicht verpolitisiert. Der Vorschlag zur Bestätigung durch die Bundesversammlung kommt vom Bundesrat, und es ist anzunehmen, dass der Bundesrat die fähigsten und besten Personen für dieses hohe Amt vorschlagen wird. Dabei geht es in erster Linie um sachliche Argumente. Wenn die sachlichen Argumente des Bundesrates überzeugen, wird das Parlament die Wahl der Staatssekretäre bestätigen, unabhängig von der Parteizugehörigkeit. Ich nehme an, dass auch das Parlament dazu bereit ist und das tun kann. Wir erhalten so die Sachkompetenz, die durch das Einverständnis der Bundesversammlung abgestützt ist.

Schliesslich zum Eventualantrag Darbellay, zur Bestätigung einen – allerdings nichtreferendumpflichtigen – Bundesbeschluss zu bemühen: Das scheint uns – wir haben den Antrag in der Kommission diskutiert – nicht gerechtfertigt. Die Räte müssten in zwei Kammern beraten, und Sie müssen den Zeitaufwand sehen, den ein solcher Beschluss verursachen würde: zwei Räte, zwei Kommissionen, die das Geschäft vorbereiten. So kann man nie eine Bestätigung erreichen, und es würde sich kaum jemand dazu hergeben, ein halbes Jahr oder dreiviertel eines Jahres in pendentem Anstellungsverhältnis zum Bund zu stehen. Das macht das Amt eines Staatssekretärs kaum attraktiv. Die Kammern hätten ohnehin eine sehr begrenzte Kompetenz. Sie könnten nur ja oder nein zum Vorschlag des Bundesrates sagen. Eine Wahl gäbe es nicht.

Wenn man eine einfache Bestätigung durch die Bundesversammlung vorsieht, wie das die Kommissionenmehrheit beantragt, ist das Verfahren relativ schnell. Es findet – für einen oder mehrere Staatssekretäre – an einem Tag statt, ist dann abgeschlossen und bleibt nicht längere Zeit pendent.

Ich empfehle Ihnen, dem Antrag der Kommissionsmehrheit und dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen, also die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung zu beschliessen und alle anderslautenden Anträge abzulehnen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous sommes ici au deuxième carrefour de ce projet, c'est la ratification ou la non-ratification par le Parlement.

Tout d'abord, ainsi que l'a fait le rapporteur de langue allemande, je dois répéter que la proposition de la majorité, comme d'ailleurs celle de la minorité II (Ruckstuhl) et la proposition Borer Roland, sont parfaitement conformes à la constitution. L'article 85 chiffre 4 de la constitution précise: «L'élection du Conseil fédéral, du Tribunal fédéral, du chancelier, ainsi que du général en chef de l'armée sont de la compétence de l'Assemblée fédérale.» La deuxième phrase précise expressément: «La législation fédérale pourra attribuer à l'Assemblée fédérale d'autres droits d'élection ou de confirmation.» Donc, figure expressément dans la constitution la possibilité de confirmer par une décision de l'Assemblée fédérale. Voilà pour l'aspect constitutionnel.

Ensuite, la proposition de la majorité de la commission – courte majorité puisqu'il a fallu la voix prépondérante de la présidente pour trancher, alors qu'au Conseil des Etats la majorité a été plus forte, soit 21 voix contre 11 en faveur de la ratification – qui rejoint la décision du Conseil des Etats est très subtile, dans la mesure où elle maintient un équilibre entre la nécessité de voir les secrétaires d'Etat responsables devant leur chef de département, devant le Conseil fédéral, d'une part, et, d'autre part, la nécessité de leur donner un pouvoir, une compétence politique, par le biais d'une approbation de l'Assemblée fédérale.

Qu'oppose la minorité I (Tschäppät Alexander) à cette manière de voir? Premièrement, on nous parle de la politisation de la fonction. On disait, à Rome, que deux augures ne peuvent se regarder sans rire, permettez-moi de sourire légèrement dans le cas particulier! Comment sont nommés les directeurs généraux des CFF et des PTT? Croyez-vous que c'est tout à fait par un pur hasard que l'on trouve un démocrate-chrétien, un socialiste et un radical-démocratique chaque fois dans ces nominations? Alors, si vous voulez me faire croire qu'il n'y a pas de politisation dans les nominations du Conseil fédéral, il faudra qu'on m'en fasse la démonstration. Au contraire, dans la mesure où l'Assemblée fédérale se prononce, le jeu politique est beaucoup plus ouvert et beaucoup plus clair que lorsque c'est dans les couloirs du Conseil fédéral que se joue le jeu des influences politiques.

Deuxièmement, j'ai été un peu étonné d'entendre M. Tschäppät Alexander développer son argument selon lequel le groupe socialiste en a assez de voir les autres choisir leurs propres conseillers fédéraux. Si je poursuis ce raisonnement, on devrait aller jusqu'au bout et dire: changeons la constitution; dorénavant, c'est les groupes politiques qui désignent leurs candidats et l'Assemblée fédérale n'a plus besoin de se prononcer, puisque ce sont les groupes politiques qui choisissent. C'est un raisonnement véritablement curieux, dans le sens démocratique, et qui tient peu compte de la volonté de l'électeur.

Troisièmement, M. Tschäppät nous a dit: imaginez le mépris qu'on manifesterait à l'égard de l'Assemblée fédérale, si, quelques semaines après la ratification, le Conseil fédéral renvoie un secrétaire d'Etat. Je dirai que le mépris retombera autant sur le Conseil fédéral que sur l'Assemblée fédérale, puisque c'est le Conseil fédéral qui aura fait la proposition. Si le gouvernement fait une proposition et renvoie trois semaines plus tard quelqu'un qu'il a proposé, c'est lui qui en supportera la responsabilité, pas l'Assemblée fédérale. Donc, il m'apparaît que les arguments invoqués contre cette ratification sont particulièrement faibles.

Nous avons d'autres propositions, dont celle de la minorité II (Ruckstuhl). Celle-ci introduirait une sorte de nouveau droit suisse. Pourquoi pas? Mais il faut savoir si on la veut. Cette nouveauté serait qu'au lieu d'avoir des commissions préparatoires, qui examinent les projets, nous aurions

une commission qui décide à la place du Parlement. Ce n'est pas tellement dans le sens de la transparence qui est considérée comme une des qualités que l'on doit rechercher.

Quant à la proposition Borer Roland, j'avoue ne pas très bien la comprendre, parce que M. Borer prévoit que l'Assemblée fédérale voterait sur proposition du chef de département. Finalement, ce n'est pas très différent de la proposition de la majorité, puisque si c'est sur proposition du chef de département, l'Assemblée fédérale ne pourrait dire que oui ou non. Elle ne pourrait pas choisir quelqu'un d'autre, parce que ce quelqu'un d'autre ne serait pas proposé par le chef de département. Par conséquent, nous sommes de nouveau dans un système de ratification. Dans ces conditions, la solution de la majorité est préférable: le Conseil fédéral agit comme collège, c'est lui qui fait la proposition, et le Parlement ratifie.

On a dit, j'ai entendu ces propos dans le débat d'entrée en matière: cette réforme du gouvernement tend à renforcer le gouvernement et à affaiblir le Parlement. Or, nous n'avons déjà pas trop de pouvoir, il ne faut donc pas entrer dans cette réforme. Si véritablement vous voulez donner raison à ceux qui tiennent ce raisonnement, il faut renoncer à la ratification par le Parlement. La ratification par le Parlement est la seule manière de maintenir la position du Parlement et de lui permettre d'avoir son mot à dire lorsqu'il s'agit – nous sommes d'accord là-dessus, la majorité l'a montré dans les votes précédents – de confier un mandat politique. Ce subtil équilibre dont je parlais tout à l'heure consiste à dire que, naturellement, le Parlement ne doit pas imposer au Conseil fédéral des secrétaires d'Etat dont ce dernier ne voudrait pas, avec lesquels il n'est pas capable de travailler. J'ouvre ici une petite parenthèse pour dire que quand on choisit de nouveaux conseillers fédéraux, on ne demande pas à ceux qui sont en place s'ils sont d'accord avec les nouveaux ou pas; ils doivent les accepter!

Admettons que s'agissant de gens subordonnés au Conseil fédéral, qui l'assistent, «unterstützen», il lui appartient de les choisir. Mais si nous voulons qu'il y ait une véritable sanction politique, il faut que le Parlement donne cette sanction et qu'il approuve, en revêtant du mandat politique, les secrétaires d'Etat qui ont été choisis par le gouvernement.

Je vous demande donc de ne pas refuser cette proposition simplement parce qu'elle est nouvelle, parce qu'on n'a jamais procédé de la sorte. Si nous voulons vraiment modifier quelque chose dans cet Etat et dans le fonctionnement de nos institutions, il faut accepter des nouveautés, et cette nouveauté tient compte, encore une fois, de l'équilibre entre les pouvoirs nécessaires du gouvernement et les pouvoirs nécessaires du Parlement.

Quant à la proposition subsidiaire Darbellay, je ne suis pas sûr d'avoir très bien compris si l'approbation par l'Assemblée fédérale a lieu les deux Chambres réunies ou séparément, selon la procédure normale d'un arrêté fédéral. Cette proposition me paraît donc effectivement compliquée. La proposition de la majorité est préférable: c'est l'Assemblée fédérale qui donne cette approbation sous forme d'un arrêté fédéral non soumis au référendum, mais pris par l'Assemblée fédérale. Cette solution me paraît de loin être préférable. Il n'y a pas de difficulté de procédure à cet égard.

Je vous invite donc, au nom de la majorité de la commission, à suivre la majorité et à repousser les propositions de minorité I (Tschäppät Alexander), de minorité II (Ruckstuhl), ainsi que les autres propositions.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, der Minderheit I (Tschäppät Alexander) zuzustimmen und auf die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung zu verzichten.

Ich bitte Sie auch, mir abzunehmen, dass es hier nicht um irgendwelche Prestigepositionen geht oder darum, Macht zu bewahren oder nicht abzugeben. Der Bundesrat ist in echter Sorge, ob dieses Element nicht zu neuen Friktionen führen könnte, die einen Teil dessen, was man mit den Staatssekretären an mehr Effizienz möchte, wieder zunichte machen. Durch diese Bestätigung würden Sie den entscheidenden Unterschied zwischen den Mitgliedern des Bundesrates und den Staatssekretärinnen oder Staatssekretären in einer Weise ver-

wischen, welche sich letztlich negativ auf die Regierungstätigkeit auswirken könnte. Sie sollten auch für die Berufung der Staatssekretäre die volle politische Verantwortung beim Bundesrat belassen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass es für das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen ihm und diesen engsten Mitarbeitern und Vertrauten, und das ist das Entscheidende, nötig ist, dass er sie in voller Verantwortung selber wählen kann. Diese Auswahlkriterien dürfen nicht von aussen beeinflusst werden. Ein Vorbehalt bezüglich parlamentarischer Bestätigung würde den Bundesrat faktisch in seiner Wahlfreiheit einschränken. Es liegt völlig auf der Hand, dass die parlamentarische Bestätigung die Wahl im voraus entscheidend beeinflussen würde.

Ich billige durchaus zu, dass es auch im Bundesrat Wahlen gibt, bei welchen ein gewisser Proporz, gewisse Einflüsse mitspielen. Aber wenn das bei diesen engsten Mitarbeitern die Regel wäre, würde das mehr Schaden anrichten als von Nutzen sein. Es glaubt doch niemand, dass das partei- und gruppenpolitische Kalkül nicht sofort viel entscheidender würde als manch anderes, wenn es um diese Berufungen geht. Die Staatssekretäre müssen sich doch vor allem durch die fachtechnischen Kenntnisse und durch ihre Führungsfähigkeit auszeichnen. Sie sind zwar herausgehoben, aber sie haben selber weder staatspolitisch noch staatsrechtlich die Position von Regierungsmitgliedern einzunehmen. Dazu würden sie aber doch wohl aufsteigen, wenn die Bundesversammlung ihre Wahl zu genehmigen hätte. Dadurch würden auch ganz eindeutig Verantwortlichkeiten vermischt.

Wenn der Bundesrat weiterhin für seine Politik und die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament die volle Verantwortung tragen soll, muss er auch die wichtigsten personalpolitischen Entscheide ohne Einfluss des Parlamentes fällen können. Es ist wichtig, dass der Bundesrat die Staatssekretäre auch entlassen kann. Das ist im Entwurf nicht bestritten, aber durch eine Entlassung könnte eben doch ein fatales Konfliktpotential mit dem Parlament entstehen, das völlig unnötig ist. Solche Friktionspotentiale könnten letztlich dazu führen, dass der Einsatz von Staatssekretären die Effizienzsteigerung eher behindern als fördern würde.

In keinem der umliegenden Länder Europas ist das Parlament an der Wahl der Staatssekretäre mitbeteiligt. Die Regierungen oder die Regierungschefs selber wählen die Staatssekretäre, oder sie schlagen sie vor und lassen sie formell durch das Staatsoberhaupt bestätigen. Aber ich billige zu, dass direkte Vergleiche schwierig sind, weil die Begriffe unterschiedlich gebraucht werden. In den anderen parlamentarischen Systemen verlaufen die Fronten zwischen Regierung und Parlament nicht wie hier zwischen Regierung und Parlament, sondern zwischen Regierung bzw. Regierungsfractionen und Opposition. Deshalb werden die Staatssekretäre häufig auch in Form von Absprachen im Regierungslager selber bestimmt. Wer sie schliesslich formell ernannt, ist nebensächlich, jedenfalls ist es nie das Parlament.

In den meisten Staaten – das wurde hier von Herrn Eggly angedeutet – werden ja nicht einmal die Minister durch das Parlament gewählt. Meistens muss sich die gesamte Regierung einer Vertrauensabstimmung stellen. Indirekt sind die Staatssekretäre hier häufig eingeschlossen, aber spätere Ersetzungen nimmt die Regierung dann alleine vor. Im Vergleich zum Ausland hat jede Bundesrätin und jeder Bundesrat für sich allein eine so hohe Legitimation, wie sie in den anderen europäischen Staaten nur die Staats- und Regierungschefs aufweisen, soweit sie nicht direkt vom Volk gewählt werden. Es wäre nicht gerechtfertigt, Staatssekretären eine ähnlich hohe Legitimation zu verschaffen.

Die parlamentarische Bestätigung ist auch für die Akzeptanz der Staatssekretäre auf dem internationalen Parkett nicht nötig. Niemand im Ausland kommt auf die Idee, von schweizerischen Staatssekretären eine höhere Legitimation zu verlangen als von den eigenen. Von viel grösserer Bedeutung – das wurde heute kaum erwähnt – ist der Zugang des Staatssekretärs zum Kabinett; das haben wir in Artikel 17 ja vorgesehen, das ist sehr wichtig. Massgeblich für das Gewicht im Ausland sind der Zugang zum Kabinett, tatsächliche Kompetenzen

und der Entscheidungsspielraum, über die die Staatssekretäre verfügen.

Von Verfechtern der parlamentarischen Bestätigung wird häufig die Legitimation gegenüber parlamentarischen Gremien als Argument ins Feld geführt. Staatssekretäre werden aber in wichtigen Führungs- und Vertretungsfunktionen eingesetzt, und das ist natürlich nicht nur schlichtes verwaltungstechnisch-administrierendes Tun, sondern das hat durchaus eine gewisse politische Relevanz. Aber für dieses Handeln tragen sie auch eine gewisse politische Verantwortung, die aber unmittelbar durch den vorgesetzten Departementsvorsteher geltend gemacht wird und die ja Sanktionen bis zur Entlassung des Staatssekretärs nach sich ziehen kann. Eine unmittelbare Verantwortlichkeit der Staatssekretäre gegenüber dem Parlament würde die Staatssekretäre in eine eigentliche Regierungsposition heben und den Bundesrat als Regierungsorgan gewissermassen seiner umfassenden politischen Verantwortlichkeit entkleiden, und das wäre falsch.

Schon jetzt tagen Kommissionen mit Verwaltungsvertretern; das hat sich bewährt und würde ja aufgewertet. Nicht die Bestätigung, sondern die Fachkompetenz der entsprechenden Person und das Vertrauen des zuständigen Vorstehers sind also Voraussetzung für ein wirksames Auftreten vor parlamentarischen Gremien.

Zum Antrag der Minderheit II (Ruckstuhl). Die Wahlbestätigung durch eine spezielle Kommission ist sicherlich das kleinere Übel, aber in abgeschwächter Form sind natürlich ähnliche Konsequenzen zu erwarten.

Beim Antrag Borer Roland hat mich vor allem etwas gewundert: dass hier der Bundesrat selber gar nicht mehr wählt, sondern der Departementsvorsteher direkt den Kandidaten vorschlägt. Das ist ein Unikum. Ich habe mich fast gefragt, ob Herr Borer das einsetzen will, um vielleicht beim Referendum noch ein Mosaiksteinchen mehr einzusetzen, damit es nachher nicht gut herauskommt! Ich entnehme seinem Lächeln, dass diese Unterstellung vielleicht nicht völlig abwegig ist. Ich bin also der Meinung, dass der Antrag Borer Roland auch abgelehnt werden muss.

Aus all diesen Gründen ersuche ich Sie, der Minderheit I (Tschäppät Alexander) und damit dem Bundesrat zuzustimmen.

Titel – Titre
Angenommen – Adopté

Abs. 1, 1bis – Al. 1, 1bis

Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission 129 Stimmen
Für den Antrag Borer Roland 22 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote
Eventuell – A titre préliminaire
Für den Antrag der Minderheit II 78 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit 72 Stimmen

Definitiv – Définitivement
Für den Antrag der Minderheit I 94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II 53 Stimmen

Le président: La proposition subsidiaire Darbellay devient ainsi caduque.

Art. 33e
Neuer Antrag der Kommission

Titel
Beendigung der Funktion

Abs. 1
Der Bundesrat kann die Staatssekretärinnen und -sekretäre jederzeit auf Antrag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers aus ihrer Funktion entlassen.

Abs. 2

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können jederzeit ihre Funktion aufgeben.

Art. 33e

Nouvelle proposition de la commission

Titre

Fin des rapports de service

Al. 1

En tout temps, le Conseil fédéral peut, sur proposition du chef de département, révoquer un secrétaire d'Etat.

Al. 2

Les secrétaires d'Etat peuvent se démettre de leurs fonctions en tout temps.

Angenommen – Adopté

Art. 33f

Neuer Antrag der Kommission

Titel

Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre

Wortlaut

Der Bundesrat regelt das Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre.

Art. 33f

Nouvelle proposition de la commission

Titre

Réglementation des rapports de service

Texte

Le Conseil fédéral réglemente les rapports de service des secrétaires d'Etat.

Angenommen – Adopté

Art. 50a

Neuer Antrag der Kommission

Streichen

Nouvelle proposition de la commission

Biffer

Angenommen – Adopté

Art. 53 Abs. 1

Neuer Antrag der Kommission

Die Departementsvorsteherin oder der Departementsvorsteher kann seine Staatssekretärinnen und -sekretäre, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem oder seinem Namen und Auftrag zu unterzeichnen.

Art. 53 al. 1

Nouvelle proposition de la commission

Un chef de département peut déléguer aux secrétaires d'Etat, au secrétaire général ou à ses suppléants ainsi qu'aux membres de la direction des groupements et des offices qui lui sont subordonnés la compétence de signer certains documents en son nom.

Angenommen – Adopté

Art. 56

Neuer Antrag der Kommission

.... Sie können damit die in der Sache befassten Staatssekretärinnen und -sekretäre beauftragen.

Art. 56

Nouvelle proposition de la commission

.... Ils peuvent confier ces tâches aux secrétaires d'Etat concernés.

Angenommen – Adopté

Art. 60

Neuer Antrag der Kommission

.... Für die Projektleitung kann er eine Staatssekretärin oder einen Staatssekretär einsetzen.

Art. 60

Nouvelle proposition de la commission

.... La direction d'un tel groupe peut être confiée à un secrétaire d'Etat.

Angenommen – Adopté

Art. 64 Abs. 1

Neuer Antrag der Kommission

Die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler sowie die Staatssekretärinnen und -sekretäre dürfen weder ein anderes Amt des Bundes noch ein Amt in einem Kanton bekleiden, noch einen anderen Beruf oder ein Gewerbe ausüben.

Art. 64 al. 1

Nouvelle proposition de la commission

Les membres du Conseil fédéral, le chancelier et les secrétaires d'Etat ne peuvent assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité professionnelle, ni exploiter une entreprise.

Angenommen – Adopté

Art. 65

Neuer Antrag der Kommission

.... Diese Regelung gilt auch unter Staatssekretärinnen oder -sekretären sowie zwischen ihnen, der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler und den Mitgliedern des Bundesrates.

Art. 65

Nouvelle proposition de la commission

.... Il y a également incompatibilité entre les fonctions de secrétaire d'Etat, de chancelier de la Confédération et de membre du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 69

Neuer Antrag der Kommission

Ziff. 1 Einleitung

Das Verantwortlichkeitsgesetz wird wie folgt geändert:

Art. 1 Abs. 1 Bst. bbis

bbis. die Staatssekretäre;

Ziff. 2 Einleitung

Das Geschäftsverkehrsgesetz wird wie folgt geändert:

Art. 65quinquies

Abs. 1

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den parlamentarischen Kommissionen und in den Verhandlungen der Bundesversammlung durch ihre Staatssekretäre vertreten lassen. Die Artikel 65bis Absatz 2 und 65ter gelten sinngemäss.

Abs. 2

Verlangt es eine Mehrheit eines Rates, hat die zuständige Departementsvorsteherin oder der zuständige Departementsvorsteher ein Geschäft persönlich in diesem Rat zu vertreten.

Art. 69

Nouvelle proposition de la commission

Ch. 1 introduction

La loi fédérale sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité) est modifiée comme suit:

Art. 1 al. 1 let. bbis

bbis. les secrétaires d'Etat;

Ch. 2 introduction

La loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes

législatifs (loi sur les rapports entre les Conseils) est modifiée comme suit:

Art. 65quinquies

Al. 1

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter par leurs secrétaires d'Etat devant les commissions parlementaires et lors des délibérations de l'Assemblée fédérale. Les articles 65bis alinéa 2 et 65ter sont applicables par analogie.

Al. 2

Lorsque la majorité d'un Conseil le demande, le conseiller fédéral compétent développe personnellement un objet devant ce Conseil.

Angenommen – Adopté

Abschnitt 1a

Neuer Antrag der Kommission

Titel

Mehrheit

Stellenplafonierung

Minderheit

(Ruckstuhl, David, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Steinemann)

Auswirkungen auf den Voranschlag des Bundes

Section 1a

Nouvelle proposition de la commission

Titre

Majorité

Plafonnement des effectifs

Minorité

(Ruckstuhl, David, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Steinemann)

Effet sur le budget de la Confédération

Art. 69a

Neuer Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären

Wortlaut

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Minderheit

(Ruckstuhl, David, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Steinemann)

Titel

Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären

Wortlaut

Die Einführung von Staatssekretärinnen oder Staatssekretären darf nicht zu einer Vermehrung der im Stellenplan festgelegten Stellenzahl und nicht zu einer Erhöhung des Personalbudgets des Bundes führen.

Art. 69a

Nouvelle proposition de la commission

Majorité

Titre

Institution de secrétaires d'Etat

Texte

Les postes de secrétaires d'Etat sont compris dans le plafonnement des effectifs du personnel fédéral.

Minorité

(Ruckstuhl, David, Dettling, Fritschi Oscar, Leu Josef, Schmied Walter, Steinemann)

Titre

Institution de secrétaires d'Etat

Texte

L'institution de secrétaires d'Etat ne doit pas entraîner un accroissement du nombre de postes prévu dans la planification des effectifs ni une augmentation du budget de la Confédération affecté au personnel.

Ruckstuhl Hans (C, SG), Sprecher der Minderheit: Wir haben schon bei der Eintretensdebatte festgestellt, dass grosse Widerstände gegen die Einführung der Stellen für Staatssekretäre vorhanden sind und dass bei dieser Vorlage insbesondere aus Kosten- und personalpolitischen Gründen mit dem Referendum gerechnet werden muss. Wir haben aber letzte Woche bei den Sparmassnahmen auch gehört, dass ein gewisses Unbehagen vorhanden ist, dass in der Bundesverwaltung in verschiedenen Bereichen an Positionen festgehalten wird, die eigentlich überarbeitet oder überdacht werden müssen. Ich erinnere Sie daran, dass ein Antrag gestellt worden ist, das Büro für Gesamtverteidigung aufzuheben, und zwar ohne vorher darüber zu diskutieren, welche Funktionen dieses Büro hat und welche Funktionen allenfalls von anderen Institutionen wahrgenommen werden müssten.

Es ist auch so, dass wir verschiedene Strukturen haben, die einmal überdacht werden müssen. Wir haben zum Beispiel im Zusammenhang mit der Rückerstattung der Treibstoffzölle festgestellt, dass Verfahren angewendet wurden, die wohl zur Zeit der Einführung dieser Position richtig waren, heute aber längst überholt sind. Es gibt zum Beispiel den Bereich Landwirtschaft, wo wir früher kaum Daten erhoben und deshalb ein spezielles Verfahren für diesen Bereich hatten, der aber wegen den Direktzahlungen längst nicht mehr auf diese umfangreiche und aufwendige Datenerhebung angewiesen wäre.

So glaube ich, dass es gute Gründe gibt, bei der Einführung neuer Stellen in der Bundesverwaltung zu überdenken, wo andere eingespart werden können; und dass das in diesem Zusammenhang am einfachsten und am logischsten ist, scheint mir selbstverständlich zu sein. Wenn wir also einige wenige neue Etatstellen schaffen wollen – wir sprechen von 7 bis 10, je nachdem, ob man die bisherigen Staatssekretäre dazuzählt oder nicht –, sollte es doch möglich sein, im Bereich dieses riesigen Verwaltungsapparates andere Stellen einzusparen. Ich will damit in keiner Art und Weise sagen, dass es Leute gibt, die in dieser Verwaltung untätig sind. Ich bin im Gegenteil davon überzeugt, dass sich jeder die grösste Mühe gibt, seine Arbeit zu leisten oder allenfalls zusätzliche Arbeit zu beschaffen, denn niemand will als überzählig ausscheiden. Dem Bundesrat wird also geradezu die Pflicht auferlegt, einmal zu überlegen, wie er gewisse Positionen durch andere ersetzen kann. Wenn es ihm damit ernst ist, dass er durch die Einsetzung der Staatssekretäre die Verwaltung effizienter gestalten will, glaube ich, dass sich diese Bestimmung geradezu aufdrängt, dass die Einsetzung der Staatssekretäre nicht zu zusätzlichen Stellen und zu zusätzlichen finanziellen Belastungen führen darf.

Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen einstimmig, dem Minderheitsantrag Ruckstuhl zuzustimmen.

Eine, wie wir hoffen, wirksame Massnahme zur Entlastung der Landesregierung ohne Personalaufstockung und Mehrkosten einführen – das tönt so schön, dass der Verdacht leicht bei der Hand sein könnte, hier werde ein populistisches Vertuschungsmanöver betrieben.

Dass diese Übergangsbestimmung nicht zuletzt in der Überlegung beantragt wurde, die Akzeptanz der Vorlage zu verbessern, wird von niemandem verschwiegen. Dennoch handelt es sich nicht einfach um Augenwischerei und abstimmungstaktische Schlaumeierei. Der eigentliche Sinn der Vorlage geht ja nicht dahin, quantitativ aufzustocken. Die Absicht ist vielmehr, einen ganz bestimmten Engpass zu verbreitern – den Engpass beim Regieren, indem den sieben Regenten zehn Assistenten zur Verfügung gestellt werden. Diese Verstärkung um zehn Personen an der Spitze kann aber in einem 150 000-Personen-Betrieb kompensiert werden, sowohl was den Personalbestand als auch was die Personalkosten betrifft. Insgesamt verdeutlicht die Übergangsbestimmung in der Form des Minderheitsantrages Ruckstuhl den Sinn der ganzen Vorlage. Es ist eine Verlagerung, eine Verstärkung in einem bestimmten Bereich, aber nicht eine allgemeine Aufblähung vorgesehen.

Im Namen der FDP-Fraktion bitte ich Sie deshalb, der Minderheit Ruckstuhl zu folgen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Die Kommission schlägt Ihnen vor, dass die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in der Stellenplafonierung eingeschlossen werden. Darüber besteht Einigkeit zwischen Mehrheit und Minderheit. Wir wollen keine zusätzlichen Stellen schaffen. Die Staatssekretäre sollten im Gesamtbestand eingeschlossen sein.

Die Kommissionsminderheit will noch ein Zusätzliches tun. Sie will die Staatssekretäre noch ins Personalbudget eingeschlossen haben. Sie will vermeiden, dass das Personalbudget wegen den Staatssekretären aufgestockt werden muss. Da muss man sich nun aber fragen, wie man das vollziehen kann. Das Personalbudget stellt am Ende einen Gesamtbeitrag dar, nämlich die Ausgaben für das Personal. Das Personalbudget wird durch Hunderte von Faktoren bestimmt, nicht nur durch die Staatssekretäre. Wie wollen Sie nachweisen, ob zum Beispiel eine Budgetaufstockung ausgerechnet durch diese 10 Staatssekretäre bestimmt ist, wenn irgendwelche Zulagen an sämtliches Personal erhöht worden sind? Das ist technisch nicht möglich. Das ist gut gemeint und dem Sinn nach verständlich, aber das Personalbudget als Ganzes ist eine derart komplex zusammengesetzte Zahl, dass es unmöglich ist, irgendwelche Veränderungen des Globalbudgets auf die 10 Staatssekretäre zurückzuführen. Natürlich kosten 10 Staatssekretäre mehr als 10 Raumpflegerinnen. Das ist zweifellos der Fall. Das hat aber nichts mit der Gleichberechtigung der Geschlechter zu tun, sondern mit dem Aufgabenbereich.

Es ist Sache des Parlamentes, das Personalbudget als Ganzes zu genehmigen oder zu bereinigen. Diese Kompetenz behalten wir auch noch, wenn Staatssekretäre da sind. Wenn uns das Budget zu hoch ist, müssen wir es reduzieren oder zurückweisen. Aber wir können das nicht, wie von der Minderheit beantragt, im Gesetz festschreiben, weil es, wie ich erklärt habe, gar nicht feststellbar ist, weswegen sich ein Budget verändert hat.

Ich empfehle Ihnen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen. Der Antrag, den die Kommissionsminderheit übernommen hat, wurde übrigens in der Kommission mit 14 zu 6 Stimmen abgelehnt.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La proposition de minorité Ruckstuhl a été repoussée en commission par 14 voix contre 6. Par conséquent, je vous demande d'en faire de même.

Lorsque l'on parle – comme le fait la majorité de la commission – d'un «plafonnement du personnel», la notion est parfaitement claire. On peut comparer d'une année à l'autre combien il y a de personnes dans l'administration fédérale, et on peut ainsi très bien voir s'il y a une augmentation du personnel en raison de la nomination de trois, quatre ou dix secrétaires d'Etat.

En revanche, la notion d'«augmentation du budget de la Confédération affecté au personnel» n'a évidemment aucun sens. Si on fait une augmentation qui est motivée notamment par l'augmentation du coût de la vie, il est clair qu'il y aura une augmentation du budget de la Confédération affecté au personnel. Personne ne saura si c'est la faute des secrétaires d'Etat ou de l'indice du coût de la vie. Si des fonctionnaires – et il y en a des centaines et des milliers chaque année – bénéficient d'une augmentation annuelle de traitement, vous aurez déjà pour ce motif une augmentation du budget de la Confédération affecté au personnel. Inversement, si vous avez du personnel de la Confédération qui s'en va, qui est au maximum des classes de traitement, et qui est remplacé par des jeunes au minimum de ces classes, vous aurez une diminution du budget de la Confédération affecté au personnel et vous ne pourrez absolument pas dire si les secrétaires d'Etat ont eu une influence ou pas sur ce chiffre total.

Par conséquent, la notion même défendue par la minorité de la commission n'est pas précise. Elle est absolument inutilisable. Alors, je crains – contrairement à ce que disait M. Fritschi Oscar – que ce soit de la poudre aux yeux. On jette de la poudre aux yeux du peuple dans l'espoir qu'on améliorera la situation pour une éventuelle votation sur un référendum. Cela n'a

aucun sens, parce que la notion même est indéfinissable et parce que personne ne pourra jamais faire la démonstration qu'on a respecté cette disposition légale.

Par conséquent, je vous invite à suivre la proposition de la majorité de la commission qui, par 14 voix contre 6, vous invite à en rester à la limitation du plafonnement. Je vous promets que lors d'un éventuel référendum populaire, c'est évidemment cette notion qui impressionnera l'électeur, et pas celle du budget de la Confédération affecté au personnel.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	71 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	60 Stimmen

Ziff. II

Neuer Antrag der Kommission

Abs. 1

Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Ch. II

Nouvelle proposition de la commission

Al. 1

La présente loi est sujette au référendum facultatif.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Angenommen – Adopté

Namentliche Gesamtabstimmung

Vote sur l'ensemble, par appel nominal

(Ref.: 1163)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aguet, Bär, Baumann Ruedi, Bäumlín, Béguelin, Bezzola, Bircher Peter, Borel François, Bundi, Bürgi, Camponovo, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Columberg, Comby, Cornaz, Couchepin, David, Diener, Dormann, Duvoisin, Fankhauser, Fischer-Sursee, Fritschi Oscar, Grossenbacher, Heberlein, Hess Peter, Hildbrand, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Mamie, Meyer Theo, Misteli, Nabholz, Nebiker, Ostermann, Philippona, Raggenbass, Savary, Schmid Peter, Segmüller, Seiler Rolf, Singeisen, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Vollmer, Wick, Wyss William, Züger (59)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Allenspach, Binder, Bischof, Blocher, Bodenmann, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bühler Gerold, Carobbio, Danuser, Deiss, Dettling, Dreher, Dünki, Eggenberger, Engler, Epiney, Eymann Christoph, Fasel, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fiderici Charles, Früh, Gadiant, Giger, Gobet, Graber, Gros Jean-Michel, Gysin, Hari, Herczog, Hess Otto, Hubacher, Iten Joseph, Jaeger, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Leuenberger Ernst, Maitre, Maspoli, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Müller, Narbel, Neuenchwander, Oehler, Poncet, Reimann Maximilian, Ruckstuhl, Rutishauser, Sandoz, Scherrer Jürg, Scheurer Rémy, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Vetterli, Weyeneth, Wittenwiler, Ziegler Jean, Zwygart (74)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Baumberger, Brunner Christiane, Bühlmann, Eggly, Fischer-Seengen, Haering Binder, Hämmerle, Hollenstein, Leuba, Loeb François, Rycken, Steiger Hans (12)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aregger, Aubry, Baumann Stephanie, Berger, Blatter, Bortoluzzi, Brügger Cyrill, Bugnon, Caccia, Chevallaz, Cincera, Darbellay, de Dardel, Ducret, von Felten, Frey Claude, Frey Walter, Giezendanner, Goll, Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Hafner Ursula, Hegetschweiler, Jeanprêtre, Lepori Bonetti, Leuenberger Moritz, Maeder, Marti Werner, Matthey,

30. Januar 1995 N

Meier Hans, Mühlemann, Perey, Pidoux, Pini, Rechsteiner, Robert, Rohrbasser, Ruf, Ruffy, Schenk, Scherrer Werner, Schnider, Schweingruber, Sieber, Spielmann, Stamm Judith, Tschuppert Karl, Wanner, Weder Hansjürg, Wiederkehr, Zbinden, Zisyadis, Zwahlen (54)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
Schmidhalter (1)

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates
Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse
gemäss Brief an die eidgenössischen Räte
Proposition du Conseil fédéral
Classer les interventions parlementaires
selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

93.075

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz**
**Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi**

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1994, Seite 170 – Voir année 1994, page 170
Beschluss des Nationalrates vom 30. Januar 1995
Décision du Conseil national du 30 janvier 1995

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es ist kürzlich darauf hingewiesen worden, wie langatmig schweizerische Gesetzgebung sein könne. Wir haben das vorliegende Geschäft, 93.075, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, als Erstrat am 9. März 1994 behandelt und mit klaren Entscheiden an den Nationalrat weitergeleitet. Es scheint mir richtig, wenn ich in einem Eingangsstatement den wesentlichen Inhalt der Vorlage nochmals umreisse und Ihnen den Fortgang der Dinge nach unserer Beschlussfassung vor Augen führe.

Zentrale Punkte der Vorlage sind die folgenden Elemente:

1. Es geht darum, zur Entlastung der Departementsarbeit der Bundesräte die Arbeit im Kollegium zu stärken. Das Land braucht eine überzeugende Regierung.

2. Es geht darum, das in zwei Schritten zu tun: In der «Reform 93», mit der wir uns jetzt auseinandersetzen, und der «Reform 95», die auf uns zukommt. Lassen Sie es mich hier sagen: Es geht darum, jetzt einen ersten Schritt zu tun, um dann einen zweiten folgen zu lassen.

Zwei Haltungen, die im Nationalrat deutlich wurden, haben Unrecht: Die, die den ersten Schritt nicht tun wollen, damit kein zweiter getan werden kann, und die, die den zweiten Schritt jetzt tun wollen, ohne einen ersten getan zu haben.

3. Entgegen den Behauptungen, die erste Phase präjudiziere die zweite, möchte ich aus der ersten Lesung zwei Zitate in Erinnerung rufen. Kollege Büttiker hat damals formuliert: «Bei

der heute vorliegenden Regierungsreform als erstem Schritt dürfen somit keine Überbeine und Präjudizien als Hypothek für eine echte Nachfolgereform geschaffen werden.» (AB 1994 S 146)

Kollege Rhinow hat ihn am 9. März 1994 sekundiert. Ich wiederhole und gebe es auch gerne noch einmal zu Protokoll: «Mit dieser Bestätigung durch die Bundesversammlung präjudizieren wir ein künftiges Modell nicht.»

4. Mittel der Entlastung der Bundesräte sind von uns beschlossen: zehn Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre. Sie sind nicht Bundesräte, sie sind nicht Beamte, sie sind Führungspersönlichkeiten, die die Bundesräte wirksam entlasten, sie beraten, sie in Kommissionen und im Plenum vertreten und mithin im Bereich der Politik tätig sind.

Ob und in welcher Form die Bestätigung ihrer Wahl durchgeführt werden soll, ist offensichtlich politisch zentral, politisch entscheidend. Persönlich bin ich der Meinung, dass sich hier und gerade hier die Flexibilität des Gesetzgebers zeigen muss.

5. Ein weiteres Mittel für eine effiziente, auf Menschen zugeschnittene Führung ist die Übertragung der Organisationskompetenz an den Bundesrat. Es soll nicht so sein, dass Strukturen Menschen dominieren, sondern dass Menschen Strukturen, ihren Arbeitsstil, ihre Aufgaben der politischen Bedeutung und der Herausforderung der jeweiligen Lage anpassen können. Das ist Flexibilisierung.

Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass es sich um eine Regierungs- und Verwaltungsreform handelt. Bundesrat Stich hat dazu kürzlich einmal sinngemäss gesagt, Regierung und Verwaltung seien unterscheidbar, aber nicht trennbar. Es hat manchmal den Anschein, als ob nur die Regierungsreform zur Debatte stünde. Das ist falsch. Wenn dieses Gesetz in Kraft tritt, wird anders verwaltet, neu und flexibler strukturiert, differenziert – hoffentlich auch besser.

Soviel zum Gehalt der Vorlage, kurz und unvollständig.

Und nun die Abläufe, die ich Ihnen auch gerne in Erinnerung rufe. Die ständerätliche nichtständige Kommission hat mit ihren Beratungen im Jahre 1990 begonnen und sich intensiv mit der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundesrates unter dem Vorsitz von Herrn Professor Eichenberger auseinandergesetzt.

Dabei haben uns die Bundespräsidenten Felber, Cotti, Ogi, Stich und jetzt Villiger begleitet, assistiert vom Bundeskanzler. Ihre Kommission hat seinerzeit die Vorlage zuhanden des Plenums einstimmig verabschiedet. Das Plenum des Ständerates ist der Kommission am erwähnten 9. März 1994 im wesentlichen gefolgt. Die Organisationskompetenz soll dem Bundesrat abgetreten werden. Er soll von zehn Staatssekretären oder Staatssekretärinnen bei der Departementsarbeit unterstützt werden. Die auf Antrag des Departementsvorstehers durch den Bundesrat erfolgte Wahl der Staatssekretäre soll von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt werden. So fand das Geschäft im Ständerat mit 21 zu 3 Stimmen bei einigen Enthaltungen Zustimmung.

Die nationalrätliche Kommission hat bis zum 13. Dezember 1994 drei Sitzungen durchgeführt. Sie stimmte der Vorlage als Einheit und in einer leicht modifizierten Fassung mit Staatssekretären mit 13 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu. Die Behandlung der Vorlage im Plenum war für die Herbstsession, dann für die Wintersession 1994 vorgesehen. Schliesslich landete sie nach der versuchten Sanierung der Bundesfinanzen in der Sondersession 1995. Das mehr oder weniger überraschende Ergebnis ist Ihnen bekannt.

Zuerst wurde die Vorlage in die Beschlüsse A (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) und B (Bundesgesetz über die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre) aufgeteilt. Der Beschluss B wurde am 30. Januar 1995 in einer namentlichen GesamtAbstimmung wie folgt verworfen: 59 Jastimmen standen 74 Neinstimmen gegenüber. 55 Ratsmitglieder stimmten nicht, und 12 enthielten sich der Stimme. So ging das Geschäft an den Ständerat zurück.

Ihre Kommission hat das Geschäft zur Bereinigung der Differenzen in drei Sitzungen im Beisein von Bundespräsident Villiger und Bundeskanzler Couchepin beraten. Die erste Sitzung

fand am 31. Januar 1995 statt, einen Tag nach dem Entscheid des Nationalrates.

Für die nichtständige Kommission war über Wochen und Monate hinaus kein anderer Termin zu finden. Den Parlamentsdiensten ist es zu verdanken, dass die notwendigen Unterlagen buchstäblich über Nacht erstellt werden konnten. Ich hebe das hervor, damit nicht der Eindruck entsteht, die Kommission des Ständerates hätte quasi umgehend den Nationalrat kontern wollen. Die Arbeiten für diese Lesung des Gesetzes wurden am 13. Februar 1995 an einer weiteren Sitzung fortgeführt, und am 15. März fand eine letzte Sitzung aus aktuellem Anlass statt.

Die Kommission hat vorweg vier grundlegende Entscheide getroffen – alle nach gehöriger Beratung –: zwei stillschweigend, zwei mit Abstimmung. Wir waren uns erstens einig, nicht noch einmal das zu wiederholen, was wir in siebzehn Sitzungen erarbeitet haben. Des weiteren stimmten wir auch dafür, am System «Reform 1993» und «Reform 1995» festzuhalten, wobei der erste Schritt auf Gesetzes-, der zweite auf Verfassungsstufe zu tun ist.

Den Voten der Kommissionsmitglieder ist zu entnehmen, dass die «Reform 1993» eine Sofortmassnahme zur «Reform 1995» bleiben soll, ohne sie zu präjudizieren. Soweit die Beschlüsse, die einem offenbaren Konsens entsprangen.

Über die Frage der Aufteilung der Vorlage und die Streichung der Staatssekretäre aus der «Reform 1993» hat die Kommission abgestimmt. Der Nationalrat hat, wie gesagt, die Vorlage in einen Beschluss A und einen Beschluss B geteilt. Offenbar ist es im Nationalrat einigen darum gegangen, einen Teil der Vorlage zu retten, einer Mehrheit aber darum, Staatssekretäre zu eliminieren.

Die Kommission hat die Frage der Teilung der Vorlage intensiv, unter grundsätzlichen und taktischen Aspekten, beraten. Dabei wurde argumentiert, dass die Verwaltungsreform mit der Frage der Staatssekretäre zutiefst vernetzt sei. Ich zitiere aus einem anderen Votum: «Wo bleibt das Beharrungsvermögen des Ständerates, nachdem er eine Vorlage mit einer besseren Ja-Mehrheit (21 zu 3 Stimmen) verabschiedet hat, als der Nationalrat sie jetzt ablehnt (74 zu 59 Stimmen)?»

Schliesslich wurde überlegt: «En démocratie directe, je crois qu'il est important que nous cessions de nous laisser manipuler par la menace du peuple. Si un référendum est lancé, nous nous battons pour le gagner. Si nous perdons, nous saurons qui sont les responsables de l'échec.» Mit 12 zu 2 Stimmen hat sich die Kommission anschliessend gegen die Aufteilung entschieden, und ich bitte Sie, ihr zu folgen.

Bei der Frage der Einführung der Staatssekretäre hat die Kommission noch deutlicher an ihren Beschlüssen festgehalten; das Resultat: 13 Jastimmen, keine Neinstimme, 1 Enthaltung. Sie erinnern sich, dass wir im Ständerat die Zahl von zehn Staatssekretären beschlossen haben. Die Zahl soll nun, entsprechend einem Beschluss des Nationalrates, auf das Total des Stellenplanes angerechnet, nicht aufgestockt werden. Wir haben uns klar für politische Staatssekretäre, Führungskräfte unter der Verantwortung der Departementsvorsteher, ausgesprochen. Auch daran möchten wir festhalten, wie auch an der Umschreibung der Tätigkeit.

Wenn es jetzt bei der «Reform 1993» vor allem darum geht, die Bundesräte zu entlasten, so muss dieser Weg gegangen werden. Auf der Stufe Departement muss jemand zusätzlich Verantwortung übernehmen und muss bei der Meinungsbildung, bei der Entschlussfassung und bei der Durchsetzung in den Kommissionen und im Plenum des Parlamentes mitwirken. Das sind die Staatssekretäre im Sinne dieser Vorlage, dazu sagt Ihre Kommission ja.

Unsere Kommission bittet Sie in diesem Sinn, das Differenzbereinigungsverfahren mit dem Nationalrat durchzuführen. Eine klare Mehrheit ist sich in vielen Punkten einig, andere Fragen sind im Rat zu entscheiden. An den Grundideen, über die viel nachgedacht und an denen viel gearbeitet wurde, möchten wir festhalten, ohne uns den Anregungen des Nationalrates zu verschliessen. Meiner Meinung nach sind eine Regierung, deren Mitglieder durch Staatssekretäre entlastet sind, und eine neustrukturierte und kooperierende Verwaltung nötig, damit die Schweiz den Herausforderungen der Zukunft im öffentlichen Sektor gerecht werden kann.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich weiss natürlich, dass Sie als Erstrat über die ganze Frage schon einmal eine Grundsatzerdebatte geführt haben, aber ich bin Ihnen trotzdem dankbar, wenn Sie mir als neuem Bundespräsidenten gestatten, im Anschluss an die allgemeinen Bemerkungen Ihres Kommissionspräsidenten ebenfalls noch einige grundsätzliche Bemerkungen zu machen, und zwar möchte ich Ihnen darlegen, wie wichtig mir persönlich und dem Bundesrat diese Reform ist.

Es ist etwas der Eindruck entstanden, es sei nirgends eine grosse Begeisterung für das vorhanden, was wir hier tun. Auch mich hat ehrlich gesagt enttäuscht, dass tragende politische Kräfte diesen Reformen so gleichgültig gegenüberstehen. Das Nein im Nationalrat zu den Staatssekretären ist, so glaube ich, auf eine unheilige Allianz zurückzuführen. Jene, die eine Entlastung des Bundesrates durch die neuen Staatssekretäre grundsätzlich ablehnen, haben sich offenbar zusammengefunden mit den anderen, denen die Reformvorschläge des Bundesrates zu wenig weit gehen. Wir scheinen wieder einmal vor einer Art helvetischer Eigenart zu stehen, nämlich vor der Eigenart, dass die, die nichts wollen, zusammen mit jenen, die das Utopische wollen, bewirken, dass wirklich nichts geschieht. Das wäre schade.

Der Bundesrat lehnt eine Reform, die noch weiter geht, nicht ab. Sie wissen das. Er geht aber davon aus, dass eine solche das gesamte System umfassen müsste, nicht nur die Regierung. Deshalb wird eine solche Reform ein sehr schwieriger und langwieriger Prozess sein, der sorgfältig eingeleitet und durchgeführt werden muss. Aber der Handlungsbedarf besteht schon jetzt, und zwar ist er dringend.

Wir alle wissen, dass sich der Staat in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert hat. Er legt nicht mehr nur gewisse Regeln des Zusammenlebens fest. Er sorgt nicht mehr nur für die äussere Sicherheit. Er ist selber in grossem Umfang zum Problemlöser, zu einer Art umfassendem Dienstleistungsbetrieb, geworden. Gleichzeitig ist auch die Komplexität der Probleme, wie wir alle wissen, überproportional gewachsen. Viele der Probleme – das kompliziert es noch einmal – können nur noch gemeinsam, auf internationaler Ebene, gelöst werden. Das wiederum führt dazu, dass die Erarbeitung solcher übergreifender Lösungen kompliziert wird. Gleichzeitig ist – auch das merken wir – die Anspruchshaltung gegenüber dem Staat überproportional signifikant gewachsen. Der Staat wird dadurch chronisch überfordert. Die dramatische Budgetkrise ist ein Indiz dafür. Ich meine, dass diese Budgetkrise im Grunde kein finanzpolitisches, sondern ein staatspolitisches Problem ist.

Nun, die Führungsstrukturen des Staates haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten, auch wenn immer wieder Verbesserungen vorgenommen worden sind. Es ist nicht ein eigentlicher Notstand, aber es besteht doch eine Diskrepanz zwischen den Ansprüchen an eine moderne Staatsführung und dem Ist-Zustand. Die Führung eines komplexen Staatswesens in einem komplexen Umfeld stellt an eine Regierung höhere Anforderungen als früher – auch an das Parlament. Die Beanspruchung des Bundesrates ist in sehr vielen Bereichen messbar gestiegen.

Ich gebe Ihnen nur vier Beispiele: vermehrte Auslandkontakte, vermehrte Beanspruchung durch das Parlament – das ist kein Vorwurf, sondern das ist die Folge der Komplexität der zu lösenden Probleme –, vermehrter Kommunikationsbedarf mit dem Volk direkt, aber auch mit den Medien, und grössere Ansprüche an die Führung der Verwaltung.

Es ist nötig, dass wir die Führungsstrukturen diesen veränderten Verhältnissen anpassen. Deshalb ist das Ziel der Reform, die jetzt vorliegt, eigentlich das, die politische Führungskraft des Bundesrates generell zu stärken, die Präsenz der politischen Führung national, aber auch international zu erhöhen, dem Bundesrat zu ermöglichen, sich auf die wesentlichen Entscheide zu konzentrieren und für das staatliche Handeln Prioritäten zu setzen.

Der Bundesrat möchte mit dieser Reform den Departementschefs jene Instrumente zur Verfügung stellen, die sie brauchen, um eine klare Führung von oben her zu ermöglichen und sich gleichzeitig von untergeordneten Führungsaufgaben

zu entlasten. Mit den Staatssekretären wird hier eine wichtige Neuerung eingeführt.

Man darf sich von dieser Bezeichnung nicht irreführen lassen. Die neuen Staatssekretäre sind mehr als die Titularstaatssekretäre nach heutigem Recht, auch wenn sie gleich heissen. Die neuen Staatssekretäre sollen den Departementsvorsteher in bestimmten Tätigkeitsgebieten des Departements weitgehend vertreten können – gegen innen, gegenüber der Verwaltung, gegenüber dem Parlament und vor allem auch gegenüber dem Ausland. Sie sind also, wenn Sie so wollen, herausragende enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der politischen Verantwortungsträger. Sie sind legitimiert, deren Positionen im In- und Ausland zu vertreten. Damit entlasten sie natürlich den einzelnen Vorsteher von gewissen Führungsaufgaben; das wiederum stärkt den Bundesrat als Kollegium, als Kollegialregierung.

Nun sind aber die Staatssekretäre keine eigentlichen Politiker. Sie tragen auch keine direkte politische Verantwortung. Diese Verantwortung muss ganz eindeutig beim Bundesrat bleiben. Das ist mir wichtig. Einige der Änderungen, die von parlamentarischer Seite vorgenommen worden sind, heben die Funktion und die Bedeutung der Staatssekretäre stärker hervor. Sie sind zum grossen Teil auch eine Verbesserung. Zur parlamentarischen Bestätigung der Staatssekretäre werde ich mich in der Detailberatung äussern. Dazu will ich im Moment nichts sagen.

Ich möchte aber noch etwas Wichtiges sagen, was Sie im Zusammenhang mit dieser Reform realisieren müssen: Es wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform – also nicht mit der Regierungsreform im engsten Sinne, sondern mit der Verwaltungsreform – darum gehen müssen, geeignete Teilbereiche der Staatstätigkeit so zu definieren, dass an deren Spitze Staatssekretäre Führungsverantwortung übernehmen können, und zwar klar definierte Führungsverantwortung, nicht irgend etwas, was in den Wolken schwebt und einen schönen Titel trägt.

Ich kann Ihnen sagen, dass sich in meinem Departement ähnliche Strukturen seit Jahren äusserst gut bewährt haben. Nehmen Sie zum Beispiel die Funktion eines Generalstabschefs; dieser ist auf militärischer Seite durchaus mit einem Staatssekretär vergleichbar.

Ich habe auch schon angedeutet – und das ist sehr wichtig –, dass es mit der Einführung der Staatssekretäre nicht sein Bewenden haben kann, denn wir müssen jetzt im Rahmen einer Verwaltungsreform die Voraussetzungen schaffen, damit diese Staatssekretäre optimal eingesetzt werden können. Erst mit diesen beiden Elementen können wir die Organisation und die Führung der Verwaltung den neuen Erfordernissen der Zeit anpassen. Gegenwärtig werden im Rahmen einer Projektorganisation grundlegende Reformvorschläge für die Verwaltungsreform erarbeitet.

Ich sage Ihnen ganz klar, dass es nach meiner Überzeugung in diesem Bereich keine Tabus geben darf. Die Aufhebung oder Zusammenlegung von Bundesämtern muss ebenso geprüft werden wie Privatisierungen oder Verselbständigungen mit Leistungsaufträgen. Der Bundesrat wird auch prüfen müssen, ob die Aufgabenfelder ohne Rücksicht auf die heutigen Departementsstrukturen neu auf die sieben Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlei verteilt werden sollen. Es ist also durchaus denkbar, dass ganz neue Strukturen, auch neue Departementsstrukturen, entstehen.

Das Ziel wäre eine gleichmässige Verteilung einerseits der politischen Gewichte, andererseits aber auch der eigentlichen Arbeitsbelastung. Um diese Strukturen rasch schaffen zu können, haben wir Ihnen in diesem Gesetz – und ich bin froh, dass es nicht bestritten ist – beantragt, dem Bundesrat die Kompetenz zur eigenständigen Organisation der Verwaltung zu übertragen. Der Bundesrat ist gewillt, so schwer das auch sein mag, von dieser Kompetenz dann wirklich Gebrauch zu machen und sie nicht nur kosmetisch zu nutzen.

Vielleicht noch kurz zur Aufteilung der Vorlage: Die Gründe, die im Nationalrat zur Aufteilung geführt haben, waren meines Erachtens vor allem taktischer Natur; ein Teil der Ratsmitglieder bezweifelte, dass die Reformvorlage als Ganzes die Hürde eines Referendums würde nehmen können. Es beschäftigt

mich schon, wenn die bloss Androhung eines Referendums von irgendeiner Seite her schon genügt, um eine nötige und wichtige Vorlage zu Fall zu bringen.

Ich muss einfach noch einmal darauf hinweisen, dass diese Reform auf zwei Pfeilern steht: auf dem der Verwaltungsreform und dem der Schaffung der Staatssekretäre. Wenn ein Pfeiler herausgebrochen wird, dann bleibt diese Reform ein Torso, weil diese beiden Pfeiler miteinander vernetzt sind.

Eine solche Aufteilung der Vorlage, eine Rückweisung des Teils über die Staatssekretäre also, würde die Reform natürlich verzögern, oder sie würde – wenn die beiden Teile parallel behandelt würden – förmlich dazu einladen, den Teil über die Staatssekretäre per Referendum zu Fall zu bringen; dann hätten wir diesen Torso, mit dem wir in unseren Reformbestrebungen weit zurückgeworfen würden. Sie glauben doch nicht, dass eine grosse Reform, die wirklich in die Tiefe geht und eine Verfassungsänderung erfordert, so leicht realisierbar wäre, wenn es nicht einmal möglich ist, diesen kleinen Teil zu realisieren!

In diesem Sinne wurde seit Jahren eine tiefgreifende Reform des Regierungssystems gefordert. Es geht auch um die politische Glaubwürdigkeit von uns allen. Es wurde eine tiefgreifende Reform des Systems gefordert, und plötzlich hat man sogar Angst davor, das zu realisieren, was machbar wäre und was eigentlich die bewährten Elemente des heutigen Systems bewahrt und aufrechterhält. In diesem Sinne ist der Bundesrat der Meinung, man sollte die Vorlage ungeteilt so verabschieden, wie Sie das vorgesehen haben.

Ich bin Ihnen auch sehr dankbar, wenn Sie mithelfen, mit dem Bundesrat zusammen Wege zu suchen, die die Realisierbarkeit dieser Vorlage verbessern. Ich denke auch an die Frage der Bestätigung durch das Parlament. Auch da ist der Bundesrat bereit, gewisse Kompromisse zu machen, damit wir am Schluss noch etwas in der Hand haben und nicht einfach vor einem Scherbenhaufen stehen. In diesem Sinne möchte ich der Kommission herzlich für die sehr tiefgreifende und seriöse Arbeit danken.

In einem Punkt bin ich nicht ganz der gleichen Meinung wie Sie, aber das gehört ja zum demokratischen Spiel. Ich danke Ihnen dafür, wenn Sie mithelfen, daraus eine Vorlage zu machen, die erstens nützt und zweitens realisierbar ist.

Art. 40–42

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir können die Artikel 40, 41 und 42 zusammennehmen. Die Kommission hat – wie Ihnen von mir und jetzt von Herrn Bundespräsident Villiger dargelegt wurde – an der Institution der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen festgehalten, und zwar mit einem ganz klaren Votum von 13 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. Sie hat damit die Artikel 40, 41 und 42 gemäss unserer ersten Lesung bestätigt.

Ich bitte Sie, diesem Entscheid zu folgen.

Jagmetti Riccardo (R, ZH): An dieser Stelle verzichte ich einstweilen auf eine materielle Begründung meines Standpunktes. Ich möchte nur vorweg sagen, dass ich der Regelung in Artikel 41 Absatz 3 nicht zustimmen könnte, wonach die Staatssekretäre den Bundesrat in den Sitzungen der Räte vertreten, wenn die Staatssekretäre nicht von den Räten bestätigt werden.

Ich möchte einfach schon jetzt signalisieren, Herr Präsident, dass ich bei einem abweichenden Entscheid in Artikel 43 dann den Wunsch hätte, dass der entsprechende Passus in Artikel 41 gestrichen wird. Das drängt sich jetzt nicht auf, sondern hängt von der Lösung bei Artikel 43 ab.

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Ziegler Oswald, Bieri, Cottier, Danioth, Huber)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Petitpierre

Abs. 2

Nach jeder Gesamterneuerung des Bundesrates wählt er auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre neu.

Abs. 3 (neu)

Er kann gemäss Artikel 65quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes ihre Bestätigung durch die Bundesversammlung verlangen.

Antrag Ziegler Oswald

Abs. 2

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch eine gemeinsame Kommission des National- und des Ständerates. Sie setzt sich aus 9 Mitgliedern des Nationalrates und 4 Mitgliedern des Ständerates zusammen und konstituiert sich selbst.

Art. 43

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Ziegler Oswald, Bieri, Cottier, Danioth, Huber)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Petitpierre

Al. 2

Il procède à une nouvelle nomination des secrétaires d'Etat, après le renouvellement complet du Conseil fédéral.

Al. 3 (nouveau)

Il peut demander l'agrément de l'Assemblée fédérale au sens de l'article 65quinquies de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Proposition Ziegler Oswald

Al. 2

La nomination doit être confirmée par une commission mixte du Conseil national et du Conseil des Etats. La commission se compose de 9 membres du Conseil national et de 4 membres du Conseil des Etats. Elle se constitue elle-même.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es hat sich erneut gezeigt und wird sich auch hier zeigen, dass die Frage der Bestätigung eines Staatssekretärs nach seiner Wahl durch den Bundesrat aufgrund des Vorschlages des Departementsvorstehers – die weiblichen Formen sind bei dieser Schilderung immer inbegriffen – zu einer die Vorlage gefährdenden Differenz geworden ist. Mit Herrn Bundespräsident Villiger möchte ich vor diesem Hochspielen der Differenz warnen. Es ist nicht zu übersehen, dass der Bundesrat wählt; wenn die Bestätigung – nicht die Wahl! – durch das Parlament ausbleibt, wählt wieder der Bundesrat, wiederum auf Vorschlag des Departementsvorstehers – und nicht die Bundesversammlung.

Im übrigen wurden in unserer Kommission die bekannten Argumente nochmals vorgetragen, und dann wurde entschieden. Mit 8 Stimmen schlägt Ihnen eine Kommissionsmehrheit Festhalten an unserem Beschluss aus der ersten Lesung vor. Eine Kommissionsminderheit hat mit 5 Stimmen dem Vorschlag des Bundesrates, Verzicht auf Bestätigung, zugestimmt. Es liegt auf der Hand, dass zwischen diesen antithetischen Haltungen weitere Lösungen möglich sind. Das hat dazu geführt, dass wir an der Kommissionssitzung vom 15. März 1995 die Verhandlungen noch einmal aufgenommen haben. Im Beisein von Bundespräsident Villiger, Bundeskanzler Couchepin und Professor Eichenberger wurde nur dieser umstrittene Punkt, die Frage der Bestätigung der Staatssekretäre, Artikel 43, erneut geprüft. Aus mehreren Varianten, die

der Kommission vorgelegt wurden, kristallisierten sich drei heraus, die eine gewisse Unterstützung erfahren.

1. Das Listensystem mit einer gemeinsamen Bestätigung der Staatssekretäre zu Beginn der Einführung der Institution und der jeweiligen Legislaturperiode: Während der Legislaturperiode käme es bei Rücktritt oder anders begründetem Ausscheiden aus dem Amt zu Einzelbestätigungen.

2. Das Kommissionssystem, das die Bestätigung durch eine Kommission aus National- und Ständeräten vorsieht. Hier liegt ein Antrag Ziegler Oswald vor.

3. Ein System, das Staatssekretäre nur dann bestätigt, wenn sie regelmässig im Plenum des Ständerates und des Nationalrates auftreten. Tun sie das nicht, bleiben sie mit ihrer Arbeit im Departement, so bleibt es bei der Wahl durch den Bundesrat. Eine Kombination mit dem Listensystem von Herrn Petitpierre liegt als Antrag Petitpierre ebenfalls heute vor. Es liegt auf der Hand, dass diese Anträge dem Antrag der Mehrheit – Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung –, den ich als Kommissionspräsident zu vertreten habe, gegenüberstehen.

Aus all dem wird ersichtlich, dass der Kommission sehr daran gelegen ist, dass die Institution der Staatssekretäre, aber auch die ganze Vorlage, nicht an der Frage der Bestätigung scheitert. Insofern sind die Ihnen vorliegenden Einzelanträge Fortschritte in einer polarisierten Situation, Ich habe aber darauf hinzuweisen, dass eine Mehrheit der Kommission an der Bestätigung durch die Bundesversammlung festhält.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit: Es ist richtig, dass Sie auf der Fahne einen Minderheitsantrag finden, bei dem ich als Erstunterzeichner aufgeführt bin. Der Minderheitsantrag stellt eine der zwei Extremlösungen dar, wie sie damals zur Diskussion standen:

1. Kommissionsmehrheit: Bestätigung der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung;

2. Kommissionsminderheit: keine Bestätigung, alleiniger und ausschliesslicher Entscheid des Bundesrates.

Ich bin der Meinung – das habe ich in der Kommissionssitzung klar gesagt –, dass es jetzt darum geht, einen Kompromiss zu suchen. Der Kompromiss kann nur zwischen den beiden Extremanträgen liegen. Deshalb verzichte ich meinerseits auf den Minderheitsantrag. Es steht aber selbstverständlich jedem anderen Mitunterzeichner frei, diesen Minderheitsantrag aufrechtzuerhalten.

Ich bitte Sie deshalb zu klären, ob er von einem anderen Mitglied der Minderheit aufrechterhalten wird oder nicht.

Präsident: Herr Kollege Ziegler verzichtet auf den Minderheitsantrag. – Der Antrag wird nicht aufrechterhalten, er ist zurückgezogen.

Ziegler Oswald (C, UR): Sie verstehen zweifellos, wenn ich zu Beginn meiner Ausführungen zu meinem Einzelantrag noch einmal festhalte, dass ich überzeugt bin, dass der Antrag der Minderheit die richtige Lösung gewesen wäre: Der Bundesrat entscheidet alleine – eine klare Aufgabenteilung, eine klare Situation. Aber – ich habe es bereits erwähnt – gefragt ist ein Kompromiss. Was mich anbelangt, so will ich einen Schritt auf einen solchen Kompromiss hin tun. Deshalb habe ich auf den Antrag der Minderheit verzichtet.

Der Kompromiss liegt darin, dass der Bundesrat für die Wahl der Staatssekretäre nicht allein zuständig ist, sondern dass deren Wahl der Bestätigung durch eine eigens für diese Bestätigungen eingesetzte Kommission bedarf. Dieser Kompromiss präjudiziert meines Erachtens den nächsten Schritt der Regierungsreform nicht. Für mich ist nämlich nur ein Kompromiss akzeptierbar, der den nächsten Schritt der Regierungsreform nicht präjudiziert.

Gemäss Antrag der Mehrheit der Kommission hat die Bundesversammlung die Wahl zu bestätigen. Gemeint ist selbstverständlich die Vereinigte Bundesversammlung, obwohl ich nicht weiss, ob dieser Antrag aufrechterhalten oder zugunsten des Kompromissvorschlages Petitpierre aufgegeben wird.

246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen also über die Bestätigung eines Staatssekretärs befinden. Meines Erachtens ist dies eine reine Alibiübung, und für Alibiübungen

ist mir das Parlament, die Vereinigte Bundesversammlung, zu gut. Einer solchen Bestätigung kann nämlich kein wirklicher Wert zugemessen werden. Zudem wird nach aussen zwischen Wahl und Bestätigung nicht unterschieden.

Wie wollen wir das den Stimmberechtigten, sollte das Referendum ergriffen werden, überhaupt klarmachen? Was ist dann schliesslich diese Bestätigung? Was ist die Wahl? Natürlich: Der Jurist begreift es und weiss, was was ist. Aber ich weiss nicht, ob das Volk hier folgen wird. Damit will ich nicht sagen, das Volk sei dumm. Aber man muss dem Volk auch nicht Fragen aufzischen, die es wahrscheinlich nicht sofort begreifen kann.

Wie wollen im übrigen 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Staatssekretäre begutachten? Es ist nicht zu erwarten, dass es dem Bundesrat gelingen wird, einen Staatssekretär oder eine Staatssekretärin zu finden, der oder die allen 246 Parlamentarierinnen und Parlamentariern passt. Die guten werden sich wahrscheinlich bei einem solchen Wahl- bzw. Bestätigungsverfahren nicht zur Wahl stellen. Mit dem Antrag der Mehrheit der Kommission würden wir meines Erachtens ein Bestätigungsverfahren statuieren, das dem Ziel, gute Leute für diese Posten zu finden, entgegensteht. Wir selber tragen also dazu bei, dass wir diese Posten nicht mit guten Leuten, Frauen oder Männern, besetzen können.

Zum Antrag Petitpierre lediglich ein paar wenige Bemerkungen:

Es gäbe zwei verschiedene Staatssekretäre, nämlich bestätigte und nicht bestätigte. Es ist allerdings möglich, dass es dann doch nur eine Kategorie gäbe, denn ich glaube nicht so recht daran, dass dieses Bestätigungsverfahren durch die Vereinigte Bundesversammlung Schule machen würde.

Auch dieser Antrag sieht aber die Vereinigte Bundesversammlung als Bestätigungsinstanz vor, und dafür gilt, was ich bereits zum Antrag der Mehrheit gesagt habe.

Ich bin der Meinung, dass eine Bestätigung, wenn es nicht anders geht, durch das Parlament erfolgen soll, aber eben nicht durch das gesamte Parlament. Es wurde gesagt: Vor dem Parlament darf nur auftreten, wer durch das Parlament bestätigt wird. Diesem Begehren entspricht mein Antrag; die Kommission ist vom Parlament einzusetzen, man kann Parlamentarierinnen und Parlamentarier aussuchen, die bei der Auswahl von Personen für hochdotierte Positionen eine gewisse Erfahrung haben. Es ist also eine eigentliche Spezialkommission; diese kann mit viel Erfahrung und mit aller Seriosität die Gewählten begutachten.

Die Bestätigung durch die Kommission ist endgültig, also ein einfaches Verfahren, weder eine Verweigerung der Bestätigung noch eine Bestätigung kann an die Vereinigte Bundesversammlung weitergezogen werden. Wir haben damit ein einfaches Verfahren, bei welchem das Parlament tatsächlich etwas zu sagen hat, nicht als ganzes Parlament – dieses hat lediglich über die Wahl der Mitglieder der Kommission zu bestimmen –, sondern über die von diesem Parlament eingesetzte Kommission.

Wir haben bereits eine Kommission, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und aus vier Mitgliedern des Ständerates zusammengesetzt ist. Es handelt sich um die Begnadigungskommission. Selbstverständlich kann die Begnadigungskommission nicht für diesen Auftrag eingesetzt werden. Wenn aber eine solche gemeinsame Kommission beider Räte seit Jahren oder gar Jahrzehnten bei der Begnadigung gute Dienste geleistet hat, ist nicht einzusehen, wieso eine solche Kommission diese guten Dienste nicht auch bei der Bestätigung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären leisten sollte. Es steht den Fraktionen frei, Leute zur Wahl vorzuschlagen, die den hohen Aufgaben dieses Bestätigungsverfahrens genügen. Es handelt sich zudem um ein sehr einfaches Verfahren: Die Kommission ist berechtigt, sich selber ein Reglement zu geben, sie konstituiert sich ohnehin selber.

Ein Wort zur Bedeutung des Parlamentes: Es geht mir bei diesem Geschäft nicht darum, die Bedeutung, das Ansehen, das Können des Parlamentes herabzusetzen. Ich meine aber, dass es nicht Aufgabe des gesamten Parlamentes ist, eine solche Frage zu lösen. Bei einer solchen Bestätigung ist dann eben niemand verantwortlich, jeder taucht unter. Parteipolitik

wird der Suche nach der fähigsten Person im Wege stehen, das Parlament ist für diese Aufgabe nicht geschaffen, es sei denn, man sagt, das Parlament könne alles, und was es mache, sei richtig, und damit fertig. Ich meine aber, es kann eine solche Aufgabe nicht seriös erfüllen, es wird eine Alibiübung bleiben, wenn es überhaupt zu solchen Bestätigungen kommt. Deshalb glaube ich, dass wir mit dieser Aufgabe nicht die Vereinigte Bundesversammlung betrauen dürfen.

Das ist aber bei der speziell für diese Bestätigung eingesetzten Kommission nicht der Fall. Jede Parlamentarierin oder jeder Parlamentarier weiss genau, dass es nur um diese Bestätigung geht. Bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder kann Rücksicht genommen werden; jeder weiss, dass er dafür verantwortlich ist, wen er bestätigt oder nicht bestätigt. Die Gefahr, dass die Bestätigung zu einer Alibiübung wird, ist bei einer solchen Kommission überhaupt nicht vorhanden.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag, diese Kommission einzusetzen, zuzustimmen.

Petitpierre Gilles (R, GE): Comme la majorité de la commission, je suis convaincu que la solution la meilleure est celle d'une confirmation par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de la nomination par le Conseil fédéral des secrétaires d'Etat. Mais ce point de vue n'est pas celui du Conseil national; l'interprétation de son vote négatif n'est pas facile pour autant. Ce point de vue n'est pas non plus celui du Conseil fédéral, dont la position est moins difficile à saisir. Ce point de vue inquiète enfin un groupe qui se sent minoritaire et ainsi exposé au risque que ses vues ne soient pas suffisamment prises en considération dans le choix des personnes. La nécessité de la révision en cours n'en est pas moins reconnue généralement. Il faut dès lors tenter d'empêcher que la réforme s'enlise, même si elle devait s'enliser pour de bonnes raisons et avec de bons arguments.

La solution que je vous propose avec MM. Onken et Schiesser traduit la volonté de répondre à certaines objections sans en susciter, autant que possible, de nouvelles. Elle résulte des débats que notre président, M. Huber, a eu la bonne idée d'organiser mercredi dernier, pour tenter d'éviter ou prévenir un blocage de la procédure de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Cette proposition n'a cependant pas pu être discutée comme telle, mais elle est une combinaison des idées émises par M. le président de la Confédération, M. le chancelier de la Confédération et nombre des membres de la commission. MM. Lanz et Hürlimann nous ont aidé à la rédiger.

1. Elle ne sacrifie pas l'idée que la qualité de secrétaire d'Etat appelle une consécration politique parlementaire si elle inclut la représentation du Conseil fédéral devant les assemblées plénières des deux Chambres. Cette consécration importe aussi vis-à-vis de l'administration, du Conseil fédéral lui-même et, indirectement, de nos partenaires étrangers.

2. Elle évite de remettre à un groupe de parlementaires (une commission existante, une nouvelle commission, une commission spéciale, un bureau, que sais-je, dans le sens de ce que propose la minorité) la responsabilité de la confirmation, avec tous les problèmes – j'y insiste – de représentativité que soulève la composition de ce groupe ou de cette commission. Pensez donc: quatre conseillers aux Etats sur 46 dans la proposition de la minorité. La compétence de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), dans le système que nous vous proposons, est assurée.

3. Elle implique que le Conseil fédéral reste parfaitement libre dans la nomination des secrétaires d'Etat, mais que ces derniers ne peuvent jouer le rôle de vice-conseillers fédéraux dans leurs relations avec nous, Chambres fédérales, qu'avec notre accord formel. Il dépend du Conseil fédéral d'avoir ou de ne pas avoir deux catégories de secrétaires d'Etat. Il le peut. Je souhaite qu'il ne le veuille pas, mais ça c'est une autre question.

4. Elle souligne que la nomination des secrétaires d'Etat est une affaire éminemment collégiale, et que le Parlement doit honorer cette idée en donnant son agrément à la liste présentée par le Conseil fédéral. Elle tient compte, ce faisant, de l'expression de certaines craintes – j'en parlais tout à l'heure – à

propos des manoeuvres politiques qui pourraient se développer autour de la confirmation des secrétaires d'Etat.

Formellement, notre proposition figure dans deux lois: la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et la loi sur les rapports entre les Conseils. La nomination par le Conseil fédéral est prévue à l'article 43 alinéas 1er et 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, tandis que l'agrément qui est prévu à l'alinéa 3 de cette loi est lui-même régi en bonne logique par la loi sur les rapports entre les Conseils. Les secrétaires d'Etat ne pourraient représenter le Conseil fédéral devant le plénum des Chambres que si ces dernières y ont consenti par un agrément donné par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) à la liste proposée par le Conseil fédéral après son renouvellement complet. Bien entendu, en cas de vacances en cours de législation, l'agrément d'une liste complémentaire serait possible.

Je mentionne pour mémoire l'article 65bis alinéa 1er LREC qui figure aussi sur notre dépliant. On ne règle là qu'un détail: la présence dans les commissions des secrétaires d'Etat, qu'ils soient agréés ou non, n'est pas discutée. En plénum, l'exigence de la présence d'un conseiller fédéral est toujours ouverte au sens de l'article 65quinquies alinéa 3 LREC du projet de loi tel qu'il figure sur le dépliant.

Voilà le fruit des efforts qu'avec le concours de M. le chancelier de la Confédération nous avons déployés, afin de mettre en équilibre des exigences diverses – pas nécessairement contradictoires, mais diverses –, en vue d'éviter le risque excessif d'une impasse. Je souhaite que M. le président de la Confédération puisse y souscrire, de même qu'une majorité d'entre vous: c'est sa principale raison d'être; ce n'est pas sa seule vertu, puisqu'il sauvegarde l'essentiel de l'esprit que le Conseil des Etats a voulu insuffler dans cette réforme.

Rhinow René (R, BL): Wir waren uns in diesem Rat mehrheitlich darin einig, dass die Bundesversammlung zwar die Wahl der Staatssekretäre nicht selbst vornehmen, diese aber bestätigen soll. Nur so erhalten die Staatssekretäre das nötige Gewicht, um nach aussen und nach innen, auch uns gegenüber, mit dem nötigen Rückhalt auftreten zu können.

Nun stehen wir vor der paradoxen Situation, dass nach der nationalrätlichen Debatte diese parlamentarische Bestätigung für die einen eine *Conditio sine qua non* für ihre Zustimmung, für andere aber im Gegenteil einen entscheidenden Grund für die Ablehnung der Staatssekretäre bildet. Dritte wiederum wollen sie so oder so nicht, offenbar weil für sie eine handlungsfähige Regierung kein erstrebenswertes Ziel darstellt.

Wer nach wie vor der Meinung ist, der Bundesrat sei wirklich auf dieses neue Führungsinstrument angewiesen, muss sich in dieser Lage überlegen, wie die Vorlage eine Mehrheit in beiden Räten erzielen kann. Dabei scheint mir unausweichlich zu sein, dass wir am Grundsatz der parlamentarischen Bestätigung festhalten. Doch die Form dieser Bestätigung kann verändert werden. Vielleicht gelingt es auf diese Weise, für all diejenigen eine Brücke zu bauen, die grundsätzlich zur Vorlage stehen.

Uns liegen neben dem Kommissionsantrag zwei Einzelanträge vor, die in diese Richtung gehen. Sie sind soeben begründet worden. In der Kommission zeichnete sich aber keine Mehrheit für die eine oder andere Lösung ab. Persönlich würde ich den Antrag Ziegler Oswald vorziehen. Ich habe mich in der Kommission dafür eingesetzt, freilich zum Teil mit anderen Gründen, als sie uns Herr Ziegler soeben vorgetragen hat. Dieser Antrag scheint mir trotzdem die beste Lösung zu sein, wenn wir im Interesse der Konsensfindung von der Bestätigung durch das Plénum der Vereinigten Bundesversammlung abrücken wollen. Ich frage mich aber, wie wir in dieser gespaltenen Situation verfahren sollten. Denn wir sind nach den Erfahrungen in den Kommissionsberatungen wahrscheinlich nicht in der Lage, mit überzeugender Mehrheit einen Kompromiss zu beschliessen; dann ist erst noch offen, ob gerade dieser Kompromiss vom Nationalrat übernommen wird.

In diesem Sinn bin ich nach reiflicher Überlegung vorläufig für Festhalten, verbunden aber mit dem klaren Signal, dass wir in dieser Frage grundsätzlich kompromissbereit sind. Dies gibt dem Nationalrat die Möglichkeit, seine Kompromissvariante zu beschliessen, denn es kommt bei diesem Geschäft offen-

bar vor allem darauf an, dass im Nationalrat eine Mehrheit gefunden wird, welche sich hinter die Einführung von Staatssekretären stellen kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, vorläufig an unserer Lösung festzuhalten, damit der Nationalrat – beispielsweise anhand der beiden Anträge aus unserem Rat – in dieser Frage einen Kompromiss zwischen der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung nach unserer ursprünglichen Lösung und der blossen Wahl durch den Bundesrat finden und beschliessen kann.

Ich habe kürzlich der Presse entnommen, dass es drei Voraussetzungen braucht, um Mitglied der eidgenössischen Räte zu werden. Ich möchte Ihnen das nicht vorenthalten: Man müsse sowohl kleine Reformen mit dem Hinweis auf die fehlende Gesamtschau wie auch Gesamtkonzepte mit der Forderung nach kleinen Schritten verschieben können, und schliesslich müsse man immer aufpassen, in welcher Debatte man sich gerade befinde. (Heiterkeit)

Hier haben wir die Möglichkeit zu handeln. Hüten wir uns, uns in einer solchen Debatte zu verlieren und am Schluss überhaupt nichts zustande zu bringen.

Bieri Peter (C, ZG): Als neues Mitglied Ihres Rates durfte ich seit meinem Amtsantritt als ständiges Ersatzmitglied an den Sitzungen der Kommission teilnehmen, welche dieses Geschäft vorbereitet hat. Erlauben Sie mir deshalb, meine Gedanken zur Frage der Wahlbestätigung zu äussern.

Die Vorgeschichte hat gezeigt, dass die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre und -sekretärinnen zum zentralen Punkt der ganzen Vorlage geworden ist. Ich habe mich in der Kommission, welche letzte Woche dieses Thema noch einmal im Sinne der Konsensfindung aufgenommen hat, für die Bestätigung durch eine spezielle gemischte Kommission von Ständeräten und Nationalräten ausgesprochen, wie dies jetzt von Herrn Ziegler Oswald beantragt wird.

Ich begründe dies wie folgt: In der zu definierenden Stellung der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen zwischen Verwaltung und Bundesrat wäre die Bestätigung durch eine parlamentarische Kommission der adäquate Mittelweg. Damit würden wir die Stellung der Staatssekretäre nicht auf die Stufe des Bundesratswahlgremiums heben, andererseits wäre ihre Bestätigung dem Einfluss des Parlamentes auch nicht völlig entzogen.

Ein zweiter Grund für die Bestätigung durch eine Kommission liegt meines Erachtens in deren Kompetenz. Eine in der Anzahl der Mitglieder beschränkte Kommission hat doch die wesentlich bessere Möglichkeit, einen vom Bundesrat vorgeschlagenen Kandidaten oder eine Kandidatin echt daraufhin zu prüfen, ob er oder sie die fachlichen, die politischen und die menschlichen Fähigkeiten mitbringt, welche dieses Amt erfordert. Im geschlossenen Gremium einer Kommission kann ein Kandidat vorgestellt, angehört und befragt werden. So kann man sich ein einigermaßen sicheres Bild eines Kandidaten machen. Ich finde dies auch dem Kandidaten gegenüber wesentlich korrekter. Wenn wir z. B. Bundesrichter wählen, die wir persönlich nicht kennen und die wir objektiv gesehen nur schwer beurteilen können, ist dies doch eine mehr oder weniger unbefriedigende Situation.

Persönlich hege ich mehr Vertrauen in die Auswahl einer Kommission als in die eines Gremiums, das bloss auf die Empfehlung einer Partei quasi in absentia eine Wahl vornimmt.

Mein drittes Argument ergibt sich aus dem Mangel des Antrags von Herrn Kollege Petitpierre, der eine Liste vorgelegt haben möchte. Wie will ich meinen Unwillen gegen einen bestimmten Staatssekretär oder eine -sekretärin kundtun, wenn ich mit den anderen neun Vertretern zufrieden bin? Wie soll ich und wie soll der Bundesrat eine abgewiesene Liste interpretieren, ja darauf reagieren? Ich kann mir auch die Situation vorstellen, dass der einen Gruppe dieser Staatssekretäre genehm ist, während in der anderen Gruppe ein anderer auf der schwarzen Liste steht. Ich halte den Vorschlag einer Liste, die zwar Namen enthält, aber doch als Liste keine Personen darstellt, für ein wenig zweckmässiges Instrument.

Aufgrund der dargelegten Vorteile, der gemeinsamen Diskussion und aufgrund der Nachteile der Listenbestätigung empfehle ich Ihnen, den Antrag Ziegler Oswald zu unterstützen.

Jagmetti Riccardo (R, ZH): Ich habe Ihnen schon angekündigt, und es ist auch nichts Neues, dass ich der Meinung bin, die Vertretung im Parlament sei an die Bestätigung durch das Parlament zu knüpfen. Der Bundesrat ist anderer Auffassung. Wenn ich ihm nicht folgen kann, ist das keine Frage der Erstarung, und es ist für mich auch kein Problem der Zweckmässigkeit, sondern eine Frage, die mit unserem Verständnis der Funktion der verschiedenen Staatsorgane zusammenhängt. Wir haben in der Schweiz – nicht ganz frei erfunden – das System der gestaffelten Verantwortung von relativ unabhängigen Organen. Die Regierung – ich spreche, Herr Bundespräsident, ganz bewusst nicht von der Exekutive, sondern von der Regierung – hat eine Führungsaufgabe. Sie hat diese auch bei der Gesetzgebung, und sie nimmt sie wahr, indem sie die Richtung angibt, durch ihre Anträge, durch die Vorschläge, durch die Fragen, die sie aufgreift. Das Parlament gestaltet die Erlasse. Wir haben eine andere Finanzordnung beschlossen, als der Bundesrat beantragt hatte, eine andere 10. AHV-Revision, ein anderes Krankenversicherungsgesetz, einen anderen Landwirtschaftsartikel. Das ist nicht systemwidrig, sondern in der Schweiz absolut systemkonform, weil neben der Führungsaufgabe der Regierung die Gestaltungsfunktion des Parlamentes steht, das für den Inhalt die Verantwortung hat.

Und den letzten Entscheid – das haben wir am 12. März 1995 wieder erlebt – haben die Bürger, die am Inhalt nichts mehr ändern, aber insgesamt ja oder nein sagen können. Dieses Konzept entspricht – das wissen wir ja alle – nicht jenem der anderen Staaten, wo sich die Regierung auf eine parlamentarische Mehrheit stützt, aber dann auch erwarten kann, dass das Parlament das genehmigt, was sie vorschlägt. Nur ist dort der Vorschlag sehr stark bestimmt durch den Willen der Mehrheitspartei oder vorgegeben durch den Koalitionsvertrag. Und bei uns erarbeiten wir das bei jeder einzelnen Vorlage.

Nun liebäugeln bei uns – das erkennen wir auch – verschiedene Leute mit dem ausländischen System. Ich gehöre nicht zu diesen Leuten, weil nach meiner Auffassung diese gestaffelte Verantwortung von drei relativ unabhängigen Organen einen wesentlichen Teil unserer Staatsstruktur ausmacht. Aber diese Staatsstruktur bedingt natürlich den Dialog. Man kann dann nicht einfach folgen, sondern man muss die Beschlüsse erarbeiten und miteinander besprechen. Das Parlament muss den Dialog mit den politisch Verantwortlichen führen, nicht mit der Verwaltung, auch wenn diese durch hervorragende Persönlichkeiten vertreten ist.

Es geht mir beim Ganzen überhaupt nicht um die Qualifikation der Leute, denn alle, die hier in Frage kommen, haben zweifellos persönlich einen hohen Grad an Qualifikation. Es geht mir um die Einbindung in die politische Verantwortung, denn das Parlament betrachtet sich nicht als Zustimmungsorgan der Regierung, sondern das Parlament will gestalten, und zwar im Dialog mit der Regierung, Herr Bundespräsident!

Ist die Lösung unpraktikabel? Herr Ziegler Oswald und Herr Bieri haben gesagt, wir würden Leute wählen, die wir nicht kennen, oder für die Besetzung von Posten, bei denen sich das nicht ohne weiteres rechtfertigen lasse, die Vereinigte Bundesversammlung zusammenrufen. Vergessen wir nicht: Wir wählen in der Vereinigten Bundesversammlung die nebenamtlichen Ersatzrichter des Bundesgerichtes. Die Staatssekretäre stehen uns nachher viel näher, weil wir in unmittelbarem Dialog mit ihnen stehen, und wir kennen sie auch. Diese Chefbeamten, die hier in Frage kommen, sind uns von ihrer Arbeit her bekannt, es sind also nicht einfach irgendwelche Aussenseiter, von denen nie jemand etwas gehört hat. Das möchte ich Herrn Ziegler noch zu bedenken geben.

Ich glaube, dass der Wähler sehr gut unterscheiden kann zwischen den Personen, die wir wählen, und jenen, bei denen wir die Wahl bestätigen. Wir können dem Bürger sehr gut sagen, dass wir dem Bundesrat keine Staatssekretäre aufdrängen wollen, die er nicht von sich aus wählt. Er wählt, aber unsere Gesprächspartner sollten Persönlichkeiten sein, zu denen auch wir ja gesagt haben und die wir damit in die politische Verantwortung einbinden. Das lässt sich meines Erachtens dem Bürger durchaus erklären.

Persönlich neige ich nach wie vor zum Festhalten, möchte aber signalisieren, dass ich mich auch der Lösung von Herrn

Petitpierre anschliessen könnte und in der Aufteilung der Staatssekretäre in zwei Kategorien kein entscheidendes Hindernis sehe. Darf ich Sie nur darauf hinweisen, dass auch in Deutschland zwei Kategorien von Staatssekretären tätig sind: Die beamteten Staatssekretäre, die nicht im Parlament auftreten, aber als Chefbeamte Weisungsrecht innerhalb der Verwaltung haben, und die parlamentarischen Staatssekretäre, nämlich gewählte Parlamentarier, die im Parlament auftreten können, aber kein Weisungsrecht innerhalb der Verwaltung haben, weil sie nicht dort angesiedelt sind? Das geht offenbar in einem grösseren Land als dem unseren durchaus, und ich sehe darin kein Hindernis für den Antrag von Herrn Petitpierre. Einfacher scheint mir die Lösung der Kommissionsmehrheit, aber wie gesagt, ich könnte mich auch dem Antrag von Herrn Petitpierre anschliessen und glaube, dass wir die Personen durchaus kennen und daher in der Lage sind, diese Aufgabe wahrzunehmen. Man kann das in einer Gesamtliste machen, damit keine Unterschiede in den Stimmzahlen nach aussen in Erscheinung treten; das kann man machen, um entsprechenden Bedenken Rechnung zu tragen. Bitte betrachten Sie doch das Parlament nicht als ein Organ, das die Vorlagen der Regierung nur bestätigt, sondern als ein gestaltendes Organ, das den Dialog mit der Regierung direkt führen will.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich war ursprünglich ein vehementer Verfechter unserer Position, die wir in der ersten Beratung eingenommen haben, und ich bin immer noch der Auffassung, dass diese Position an sich – völlig losgelöst vom weiteren Verfahren – nach wie vor die richtige wäre. Aber man wird auch einsehen müssen, dass man eine noch so richtige Position gegen einen grossen Widerstand nicht durchsetzen kann. Und wenn man das einsieht, dann muss man entweder mit dem Kopf gegen die Wand rennen oder einen anderen Weg einschlagen. Ich bevorzuge die zweite Variante und bitte Sie deshalb, den Antrag von Herrn Petitpierre zu unterstützen. Auf zwei Punkte, die ich im Zusammenhang mit diesem Antrag noch gerne erwähnt haben möchte, komme ich noch zurück. Ich möchte vorausschicken, dass ich es sehr begrüsse, dass der Antrag der Kommissionsminderheit zurückgezogen wurde. Offensichtlich herrscht die Einsicht vor, dass irgendeine Bestätigung, welcher Art auch immer, für die Staatssekretäre notwendig ist, wenn sie die Funktionen sollen ausüben können, die wir ihnen zubilligen möchten.

Im übrigen ist diese Bestätigung nicht so aussergewöhnlich. Ich darf immerhin daran erinnern, dass unsere Bundesverfassung in Artikel 85 Ziffer 4 ausdrücklich vorsieht, dass es der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleibt, «auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen». Auch wenn es bis heute keinen entsprechenden Präzedenzfall der Bestätigung gegeben hat, so hat es ihn immerhin in bezug auf die Übertragung von Wahlen gegeben. Es wäre ja nichts Aussergewöhnliches, wenn wir nun diese Bestimmung, die unsere Väter in der Verfassungsgebung vorgesehen haben, auf den vorliegenden Fall anwenden. Die Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung stünde in perfekter Übereinstimmung mit Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung.

Nun zum Antrag Ziegler Oswald: Kollege Ziegler schlägt vor, dass eine aus neun Nationalräten und vier Ständeräten bestehende Kommission diese Bestätigung vornimmt. Diese Zusammensetzung entspricht der Zusammensetzung der Begnadigungskommission. Ich nehme an, dass das ein reiner Zufall ist. Ich gehe nicht davon aus, dass man gleichzeitig die Begnadigungskommission als Bestätigungskommission für die Staatssekretäre vorsehen möchte. Aber da zeigt sich doch auch schon die Problematik. Will man eine neue ständige Kommission einsetzen, die ausschliesslich die Aufgabe hat, die Staatssekretäre zu bestätigen? Ich bin überzeugt davon, dass nach einigen Jahren selbst die Mitglieder nicht mehr zur Kenntnis nehmen, dass sie dieser Kommission angehören.

Wie sollen denn die Mitglieder dieser Kommission ausgewählt werden? Man hat gesagt, man möchte die erfahreneren Mitglieder des Rates in diese Kommission abordnen. Es wird nicht einfach sein, diese Kommission zusammenzusetzen. Im

übrigen wird diese Kommission eine Sonderkommission sein und bleiben. Ich frage mich, ob das richtig ist.

Noch etwas zum Einwand von Herrn Bieri gegen die Bestätigung mittels einer Liste: Natürlich ist es nicht sehr sympathisch, wenn man als Bestätigungsorgan eine Liste vorgelegt bekommt und dazu nur ja oder nein sagen kann. Wir haben in der Kommission denn auch um diesen Kompromiss gerungen. Den Widerstand des Nationalrates vor Augen haben wir erkannt, dass wir hier einen Schritt machen müssen, um jene politische Kraft innerhalb der Bundesratsparteien für diese Vorlage zu gewinnen, die im Nationalrat abgesprungen ist. Wir können nicht in einen Referendumskampf gehen, wenn derart starke Kräfte gegen diese Vorlage antreten. Der Antrag Petitpierre ist ein Kompromiss, ein Entgegenkommen an die Sozialdemokratische Partei im Hinblick auf die Einwände, die von dieser Seite gegen die Bestätigung im Einzelfall vorgebracht worden sind. Sagen wir das doch ganz offen. Andererseits ging es darum, den Widerstand des Bundesrates zu überwinden. Der Bundesrat wollte überhaupt keine Bestätigung, weder durch das Plenum noch durch eine Kommission. Der Antrag Petitpierre trägt diesen Widerständen Rechnung. Er bietet eine Ausgangslage, auf die man sowohl von seiten des Bundesrates als auch von seiten der Sozialdemokraten sollte einschwenken können. Es wäre gut, wenn wir im Ständerat ein Zeichen setzten.

Natürlich können wir heute an unserer ursprünglichen Position festhalten und sagen: Wir sind kompromissbereit, der Nationalrat soll einen Schritt entgegenkommen. Was aber, wenn der Nationalrat das nicht tut? Dann werden wir es schwer haben.

Wenn wir aber heute ein klares Zeichen setzen, indem wir uns für den Antrag Petitpierre aussprechen, haben wir einen Schritt getan, der den Nationalrat dazu veranlassen müsste, uns ebenfalls entgegenzukommen. Wenn wir verharren, kann das dazu führen, dass auch der Nationalrat verharrt. Dann sind die Fronten erstarrt, und das sollten wir vermeiden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Petitpierre zuzustimmen. Es ist ein guter Antrag im Rahmen des Möglichen, und er zeigt dem Nationalrat, dass wir ihm entgegenkommen.

Onken Thomas (S, TG): Ich möchte zunächst einmal die klare Haltung unserer Kommission unterstützen, die von der Notwendigkeit dieser Regierungsreform überzeugt ist – wie im übrigen auch unser Rat –, die sich gegen die meines Erachtens opportunistische Aufteilung der Vorlage ausgesprochen hat und die erneut ganz entschieden für die wirkungsvolle Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretäre eintritt. Wir sind uns auch in der Frage einig, dass die Staatssekretäre – oder zumindest ein Teil davon – ausdrücklich parlamentarisch bestätigt werden sollen. Die Frage ist nur, in welcher Form das zu geschehen hat. Natürlich wäre es eine folgerichtige und sehr konsequente Lösung, wenn wir erneut bekräftigen würden, was wir in der ersten Beratung beschlossen haben, nämlich dass diese Akkreditierung der Staatssekretäre durch die Vereinigte Bundesversammlung erfolgen muss, wie uns das Herr Rhinow soeben nochmals vorgeschlagen hat.

Wir stehen nun aber einmal im Differenzbereinigungsverfahren und haben uns deshalb in der Kommission zu Recht aufgemacht, eine Lösung zu suchen, die mehrheitsfähig ist, die dem Nationalrat und seinen erst zu nehmenden Überlegungen entgegenkommt, die aber auch in einer Volksabstimmung bestehen kann. Denn darum geht es doch letztlich: nicht um ein Entgegenkommen an den Nationalrat, sondern darum, dass wir eine Lösung finden müssen, die wir vor der Bevölkerung vertreten können, die dort auch Anklang findet und mehrheitsfähig ist.

Die generelle Bestätigung durch die Bundesversammlung ist es nicht. Sie ist so sehr bestritten, dass sie wahrscheinlich massiv unter Beschuss käme und damit die Vorlage als Ganzes gefährden würde. Deshalb bin ich für die Suche nach einer vermittelnden Variante. Da haben wir nur zwei Vorschläge, derjenigen von Herrn Ziegler Oswald und denjenigen von Herrn Petitpierre. Ich bekenne ebenfalls, wie mein Vorredner, Herr Schiesser, dass ich mich der Lösung von Herrn Petitpierre anschliessen möchte. Herr Ziegler sieht eine dreizehn-

köpfige Kommission vor. Diese soll alle Staatssekretäre bestätigen, und zwar unmittelbar nach der Wahl, bzw. die Wahl durch den Bundesrat wird von der Bestätigung dieser Kommission abhängig gemacht.

Der Antrag Petitpierre will hingegen nur diejenigen bestätigen lassen, die den Bundesrat im Plenum unseres Rates und des Nationalrates vertreten sollen, die uns also hier gegenüberstehen und damit eine vorrangige, bedeutungsvolle und im eigentlichen Sinne «politische» Aufgabe versehen werden. Für diese ist die Bestätigung unerlässlich. Für andere Staatssekretäre jedoch, die den Bundesrat in anderen, im Gesetz ebenfalls vorgesehenen Funktionen entlasten sollen, ist sie auch meines Erachtens nicht zwingend.

Wir haben bisher schon Staatssekretäre gehabt und sehr gut mit ihnen zusammengearbeitet, in den Kommissionen beispielsweise. Wenn sie uns allerdings hier gegenüber sässen und im Plenum ihre Bundesrätin oder ihren Bundesrat vertreten wollten, dann kommt da ein neues Element dazu, das der Bestätigung und damit Legitimierung durch das Parlament bedarf. Das ist der erste wesentliche Unterschied.

Der zweite Unterschied ist, dass die Kommission immer sofort nach der Ernennung entscheiden muss, während bei der Lösung Petitpierre diese Akkreditierung, diese Bestätigung, auch erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Zu einem Zeitpunkt, wo sich die betreffende Persönlichkeit uns gegenüber vielleicht schon in den Kommissionen besser bekannt gemacht, bewährt hat, wo wir sie kennen, wo wir sie besser einschätzen können, wo wir in voller Kenntnis des Menschen und seiner Qualitäten den Entscheid treffen können, ob eine Vertretung des Bundesrates in den Räten zweckmässig ist oder nicht.

Diese Entflechtung von Ernennung bzw. Wahl und von parlamentarischer Bestätigung scheint mir auch ein wesentliches Element zu sein, das bei der allemal schwierigen Entscheidung, die wir zu treffen haben, hilfreich ist.

Schliesslich ein weiterer Unterschied, auf den schon hingewiesen wurde: Herr Ziegler Oswald möchte diese generelle Akkreditierung durch eine Kommission vornehmen lassen, Herr Petitpierre sieht für eine bestimmte Kategorie von Staatssekretären eine Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung vor. Dazu ist zu sagen: Mag diese Kommission noch so gut zusammengesetzt sein, mögen dort die weisesten und weitsichtigsten von uns vereinigt sein, die Kommission wird nie ein Spiegel für alle 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier sein können. Die Bekräftigung durch die Kommission wird im Vergleich immer leichtgewichtiger sein, stellt niemals den gleichen Akt der Legitimierung für die Staatssekretäre dar wie die Zustimmung der 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Vereinigten Bundesversammlung. Das hat einen anderen Stellenwert. Jeder einzelne und jede einzelne von uns ist in die Verantwortung genommen und kann den Entscheid dann auch in anderer Art und Weise mittragen.

Um dieses Gewicht zu geben, um diese wirkliche parlamentarische Legitimierung zu verleihen, braucht es die Vereinigte Bundesversammlung – aber eben nur für diejenigen, die tatsächlich mit dem Mandat der Vertretung des Bundesrates vor den beiden Räten betraut werden sollen.

Ich weise abschliessend darauf hin, dass die Lösung von Herrn Petitpierre viel näher bei den Intentionen, bei den Wünschen des Bundesrates liegt, der ja an sich von dieser Bestätigung nach wie vor ganz absehen möchte, der hier aber immerhin die Möglichkeit erhält, uns diejenigen vorzuschlagen, von denen er annehmen kann, dass sie die Akkreditierung durch die Vereinigte Bundesversammlung erhalten. Dieses Vorschlagsrecht möchte ich dem Bundesrat gerne einräumen. Darum spreche meines Erachtens mehr und überzeugendere Gründe für die Variante unseres Kollegen Petitpierre. Ich werde deshalb seinem Antrag zustimmen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Gestatten Sie auch noch dem Vertreter des Bundesrates, sich hier eingehend zur Sicht des Bundesrates zu äussern, denn ich bitte Sie immerhin zu berücksichtigen, dass der Bundesrat mit diesen Staatssekretären arbeiten muss, und das ist nicht ganz unerheblich.

Ich weiss, dass vielen von Ihnen diese parlamentarische Bestätigung der Staatssekretäre am Herzen liegt. Es fällt einem alt Ständerat nicht ganz leicht, hier eine Meinung zu vertreten, die Ihrer Mehrheitsmeinung widerspricht – ich, tue es nicht gerne, aber ich tue es aus Überzeugung.

Der Bundesrat ist ganz klar und eindeutig der Meinung, es sei auf die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung zu verzichten, und zwar deshalb, weil der entscheidende Unterschied zwischen Mitgliedern des Bundesrates und Staatssekretären durch diese Bestätigung in einer Weise verwischt würde, die sich letztlich negativ auf die Regierungstätigkeit auswirken würde und könnte.

Sie sollten auch die volle politische Verantwortung für die Berufung der Staatssekretäre beim Bundesrat belassen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass es für das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen ihm und den neuen engsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nötig ist, dass er voll verantwortlich wählen kann. Die Auswahlkriterien dürfen nicht von aussen indirekt beeinflusst werden.

Ein parlamentarischer Bestätigungsvorbehalt würde den Bundesrat nämlich in der Praxis in seiner Wahlfreiheit faktisch sehr stark einschränken. Es liegt doch auf der Hand, dass diese parlamentarische Bestätigung die Wahl im voraus entscheidend beeinflusst. Es glaubt doch niemand, dass das partei- und gruppenpolitische Kalkül nicht sofort die Wahl ganz entscheidend beeinflussen würde. Das, so meine ich, sollte eben gerade bei diesen Managern, wenn ich sie so bezeichnen darf, nicht der Fall sein. Staatssekretäre müssen sich vorwiegend durch ihre fachlichen Kenntnisse, durch ihre Führungsfähigkeit auszeichnen. Sie sind wohl herausgehoben, das ist richtig, haben aber weder staatspolitisch noch staatsrechtlich die Position von Regierungsmitgliedern einzunehmen. Dazu würden sie aufsteigen, wenn die Bundesversammlung die Wahl zu genehmigen hätte, denn dieser Genehmigungsvorbehalt und die Wahl selber liegen nicht so weit auseinander. Dadurch würden ganz eindeutig die Verantwortlichkeiten vermischt.

Wenn der Bundesrat für seine Politik und für die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament wirklich die volle Verantwortung weiterhin tragen soll – das sollten Sie ihm zugeben und ihn dabei auch behaften –, dann muss er die wichtigsten personalpolitischen Entscheide unbeeinflusst vom Parlament fällen können.

Nun, in allen umliegenden europäischen Ländern ist das Parlament an der Wahl der Staatssekretäre ebenfalls nicht mitbeteiligt. Die Regierungen oder die Regierungschefs selber wählen die Staatssekretäre oder schlagen sie vor und lassen sie formell durch das Staatsoberhaupt wählen. Ich bin mir bewusst, dass direkte Vergleiche schwierig sind, weil auch die Begriffe etwas unterschiedlich verwendet werden.

Ich bin durchaus der Meinung von Herrn Jagmetti, was seine Beurteilung unseres Regierungssystems als Ganzes angeht, nur glaube ich, dass seine Folgerung, dass das zur Bestätigung der Staatssekretäre führe, nicht zwingend ist. Man kann seine Meinung auch zu diesem System haben – und ich habe die gleiche Meinung –, ohne dass man daraus direkt diese Bestätigung ableitet. Ich weiss auch, dass in den anderen Ländern mit parlamentarischen Systemen die Fronten zwischen Regierung und Parlament anders verlaufen. Die Regierungsfraktion und die Regierung sind faktisch ein Machtkartell. Das führt, so meine ich, auch zu einer schlechteren Kontrolle der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit. Deshalb werden dort die Staatssekretäre häufig in Form von Absprachen im Regierungslager bestimmt. Wer sie schliesslich formell ernennet, ist nebensächlich, aber es ist nie das Parlament. In den meisten Staaten werden nicht einmal die Minister durch das Parlament gewählt. Im Vergleich zum Ausland hat jede Bundesrätin und hat jeder Bundesrat für sich allein eine so hohe Legitimation, wie sie in den anderen europäischen Staaten nur die Staats- und Regierungschefs selber haben – soweit sie nicht vom Volk gewählt werden. Es wäre wirklich nicht gerechtfertigt, den Staatssekretären eine ähnlich hohe Legitimation bzw. eine fast höhere Legitimation zu verschaffen, als sie die Minister in anderen Ländern haben.

Ich glaube auch, dass die parlamentarische Bestätigung für die Akzeptanz der Staatssekretäre auf dem internationalen

Parkett nicht nötig ist. Niemand kommt international auf die Idee, von schweizerischen Staatssekretären eine höhere Legitimation zu verlangen als von den eigenen.

Von viel grösserer Bedeutung ist der Zugang der Staatssekretäre zum Kabinett. Das haben wir ja in Artikel 17 des Gesetzes vorgesehen, das ist wichtig. Massgebend für das Gewicht im Ausland sind also Zugang zum Kabinett, tatsächliche materielle Entscheidungskompetenzen respektive Entscheidungsspielraum und natürlich die Kompetenz in der Sache.

Von Befürwortern der parlamentarischen Bestätigung wird heute die Legitimation gegenüber den parlamentarischen Gremien ins Feld geführt, so wird das auch hier von einigen gesehen. Ich meine aber, dass die Staatssekretäre wirklich in wichtigen Führungs- und Vertretungsfunktionen eingesetzt sind. Das ist mehr als schlichtes verwaltungstechnisches, administrierendes Tun. Das ist ein Handeln mit einer gewissen politischen Relevanz. Hier stimme ich den Befürwortern der parlamentarischen Bestätigung durchaus zu. Aber ich meine, dass für dieses Handeln die eigene politische Verantwortlichkeit unmittelbar durch den vorgesetzten Departementsvorsteher geltend gemacht werden muss, der ja Sanktionen bis zur Entlassung ergreifen kann.

Eine unmittelbare Verantwortlichkeit der Staatssekretäre gegenüber dem Parlament würde die Staatssekretäre in eine Art Regierungsposition heben, die den Bundesrat als Regierungsorgan seiner umfassenden politischen Verantwortlichkeit gewissermassen entkleiden würde, und das wäre falsch. Das könnte zu einem Friktionspotential zwischen Bundesrat und Staatssekretären führen, was letztlich nicht zu mehr Effizienz, sondern zu mehr Reibungsverlusten führen würde. Damit hätten wir das Gegenteil von dem erreicht, was wir mit der Reform wollten.

Schon jetzt können ja parlamentarische Kommissionen mit hohen Verwaltungsvertretern tagen, das hat sich – meine ich – bewährt. Der Bundesrat wird nach Möglichkeit natürlich selber kommen. Er hat ein Interesse, dort dabei zu sein, wo die Entscheide fallen. Aber bei gewissen Geschäften kann es auch ohne ihn gehen, und das würde ja ohnehin mit den Staatssekretären bereits eine Aufwertung erfahren. Die Voraussetzungen für ein wirksames Auftreten vor den parlamentarischen Gremien sind also nicht die parlamentarische Bestätigung, sondern Fachkompetenz und Vertrauen zwischen dem Staatssekretär und dem zuständigen Departementsvorsteher. Nun komme ich zu den beiden Vermittlungsvorschlägen der Herren Ziegler Oswald und Petitpierre. Sie haben Kompromissvorschläge unterbreitet, um mit dem Nationalrat eine Einigung zu suchen und damit zu signalisieren, dass hier im Ständerat eine gewisse Kompromissbereitschaft bestehen könnte. Ich finde das verdienstvoll und möchte dafür danken.

Ich darf Ihnen sagen: Wenn auf der Basis dieser beiden Vorschläge eine Einigung möglich wäre, dann würde sich der Bundesrat dem nicht widersetzen. Alles, was nicht eine vollständige Bestätigung ist, scheint dem Bundesrat eine bessere Lösung zu sein.

Der Antrag von Herrn Ständerat Ziegler hat aus der Sicht des Bundesrates zwei Vorteile: Als erstes ist der Legitimationsgrad – wenn ich so sagen will – schwächer als bei einem Bundesrat. Es ist also eine klare Unterscheidung zwischen einem Bundesrat und einem Staatssekretär, das ist der erste Vorteil. Der zweite: Die Bestätigung findet nicht im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit statt, mit grossen Diskussionen und persönlichen Erklärungen usw., und damit wird natürlich die Politisierung der Wahl gedämpft. Damit könnte der Bundesrat leben. Ich muss zum Vorschlag von Herrn Petitpierre sagen, dass er eine gewisse Eleganz hat – wenn ich das so ausdrücken darf –, die mir einleuchtet, und zwar deshalb, weil er die Wahl und den Einsatz der Staatssekretäre klar vom Recht zum Auftritt vor den Räten trennt. Damit sind die Verantwortlichkeiten an sich sehr klar geregelt, und einer der wichtigen Einwände des Bundesrates wird damit hinfällig. Die Diskussion bei der Genehmigung, der Akkreditierung – wenn Sie so sagen wollen – vor dem Parlament kann allerdings wieder kommen, aber es scheint mir, dass doch die eigentlichen Verantwortungen sehr viel klarer geregelt sind, als es bei einer umfassenden Bestätigung durch das Parlament der Fall wäre. Dem Einwand vieler

Parlamentarier, man wolle nicht einfach höhere Beamte sozusagen vor den Räten antragen lassen, könnte damit Rechnung getragen werden.

Die parlamentarische Bestätigung – das sehe ich schon – hat natürlich auch eine gewisse politische Vorwirkung. Der Bundesrat wird sich gut überlegen müssen, wen er zum Staatssekretär wählt, wenn er nachher vor hat, ihn vor dem Plenum parlamentarisch bestätigen zu lassen. Das hat eine Vorwirkung, und der Bundesrat wird natürlich versuchen, keine Staatssekretäre zu wählen, deren Bestätigung nachher gefährdet wäre.

Aber er kann zum Beispiel in Bereichen, in denen er ohnehin die Geschäfte selber vertreten will, auf diese Bestätigung verzichten. Er kann die Staatssekretäre auch international als Manager einsetzen. Er kann auch diese Bestätigung erst beantragen, wenn ein Staatssekretär seine Sporen abverdient hat, wenn er gezeigt hat, dass er etwas kann. Zusammenfassend meine ich, dass der Bundesrat mit dieser Lösung leben könnte.

Ich sage noch einmal, dass eine Bestätigung gemäss Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission und gemäss Ihres Beschlusses als Erstrat vom Bundesrat klar abgelehnt wird. Herr Ziegler hat den Antrag der Minderheit, der dem Bundesrat am liebsten wäre und mit seinem Entwurf identisch ist, zurückgezogen. Es hat niemand den Bundesrat gefragt, ob er darauf beharren möchte. Ich bin mir über die Chancen im klaren, wenn ich alleine darauf beharren würde. Ich verzichte deshalb auf die Verteidigung des Antrages, der dem Bundesrat am liebsten wäre. Der Bundesrat kann mit beiden Kompromissen leben. Er würde aber dem Antrag Petitpierre tendenziell den Vorzug geben. Sie müssen jetzt selber entscheiden. Ich habe mich nicht darüber zu äussern, wie Sie entscheiden sollen. Ich kann mir nur wünschen, dass Sie bei Ihrer Meinungsbildung den Bundesrat nicht völlig vergessen und ausser acht lassen. Aber mir schiene es psychologisch, wenn Sie eine Einigung mit dem Nationalrat suchen, doch geschickter, dem Nationalrat ein Signal zu geben, dass Sie vielleicht bereit wären, einen Kompromiss einzugehen, und vielleicht auch schon in welche Richtung.

Die Lösung der Kommissionsmehrheit ist im Nationalrat eventualiter einmal angenommen, bei der definitiven Abstimmung jedoch abgelehnt worden; eventualiter ist sie vielleicht deshalb angenommen worden, damit man sie nachher um so leichter ablehnen konnte. Das kann ich nicht beurteilen. Aber es wäre wahrscheinlich doch besser, wenn Sie dem Nationalrat die Richtung, in der Sie den Kompromiss sehen könnten, etwas vorgeben würden, und nicht einfach beharren; dann beharrt der Nationalrat wieder, und es gibt ein fruchtloses Hin und Her.

Zusammenfassend also: Der Bundesrat könnte mit beiden Kompromissen leben. Er würde dem Antrag von Herrn Petitpierre tendenziell den Vorzug geben.

Ziegler Oswald (C, UR): Eine Entgegnung zu den Äusserungen Herrn Onkens. Ich habe mich wohl ein wenig zu unklar ausgedrückt.

Herr Onken, ich begreife wirklich nicht, dass Sie meinem Antrag das vorwerfen, was der Ständerat im ersten Umgang beschlossen hat und wofür die Mehrheit der Kommission heute noch einsteht. Lesen Sie doch: «Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.» Das wollte die Mehrheit des Ständerates, und das will die Mehrheit der Kommission jetzt noch.

Jetzt werfen Sie meinem Antrag vor, gerade das sei nicht in Ordnung. Der Kompromiss liegt doch darin, dass ich entgegenkomme und bereit bin, das zu akzeptieren. Ich weiss nicht, wo da die Konsequenz liegt.

Präsident: Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Petitpierre

26 Stimmen

Für den Antrag Ziegler Oswald

13 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Petitpierre

27 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit

14 Stimmen

Art. 44, 45*Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir jetzt noch diese beiden Artikel behandeln – wobei wir als Konsequenz aus den gefällten Beschlüssen Festhalten beantragen – und dass wir nachher bei Artikel 1 weiterfahren, damit die Dinge wieder ihren normalen Lauf nehmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 1 Abs. 3***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 1 al. 3*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 1 ist der Absatz 3 im Nationalrat neu dazugekommen. Die Kommission schlägt Ihnen vor, dem Nationalrat zuzustimmen.

Nachdem in Artikel 1a die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre jetzt ins Gesetz aufgenommen werden, rechtfertigt es sich sehr wohl, den Bundeskanzler und damit auch die Bundeskanzlei als Unterstützungsorgan der Regierung aufzunehmen. Selbst wer die Staatssekretäre ablehnt, sollte der Erwähnung des Bundeskanzlers zustimmen. Er steht im Dienst des zu stärkenden Regierungskollegiums und muss daher auch bei unserer Zielsetzung, die Regierung zu entlasten, damit sie effizient tut, was eine Regierung tun muss, erwähnt werden. Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag der Kommission:

*Angenommen – Adopté***Art. 1a***Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier geht es ebenfalls um die Einfügung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Wir beantragen Ihnen Festhalten.

*Angenommen – Adopté***Art. 2 Abs. 1; 3 Abs. 1, 2***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 2 al. 1; 3 al. 1, 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 2 legt der Nationalrat Wert auf die Feststellung, dass die Bundesverwaltung dem Bundesrat untersteht. Damit ist einerseits ausgesagt, dass der Bundesrat – sei es das Kollegium oder seien es die Departementsvorsteher – die Führungsverantwortung gegenüber der Verwaltung in vollem Umfang trägt. Diese ihrerseits hat die eigenen Aufgaben selbständig wahrzunehmen und dem Bundesrat zuzuarbeiten. Diese Bestimmung schliesst Initiative und kreative Phantasie nicht aus. Sie bedeutet aber auch, dass sich der Bundesrat notfalls gegen die Verwaltung im Interesse des grösseren Ganzen durchsetzen muss.

Wir beantragen Ihnen daher Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Bei Artikel 3 fasse ich die Bemerkungen zu Absatz 1 und 2 zusammen. Ihre Kommission schlägt Ihnen auch hier vor, dem Nationalrat zu folgen. Die Formulierung «und nach den daraus fliessenden Zielen» hat in der ersten Lesung auch bei uns zu Diskussionen geführt. Der Nationalrat hat den nicht in allen Teilen klaren Zusatz gestrichen. Wir stimmen dem zu. Die zukunftsgerichteten Lösungen für staatliches Handeln tauchen bei Artikel 5 Absatz 2 wieder auf. Als Folge der Controlling-Tätigkeit ist der Satz dort am richtigen Ort.

Zustimmung zum Nationalrat ebenfalls bei Absatz 2; die Fassung des Nationalrates ist besser. Wir bitten Sie zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté***Art. 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 6***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Festhalten

Abs. 1 bis (neu)

Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobligationen Vorrang ein. Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Abs. 2–5

Festhalten

Abs. 6

Streichen

Art. 6*Proposition de la commission**Al. 1*

Maintenir

Al. 1 bis (nouveau)

Il accorde la priorité aux obligations gouvernementales. Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.

Al. 2–5

Maintenir

Al. 6

Biffer

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Sie haben der Fahne entnehmen können, dass der Nationalrat mit Artikel 6 ziemlich ungnädig umgegangen ist. Er hat das Marginale weiter gefasst, die Absätze 2 bis 5 gestrichen, und bei Absatz 6 ist er dem Bundesrat, nicht dem Ständerat, gefolgt.

Unsere Kommission vertritt einhellig eine andere Auffassung. In einem Regierungsorganisationsgesetz muss vom Gesetzgeber unter dem Titel «Die Regierung» Substantielles ausgesagt werden. «Regierung» lässt sich nicht knapp definieren, wohl aber umschreiben, weil es eine Tätigkeit ist, die verschiedene Funktionen und Phasen beinhaltet.

Die Fassung des Ständerates war und ist eine Weiterentwicklung des entsprechenden Textes aus dem Jahre 1978, der sowohl von Kantonen übernommen wie vom Ausland gelobt und anerkannt worden ist. Deshalb beantragen wir Ihnen, an der Fassung des Ständerates festzuhalten, wobei Absatz 6, der Wesentliches aussagt, gestrichen, aber als Absatz 1 bis an einem besseren Ort eingeschoben wird.

*Angenommen – Adopté***Art. 7***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Beim Artikel 7 beantragen wir Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen. Immerhin wurde in der Kommission für ein selbständiges Verordnungsrecht des Bundesrates plädiert. Im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens soll der Nationalrat diese Bestimmung nochmals überprüfen.

Angenommen – Adopté

Art. 8 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 8 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Artikel 8 Absatz 1 ist eine zentrale Norm, nämlich das Geschenk der Bundesversammlung an den Bundesrat. Sie bekommen nicht nur zehn Staatssekretäre, Herr Bundespräsident, wenn wir uns in der Volksabstimmung, die in Aussicht steht, durchsetzen, sondern Sie bekommen auch zusätzliche Kompetenzen, nämlich die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung zu bestimmen und sie den Verhältnissen anzupassen.

Bei Artikel 8 Absatz 1 wurde unter Hinweis auf Artikel 3 Absatz 1 die Formulierung «im Rahmen von Verfassung und Gesetz» vom Nationalrat gestrichen. In Artikel 3 Absatz 1 erscheint die Formulierung «auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz» bereits.

Die Kommission schlägt Ihnen vor, sich der Fassung des Nationalrates anzuschliessen.

Angenommen – Adopté

Art. 10

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 10 hat der Nationalrat den Titel verkürzt, weil er die Information des Parlaments im Gesetz statuiert hat. In der Kommission ist überzeugend dargelegt worden, dass diese Tätigkeit der Regierung, nämlich die Information des Parlaments, im Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 43ff., geregelt ist.

Die Kommission schlägt Ihnen vor, den Titel gemäss der Fassung des Bundesrates zu übernehmen und an Artikel 10 Absatz 1 bis Absatz 3 – wie in der ersten Lesung – festzuhalten.

Der neue Absatz 4 soll gestrichen werden, da er nach Meinung der Kommission mehr Unklarheit als Klarheit bringt. Es fällt ausserordentlich schwer, alle Printmedien gleich zu behandeln. Auch die postulierte Gleichbehandlung aller Medien untereinander ist kaum machbar. Dass eine Gleichbehandlung als Zielsetzung angestrebt werden soll, ist in Absatz 1 mit der Formulierung «offen und umfassend» abgedeckt.

Angenommen – Adopté

Art. 11a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 11a ist neu das Kollegialprinzip statuiert worden. Nach einigem Zögern hat die Kommission der Formulierung des Nationalrates zugestimmt. Eine klare und kräftige Aussage sowohl über das Kollegialprinzip wie über die Vertretung der Entscheide des Kollegiums gegen aussen – eine andere Seite des Kollegialprinzips – ist richtig und gerade heute notwendig. Das wollte ich zuhänden der Materialien deutlich und klar sagen.

Angenommen – Adopté

Art. 12

Antrag der Kommission

Abs. 1

.... Tragweite nach gemeinsamer und gleichzeitiger Beratung.

Abs. 2

Er kann die übrigen Geschäfte in einem vereinfachten Verfahren erledigen.

Art. 12

Proposition de la commission

Al. 1

Le Conseil fédéral tranche les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique après en avoir délibéré en commun et simultanément.

Al. 2

Il peut régler les autres affaires par une procédure simplifiée.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Artikel 11a statuiert den Grundsatz des Kollegialitätsprinzips; Artikel 12 bestimmt, wie das im einzelnen zu funktionieren hat.

Nach intensiven Diskussionen, in denen der Bundespräsident auch die Praxis darstellte, hat die Kommission in Absatz 1 mit 9 zu 5 Stimmen einer neuen Fassung zugestimmt. Der Absatz lässt zum Beispiel die Telefonkonferenz zu, aber nicht die Einholung der Meinung der Bundesrätin und der Bundesräte durch individuelles, gestaffeltes Telefonieren. Daher die Begriffe «gemeinsam» und «gleichzeitig».

Ich bitte Sie, dieser Fassung zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 14 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 14 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 14 ist der Nationalrat dem Ständerat in der Weglassung des letzten Satzes von Absatz 1 gefolgt, wobei es für mich eine Selbstverständlichkeit ist, dass man versucht, eine sichtbar gewordene Differenz, beispielsweise zwischen einem Bedürfnisdepartement und dem Finanzdepartement, vor der Sitzung des Bundesrates zu bereinigen.

Eine Differenz wurde vom Nationalrat geschaffen, indem im gleichen Absatz 1 die Formulierung lauten soll: «... den Mitgliedern des Bundesrates zum Mitbericht vorgelegt.» Es handelt sich offensichtlich um eine redaktionelle Verbesserung, nicht aber um den Versuch, den Mitbericht nur den Mitgliedern des Bundesrates, unter Ausschluss seiner Mitarbeiter, zugänglich zu machen. Das wäre nämlich eine zusätzliche Belastung und ein eindeutiger Rückschritt.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 4

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 17 al. 4

Proposition de la commission

.... de la Confédération invite les secrétaires d'Etat

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 17 hat der Nationalrat Absatz 4 gestrichen. Der Nationalrat hat diesem Antrag der Kommission ohne Diskussion im Rat entsprochen. Ihre Kommission beantragt Ihnen, an unserem ersten Beschluss auf Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates festzuhalten. Ein Konzept mit Staatssekretären, die einen Departementsvorsteher vertreten oder unter der Verantwortung des Departementsvorstehers einen Aufgabenbereich des De-

partements führen und damit einen Bundesrat entlasten sollen, verlangt den Zugang zum Bundesratskollegium in der vorgeschlagenen Form, also mit beratender Stimme. Wenn man das bei Bejahung der Funktion des-Staatssekretärs streicht, verfehlt man das Ziel der Effizienz.

Angenommen – Adopté

Art. 18 Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

.... ist nicht zulässig. Ein Beschluss muss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.

Minderheit

(Büttiker, Petitpierre, Plattner, Reymond, Rhinow)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 18 al. 2

Proposition de la commission

Majorité

.... L'abstention n'est pas autorisée. Toute décision doit réunir les voix de trois membres au moins.

Minorité

(Büttiker, Petitpierre, Plattner, Reymond, Rhinow)

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 18 hat es mehrere Differenzen:

Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, dem Nationalrat bei Artikel 18 Absatz 2 dort zuzustimmen, wo er statuiert, dass es für einen gültigen Beschluss die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern des Bundesrates braucht. Der Vertreter des Bundesrates hat darauf hingewiesen, dass das die unterste Grenze einer Legitimation darstellt. Die Kommission ist dieser Argumentation mit 13 zu 2 Stimmen gefolgt und schlägt Ihnen die Zustimmung zum Bundesrat und zum Nationalrat vor.

Die Kommission hat Ihnen den Stimmzwang für die Sitzungen des Bundesrates schon in der ersten Lesung vorgeschlagen, und zwar mit 11 zu 0 Stimmen. Sie sind der Kommission gefolgt. Das Thema wurde erneut diskutiert. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es den Status der Befangenheit geben kann. Dann die gilt die Ausstandsregel von Artikel 19.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 10 zu 5 Stimmen, am Stimmzwang festzuhalten. Sie argumentiert mit den Argumenten aus der ersten Lesung: mit der Förderung der Kollegialarbeit, mit der Förderung der Geschlossenheit des Kollegiums und mit dem Hinweis darauf, dass unter Umständen beispielsweise auch Richter unter dem Stimmzwang stehen, so dass von Magistraten das gleiche verlangt werden darf. Es ist aber nicht zu übersehen, dass auch die Minderheit gute Argumente hat.

Büttiker Rolf (R, SO), Sprecher der Minderheit: Die Stimmhaltungsfrage ist für das Funktionieren einer Kollegialbehörde von entscheidender Bedeutung. Eine siebenköpfige Regierung, wie wir sie im Kollegialsystem haben, muss in der Regel ohne Abstimmungen entscheiden können. Denn jede Abstimmung ergibt eine brutale Trennung in Verlierer und Gewinner. Oft ist es dann noch so – es lässt sich auf jeden Fall in unserem Lande nicht ausschliessen –, dass die Öffentlichkeit erfährt, wer sich im Bundesrat in welchem Verhältnis durchgesetzt hat und wer eine Niederlage erfahren musste. Das Verbot der Stimmhaltung oder der Stimmzwang im Bundesrat werden das Klima in einer Kollegialbehörde vergiften.

Aufgrund eines funktionierenden Kollegialsystems, wo Diskussion und Beratung im Zentrum stehen, kann in der Regel auf eine formale Abstimmung verzichtet und können Frontstellungen vermieden werden. Eine Kollegialbehörde muss die Möglichkeit haben, ohne formale Abstimmung zu entscheiden. Es ist gerade der tiefere Sinn einer Kollegialbehörde, dass sich ihre Mitglieder in der Diskussion zusammenraufen und vor allem bei wichtigen, bei prioritären Fragen eine Lösung suchen müssen, die im Kollegium auf eine breite Zustimmung stösst und von allen mitgetragen werden kann. Im übri-

gen gibt es immer Ausnahmefälle, legitime Gründe, Gewissensentscheide, die eine Stimmhaltung rechtfertigen. Falls Stimmhaltungen im Bundesrat tatsächlich zu einem Problem werden sollten, muss das Kollegium selber damit fertig werden und eventuell für Abhilfe sorgen. Auf jeden Fall lässt sich dieses Problem in einer Kollegialbehörde nicht mit einer gesetzlichen Regelung zum Stimmzwang lösen.

Ich möchte die Mehrheit im übrigen fragen – die Frage ist immer noch offen –, was passieren würde, wenn sich ein Mitglied des Bundesrates dann trotzdem weigern würde, die Stimme im Gremium abzugeben. Das würde mich noch interessieren! Hüten wir uns davor, in den Bundesrat hinein zu legiferieren! Das Funktionieren einer Kollegialbehörde lässt sich nicht gesetzlich erzwingen, denn die Arbeit in einem Kollegium hängt doch in erster Linie von Menschen und nicht von gesetzlichen Regelungen ab.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit, dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen.

Jagmetti Riccardo (R, ZH): Ich bekenne mich zu diesem Stimmzwang. Ich will damit nicht kleinlich sein, aber ein Gremium von sieben Mitgliedern muss meines Erachtens einen Entscheid treffen, Ausstandsregelung selbstverständlich vorbehalten. Das ist klar.

Wir verlangen hier drei Stimmen. Dann kann man mit drei Stimmen bei vier Enthaltungen ein Gesuch um Beitritt zur Europäischen Union nach Brüssel senden. Das geht doch einfach nicht! Laufende, unwichtige Geschäfte kann man von mir aus so entscheiden. Um solche geht es aber nicht, sondern es geht um grundlegende politische Entscheide, und da reicht die Zustimmung von drei Mitgliedern eines siebenköpfigen Gremiums schlicht und einfach nicht. Wir brauchen die Haltung einer Regierung, die die Vorgabe gibt.

Ich habe es vorher erwähnt: Meines Erachtens hat die Regierung eine Führungsfunktion – eine Führungsfunktion bei der Gesetzgebung, aber selbstverständlich auch bei den anderen Tätigkeiten. Diese Funktion kann man doch nicht durch Stimmhaltung wahrnehmen – man muss sie ausüben! Deshalb bin ich der Meinung, es sei richtig, wenn wir diesen Stimmzwang vorsehen, als klare Vorgabe an eine Behörde. Die Kollegialität, Herr Büttiker, muss nicht darunter leiden. Wir stimmen auch hier nicht immer alle gleich und pflegen doch den Dialog.

Im kleinen Gremium mag das ausgeprägter sein, und ich meine mit Zwang zur Stimmabgabe natürlich nicht, dass das Ergebnis nach aussen mitgeteilt wird. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich etwas erstaunt war, in der isländischen Tagespresse zu lesen, welche Bundesräte für und welche gegen das Beitritts-gesuch an die Europäische Gemeinschaft gestimmt hatten. Sonst konnte ich diesen Text nicht lesen; aber die Namen der Bundesräte habe ich verstanden. (*Heiterkeit*)

Das muss und soll nicht sein; die Vertraulichkeit muss gewahrt werden. Aber ich glaube, dass ein Gremium von sieben Persönlichkeiten, das in diesem Staat die Führungsfunktion wahrnimmt, sie nicht durch Stimmhaltung wahrnehmen kann.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Herr Büttiker hat die Frage gestellt: Was passiert, wenn ein Mitglied des Bundesrates sich dann trotzdem der Stimme enthält?

Ich habe zwölf Jahre in einem Kollegium mitregiert, das den Stimmzwang kennt, und ich habe vor der Wahl in dieses Kollegium gewusst, dass ich mich zu jeder Frage zu einem Entscheid durchzuringen habe, so oder anders, und habe dann das Handzeichen entsprechend gegeben.

Ich bin der festen Überzeugung, dass sich bei einer Statuierung des Stimmzwanges ein Mitglied des Bundesrates intensiv mit den Dingen auseinandersetzt, einen Entschluss fasst und auch in dieser Situation gemäss dem, was es dem Volk versprochen hat, seine Pflicht erfüllt.

Ich bitte Sie, an der Auffassung der Mehrheit festzuhalten.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Es geht hier um Mechanismen der Entscheidungsfindung im Kollegium selber. Gestatten Sie mir dazu einige Bemerkungen aus nunmehr sechsjähriger Erfahrung.

Diese Entscheidungsfindung in einem Kollegium ist nicht immer ganz einfach, das wissen Sie, das weiss ich. Es ist wahrscheinlich auf Bundesebene noch eine Stufe schwieriger als auf Kantonebene, einfach wegen der Beobachtung von aussen, wegen der ständigen Aufmerksamkeit der Medien, wegen all dieser Dinge, die auf bundespolitischer Ebene hineinfunkeln. Meine Grundhaltung ist im Prinzip die, dass Sie möglichst wenig rechtlich regeln sollten, wie das Gremium entscheiden soll. Ich möchte das begründen.

Es ist kein Landesunglück, wenn Sie den Stimmzwang einführen, aber ich halte es trotzdem für falsch. Ich möchte etwas weiter ausholen, um zu exemplifizieren, wie das etwa geht. Vielleicht noch kurz die Bemerkung zu dem Minimum von drei Mitgliedern: Die Formulierung der Kommissionsmehrheit ist, wenn ich vom Stimmzwang absehe, besser als die alte, und zwar einfach deshalb, weil vielleicht umständehalber einmal nur vier da sind und dann ein Zweierentscheid mit Stichtenscheid des Präsidenten wahrscheinlich eine zu kleine Legitimation hätte. Das ist eine Randbedingung, die richtig ist. Zum Regierungssystem: Das Regierungssystem, das wir haben, hat immerhin die Stärke, dass es eine grosse Möglichkeit zum Interessenausgleich bietet. In einer direkten Demokratie, wie wir sie haben, ist die Regierung nicht einfach eine Konzernleitung; sie kann Ihnen nicht befehlen – Herr Jagmetti sagte es vorhin deutlich beim Verständnis der Funktion des Parlamentes –, sie kann nur versuchen zu überzeugen. Das selbe gilt für die Volksabstimmung.

Diese Regierung ist, wenn Sie bis zur Volksabstimmung gehen, am wirkungsvollsten, wenn es gelingt, die verschiedensten Gesichtspunkte und Interessen gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess einzubringen und auf diese Weise zum Ausgleich zu führen. Dank dieser Tatsache haben sich trotz Langsamkeit, Spannungen und all den Problemen letztlich Kollegialsystem und Konkordanz als gute Instrumente erwiesen, die eine integrierende Wirkung haben.

Wir wissen alle, dass eines unserer Hauptprobleme heute die Polarisierung der politischen Auseinandersetzung ist. Ich glaube, dass in einem solchen Umfeld Institutionen, die nur über den Interessenausgleich funktionieren können und ihn dadurch auch fördern, eine besondere Bedeutung haben. Sie sehen das in anderen Ländern, wo man keine Konkordanz hat, wo man in Konkurrenzsystemen sogar dem System quasi pragmatisch konkordanzähnliche Mechanismen überstülpen muss – grosse Koalitionen oder in Deutschland der Ausgleich mit dem Bundesrat, wo eine andere Partei dominiert usw. –, um überhaupt Lösungen zu finden, weil die klaren Schwarz-Weiss-Fronten gar nicht mehr existieren.

Das Kollegialsystem ist also eine dieser integrierenden Institutionen, aber es funktioniert nur unter bestimmten Voraussetzungen. Ich will mich jetzt nicht zu anderen Modellen – zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder zur Frage eines besonders mächtigen Bundespräsidenten – äussern. Nach meiner Meinung hängt die Problemlösungsfähigkeit der Exekutive nicht von einer möglichst grossen Zahl der Mitglieder ab, vielleicht eher im Gegenteil. Aber es braucht eine Mindestzahl, um den Interessenausgleich überhaupt noch glaubwürdig gestalten zu können.

Entscheidend sind klare Kompetenzabgrenzungen zwischen Exekutive und Legislative, die Fähigkeit zu einer langfristigen strategischen Planung und eben auch der entschlossene Wille zur Durchsetzung der politischen Entscheide auch gegenüber der Verwaltung. Das ist ein Problem, das in letzter Zeit grösser geworden ist.

Das Kollegialsystem kann letztlich nur funktionieren, wenn das Kollegium wirklich als Team entscheidet und nachher auch als Team versucht, die Entscheide umzusetzen. Das ist in einer Regierung mit Mitgliedern sehr unterschiedlicher politischer Herkunft nicht immer einfach. Eine Regierung, die ein Team bilden will – hier darf ich das voll unterstützen, was Herr Bütiker gesagt hat –, sollte möglichst ohne Abstimmungen durchkommen, weil letztlich jede Abstimmung das Team in Gewinner und Verlierer unterteilt.

Sie haben gesagt, wir sollten dafür sorgen, dass die Resultate nicht nach aussen dringen. Ich weiss nicht, ob das, was Herr Jagmetti in Island in der Zeitung gesehen hat, den Tatsachen

entspricht. Ich habe in einer bedeutenden Schweizer Tageszeitung Namen gelesen. Ich bin schon zwei Stunden nach der besagten Sitzung von einem Journalisten gefragt worden, warum ich so und nicht anders gestimmt hätte. Ich sage nicht, ob er recht hatte oder nicht.

Es ist im heutigen Umfeld eine Tatsache, dass Sie wichtige Entscheide trotz aller Vorsichtsmassnahmen nicht unter einem Deckel halten können. Deshalb bin ich der Meinung, dass man möglichst ohne Abstimmung durchkommen sollte, weil sonst Gesichtsverluste entstehen und weil die Tatsache, dass man draussen weiss, wer so oder anders gestimmt hat, sofort die Durchsetzungskraft des Kollegiums schwächt, weil man sich immer auf den, der ausgebrochen ist, berufen kann. Bei jeder Volksabstimmung würde es dann heissen: Das kann doch nicht so schlecht sein, wenn wir anders als der Bundesrat entscheiden, Herr oder Frau sowieso im Bundesrat haben auch anders gestimmt. So wird die Durchsetzungskraft des Kollegiums als Ganzem geschwächt. Es hat weniger Überzeugungskraft. Die Umsetzung der Entscheide wird erschwert. Deshalb muss eine Regierung die Möglichkeit haben, bei wichtigen Fragen ohne Abstimmung zu entscheiden. Sie muss so lange weiterdiskutieren, bis eine Lösung gefunden ist, mit der alle leben können.

Das ist nicht immer die begeisterndste Lösung. Das wäre in einer so grossen Koalition auch nicht möglich. Ich gehe sogar noch weiter: Ich bin der Meinung, dass in besonders delikaten und wichtigen Fällen ein Entscheid von 4 zu 3 zwar ein klarer Entscheid wäre, aber letztlich für das Land ein verhängnisvolles Resultat hätte. Beispielsweise bei einem Entscheid über EU-Beitrittsverhandlungen müsste man versuchen, einen Konsens zu treffen, weil der Entscheid sonst politisch nicht durchsetzbar wäre. Eine Regierung, die die Verantwortung für das ganze Land trägt, darf sich in zentralen politischen Fragen nicht auf Zufallsmehrheiten abstützen, sondern sie muss versuchen, die Interessenströme, die sie repräsentiert, möglichst breit abzufangen. Das ist nicht Entscheidungsschwäche, mangelnde Effizienz oder Flucht aus der Verantwortung, sondern das scheint mir das einzig verantwortliche Handeln zu sein. Deshalb sind Bundesräte in Fragen, zu denen sie selber vielleicht etwas abweichende Meinungen haben, besonders gefordert, wenn sie diese im Team mittragen müssen. Das Kollegium als Ganzes ist hier besonders gefordert, Lösungen zu suchen, die zwar politisch eindeutig die Richtung angeben, mit denen aber doch alle das Gesicht wahren und nach aussen sagen können: Das kann ich mitvertreten, wenn es auch nicht meiner Wunschlösung entspricht.

Bei Bagatellfragen ist das völlig anders. Über eine Bagatellfrage, die 40 000 Franken betrifft, soll der Bundespräsident abstimmen und sie dann als erledigt betrachten. Keine langen Diskussionen, man verliert keine Zeit.

In der Praxis stellen sich eigentlich kaum Probleme. Es gibt Bundespräsidenten, bei denen gibt es etwas mehr, bei anderen etwas weniger Abstimmungen. Aber ich glaube, dass alle in der gleichen Richtung arbeiten. Oft erfolgen Abstimmungen dann, wenn ein Mitglied sie aus irgendeinem Grund verlangt oder sich einzelne Mitglieder in der Diskussion nicht äussern, so dass der Bundespräsident nicht abschätzen kann, wo die Mehrheit liegt. Wenn sich also nur drei geäussert haben, wird der Präsident natürlich abstimmen müssen, wenn sich kein viertes Mitglied äussert. Aber wenn die Diskussion zeigt, dass vier Mitglieder klar der gleichen Meinung sind, ist der Entscheid präjudiziert. Man hört sich alle an und kann sagen: Sie sehen, es geht in diese und diese Richtung. Ohne Widerrede gehe ich davon aus, dass wir so entschieden haben.

Ich meine also, dass man die Arbeit in einem Kollegium rechtlich nur unzulänglich definieren kann und dass Sie sich letztlich darauf beschränken sollten, nur gewisse, ganz grobe Mechanismen festzulegen.

Natürlich wäre es theoretisch denkbar – und daher scheint mir die Angst vor der Stimmenthaltung zu rühren –, dass sich ein Mitglied durch Stimmenthaltung systematisch aus der Verantwortung zu schleichen versucht. Das wäre in einem Kollegium aber nicht tragbar. Dann müssten ihm die Kollegen beibringen, dass das so nicht weitergehen kann, dass sie Leute brauchen, die verantwortlich mitstimmen.

Aber neben den Ausstandsgründen gibt es durchaus andere Gründe, einmal zu sagen: Ich stimme hier nicht mit. Doch die Regel ist das keineswegs. Sonst wäre ich der erste, der für den Stimmzwang wäre.

Es braucht nur gewisse Richtlinien für ein Minimum an Kohärenz. Sie sollten nicht jedes Detail regeln. Wenn sich ein Regierungsmitglied trotz dieses Gesetzes der Stimme enthält, gibt es keine durchsetzbare Sanktion. Sie sollten nicht Dinge fest schreiben, die den Konflikt verschärfen, aber nicht sanktionierbar sind.

Ich meine, dass gesamthaft gesehen die Lösung, wie sie der Bundesrat vorschlägt und wie sie die Minderheit Büttiker aufnimmt, eine angemessene Lösung ist.

Es ist nicht das weltbewegendste Problem. Ich bin etwas zu lang geworden, vielleicht deshalb, weil gerade diese Fragen für die Regierungstätigkeit in unserem Land besonders wichtig sind und weil sie von aussen nur bedingt mit Regeln beeinflusst werden können.

In diesem Sinne würde ich es begrüßen, wenn Sie der Minderheit zustimmen würden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

28 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

11 Stimmen

Art. 30 Abs. 3

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 30 al. 3

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen Festhalten an unserer Fassung, nachdem wir für die Staatssekretäre votiert haben.

Angenommen – Adopté

Art. 49 Abs. 2

Antrag der Kommission

Streichen

Art. 49 al. 2

Proposition de la commission

Biffer

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 49 Absatz 2 hat sich Ihre Kommission intensiv mit dem Beschluss des Nationalrates auseinandergesetzt. Herr Bundespräsident Villiger hat in der Kommission darauf hingewiesen, dass sich der Beschluss gut in die Tendenz der Flexibilisierung einordne. Es gehe darum, für Verwaltungseinheiten, die weniger politische Aufgaben als Dienstleistungsfunktionen wahrnehmen, eine erweiterte Eigenständigkeit und einen breiteren Handlungsspielraum vorzusehen. So könne man ihnen – das sei ja das Ziel der Norm – das Recht zugestehen, Einnahmen aus Dienstleistungen nicht einfach dem Eidgenössischen Finanzdepartement abzuführen, sondern sie wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen wieder im Infrastrukturbereich zu investieren.

Es ist bekannt, dass aus dem Eidgenössischen Departement des Innern die Schweizerische Meteorologische Anstalt einen derartigen Status anstrebt. Dem wurde entgegengehalten, dass man sich nur mit Mühe einen Generaldispens vom ganzen Finanzhaushaltgesetz vorstellen könne; die Idee sei an sich gut, aber sie müsse noch vertieft geprüft werden. Der Nationalrat hätte eine Motion erwogen, einen Weg, der durchaus gangbar wäre, aber zu einer Revision des Finanzhaushaltgesetzes führen müsste. Der Kommission schien das Vorhaben in Anbetracht dieser Einwände noch zu wenig ausgegoren, und sie hat mit 10 zu 1 Stimmen durch das Streichen von Absatz 2 eine Differenz zum Nationalrat geschaffen. Das soll nicht heissen, dass die Sache ganz vom Tisch ist. Ich bitte aber, Ihrer Kommission zuzustimmen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich würde auch gerne ein paar Bemerkungen dazu machen, weil es wichtig ist. Ich wende mich nicht dagegen, dass Sie so beschliessen, weil damit die Differenz aufrechterhalten bleibt. Das ist im Moment entscheidend.

Der neue Artikel, den der Nationalrat vorschlägt, betrifft ein wichtiges Anliegen der Verwaltungsreform, einer Verwaltung der Zukunft. Sie wissen, dass heute unter dem Stichwort New Public Management im In- und Ausland Verwaltungsreformen durchgeführt werden, welche die Amtstätigkeit besser an moderne Erfordernisse anpassen sollen. Ein effizientes Handeln der Verwaltung ist nur dann möglich, wenn wir die Managementstrukturen verbessern können und wenn auch die Verwaltung da und dort einen erweiterten Handlungsspielraum bekommen kann. Es braucht natürlich im Gegenzug klare Zielvorstellungen der politischen Behörden und eine ausgebaut regelmäßige Steuerung und Kontrolle; ich nenne hier das Stichwort Controlling. Verschiedene Verwaltungszweige sind heute in Bereichen tätig, wo durchaus mehr Markt spielen könnte. Es werden teilweise Dienstleistungen erbracht, die auch von privaten oder privatisierten Unternehmungen angeboten werden können – ich denke z. B. an Aufgaben im Bereich des geistigen Eigentums oder der Landestopographie. Solche Arbeitsstellen sollen deshalb einen erweiterten Handlungsspielraum bekommen, um marktgerecht reagieren zu können.

Man müsste sie dann in Form eines Leistungsauftrages politisch steuern und entsprechend kontrollieren. Da geht es darum, von der Input-vermehrung zur Output-Steuerung – um ein Modewort zu gebrauchen – zu kommen und Leistungsaufträge mit der nötigen Präzision auszuhandeln, Produktgruppen festzulegen, für welche der Leistungsauftrag gilt. Hier hätte das Parlament andere und, so glaube ich, noch interessantere Einflussmöglichkeiten als – wie heute – nur über die Finanzen.

Das geltende Haushaltrecht ist für solche Experimente – das ist alles noch etwas in Entwicklung begriffen – wenig geeignet. Die Grundsätze der Rechnungsführung, die im Gesetz festgelegt sind, kollidieren in vielen Fällen mit einer zweckmässigen Verwaltungsführung, die stärker marktorientiert ist. Deshalb sieht ja der Artikel 37 des Finanzhaushaltgesetzes vor, dass unselbständige Betriebe und Anstalten ein eigenes Rechnungswesen führen können. Das gilt z. B. für die Rüstungsbetriebe im EMD, für die Eidgenössische Versicherungskasse und auch für die eidgenössische Münzstätte. Allerdings sind auch in diesen Fällen die Grundsätze des Finanzhaushaltgesetzes zu beachten. Die Rechnungen müssen dem Parlament in besonderen Vorlagen unterbreitet werden.

Eine Ausweitung des Geltungsbereiches dieses Artikels scheint nicht die optimale Lösung, um so weniger, als dieses New Public Management, hinter dem sich mehr als nur ein englisches Schlagwort verbirgt, noch in der Experimentierphase steckt. Hier würde die im Artikel 49 vorgeschlagene Ergänzung des Nationalrates dem Bundesrat gestatten, solche Experimente durchzuführen. Statt fallweise ein neues Gesetz zu schaffen und weitere Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz zu bewilligen, könnte man hier punktuell und gezielt flexiblere Führungs- und Verwaltungsstrukturen schaffen. Der Bundesrat hätte die Kompetenz, für einzelne Anstalten und Betriebe, die nach unternehmerischen Grundsätzen geführt werden, die Führung einer besonderen Rechnung zu bewilligen. Diese Rechnung bliebe in der Finanzrechnung integriert und bei der übergeordneten Verwaltungseinheit, also beim zuständigen Departement, eingeordnet. Der Bundesrat müsste dafür sorgen, dass über Leistungsaufträge und über ein betriebliches Rechnungswesen, das natürlich verbessert werden müsste, kosten- und ergebnisorientiert gearbeitet würde. Das könnten und müssten Ihre Kommissionen überprüfen.

Nun gehören finanzrechtliche Bestimmungen grundsätzlich ins Finanzhaushaltgesetz. Eine definitive Regelung müsste wahrscheinlich im Finanzhaushaltgesetz verankert werden. Nach Abschluss einer gewissen Experimentierphase müsste man es revidieren. Vorderhand könnte man in diesem Gesetz die Voraussetzungen für eine flexible Führungs- Verwaltungsstruktur schaffen.

Nun sind Zweifel geäußert worden – der Kommissionspräsident hat das gesagt –, ob das RVOG dafür der richtige Ort sei. Man kann sagen, das gehöre ins Finanzhaushaltgesetz. Es sind auch Zweifel geäußert worden, ob die Kompetenz des Bundesrates nicht zu breit sei, ob er hier nicht zu weit gehen könnte. Das hat gezeigt, dass die Angelegenheit im Moment noch nicht reif ist. Umgekehrt wäre es schade, wenn Sie den Anlass dieser Gesetzesrevision nun nicht ergreifen würden, um hier eine Öffnung zu versuchen.

Der Bundesrat ist klar der Meinung, dass man hier eine Öffnung versuchen sollte. Er hat das nur nicht schon von vornherein in dieses Gesetz eingebaut, weil – ich muss das ganz klar sagen – die Wissenschaft bei der Schaffung dieses Entwurfes noch nicht ganz so weit war. Das ist in sehr rascher Bewegung. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, dass Sie die Differenz aufrechterhalten und dass wir versuchen, mit der nationalrätlichen Kommission eine definitive Lösung zu finden. Ich wäre froh, wenn Sie diese in der zweiten Differenzbereinigung dann akzeptieren könnten. Ich habe deshalb die Bundeskanzlei beauftragt, zusammen mit den Stellen im Finanzdepartement eine grundsätzliche Lösung zu suchen, eine Art Zusatzbotschaft zu machen, die Ihnen auch zur Verfügung gestellt werden könnte, so dass das nächste Mal eine definitive Verankerung in diesem Gesetz möglich wäre.

In diesem Sinne bin ich mit dem Vorschlag Ihres Kommissionspräsidenten einverstanden – in der Meinung, Ihr Signal sei nicht, gar nichts zu machen, sondern Ihr Signal sei, die Frage im Rahmen der nationalrätlichen Debatte noch einmal zu überprüfen.

Angenommen – Adopté

Art. 50a

Antrag der Kommission

Streichen

Proposition de la commission

Biffer

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat versucht, noch einen Notausstieg zu schaffen, nachdem er sich die Möglichkeit der Staatssekretäre nach unserer Vorstellung verbaut hat.

Die ständerätliche Kommission will nicht weitere von diesen Staatssekretären, die wir ja schon haben, sondern eine Gruppe von zehn Staatssekretären mit einem speziellen Profil. Wir brauchen gemäss unserem Konzept keine zusätzlichen beamteten Staatssekretäre, wohl aber solche mit politischen Funktionen unter der Leitung und Verantwortung der Departementsvorsteher, zur Entlastung der Bundesräte. Das Konzept, das hier noch einmal eingefügt werden soll, liegt völlig quer zu den Bemühungen des Bundesrates, seiner Experten, aber auch Ihrer Kommission.

Wir beantragen Ihnen einhellig, Artikel 50a zu streichen.

Angenommen – Adopté

Art. 51 Abs. 5

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 51 al. 5

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Kommission hat der Ergänzung bei diesem Absatz zugestimmt. Dem Bundesrat wird die Kompetenz eingeräumt, «der zuständigen Bundesverwaltungsbehörde Weisung zu erteilen, wie nach Gesetz zu entscheiden ist», wenn der Entscheid der unteren Verwaltungsbehörde nicht an den Bundesrat weitergezogen werden kann.

In der Kommission des Nationalrates ist argumentiert worden, dass der Entwicklung entgegenzutreten sei, dass unsere Instanzen Entscheide fällen, die dann direkt an das Bundesgericht weitergezogen werden können, ohne dass die oberste

Verwaltungsbehörde, eben der Bundesrat, Einfluss nehmen kann. Dem wurde entgegengehalten, das an sich berechnete Anliegen sei nicht hier, sondern im Rahmen der Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes und des OG zu lösen.

Die Kommission stimmt dem Nationalrat zu, der sich geschlossen zu dieser Lösung bekennt.

Angenommen – Adopté

Art. 52

Antrag der Kommission

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Sowohl der Ständerat in der ersten Lesung wie der Nationalrat sind ihren Kommissionen ohne Diskussion gefolgt, und der Nationalrat hat so eine Differenz geschaffen.

Wir sind der Überzeugung, dass in Artikel 52 die Fassung des Bundesrates präziser ist als diejenige des Nationalrates, und wir beantragen Ihnen Festhalten. Insbesondere scheint uns der letzte Satz von Absatz 2 in der Fassung des Nationalrates völlig misslungen. Was «wesentliche Pflichten» sind, dürfte zu heftigen Streitigkeiten in der Interpretation führen. In der Marginalie, die wir in der ersten Lesung beschlossen haben, sehen Sie, dass wir dafür optieren, dass hier lediglich ein Begriff figuriert, nämlich der Begriff der «Rechtsetzung». Diese Art zu normieren zieht sich durch den ganzen Gesetzentwurf, so dass eine Abweichung bei dieser Marginalie nicht notwendig ist.

Wir beantragen Ihnen, an unserem Beschluss festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 53 Abs. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 53 al. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir beantragen Festhalten als Konsequenz aus früheren Beschlüssen.

Angenommen – Adopté

Art. 56; 60; 64 Abs. 1; 65

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 56; 60; 64 al. 1; 65

Proposition de la commission

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier geht es lediglich darum, dass die Staatssekretäre, die herauskatapultiert wurden, wieder eingefügt werden. Ich schlage Ihnen daher vor, bei diesen Artikeln an unserer Fassung betreffend die Staatssekretäre festzuhalten.

Angenommen – Adopté

Art. 69 Ziff. 1

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 69 ch. 1

Proposition de la commission

Maintenir

Angenommen – Adopté

Art. 69 Ziff. 2

Antrag der Kommission
Festhalten

Antrag Petitpierre

Art. 65bis Abs. 1 (neu)

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen durch Staatssekretäre und im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.

Art. 65quinquies Abs. 1

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den Verhandlungen der beiden Räte durch Staatssekretäre vertreten lassen, sofern diese von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt sind. Artikel 65ter Absatz 2 gilt sinngemäss.

Art. 65quinquies Abs. 1bis (neu)

Die Bestätigung erfolgt gesamthaft für die vom Bundesrat auf einer Liste aufgeführten Staatssekretäre.

Art. 65quinquies Abs. 2

Festhalten

Art. 69 ch. 2

Proposition de la commission
Maintenir

Proposition Petitpierre

Art. 65bis al. 1 (nouveau)

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par les secrétaires d'Etat et, après entente avec les présidents des commissions, par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupements ou d'offices.

Art. 65quinquies al. 1

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter, lors des délibérations des Conseils, par les secrétaires d'Etat qui ont obtenu l'agrément de l'Assemblée fédérale, chambres réunies. L'article 65ter alinéa 2 est applicable par analogie.

Art. 65quinquies al. 1bis (nouveau)

L'agrément est accordé par l'Assemblée fédérale pour l'ensemble des secrétaires d'Etat portés sur une liste établie par le Conseil fédéral.

Art. 65quinquies al. 2

Maintenir

Präsident: Der Antrag Petitpierre gilt als Konsequenz des Beschlusses, den wir bereits gefasst haben, als angenommen.

Angenommen gemäss Antrag Petitpierre
Adopté selon la proposition Petitpierre

Abschnitt 1a Titel (neu)

Antrag der Kommission
Stellenplafonierung

Section 1a titre (nouveau)

Proposition de la commission
Plafonnement des effectifs

Art. 69a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären

Wortlaut

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Art. 69a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Institution de secrétaires d'Etat

Texte

Les postes de secrétaires d'Etat sont compris dans le plafonnement des effectifs du personnel fédéral.

Huber Hans Jörg (C. AG), Berichterstatter: Kurz bevor der Nationalrat dem Beschluss B über die Staatssekretäre das Lebenslicht vorerst einmal ausgeblasen hat, hat er mit 71 zu 60 Stimmen diesem Kommissionsantrag zugestimmt. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Die nationalrätliche Kommission war einhellig für diesen Zusatz. Wir wollen keine zusätzlichen Stellen schaffen. Die Staatssekretäre sollen im Gesamtbestand eingeschlossen sein. Die ständerätliche Kommission will diese Bestimmung wiederaufnehmen, und zwar hat sie dies einstimmig getan. Ich empfehle Ihnen, auch in diesem Punkt Ihrer Kommission zu folgen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Sie gestatten mir eine leicht sarkastische Bemerkung: Auf den Vorsteher eines Departementes, das schon 2300 Stellen abgebaut hat und diese Woche noch einen signifikanten weiteren Abbau publizieren wird, wirkt diese Vorschrift doch etwas kleinkariert.

Aber wenn es referendumpolitisch nützt, so hat der Bundesrat dagegen nichts einzuwenden.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 145 hiervor – Voir page 145 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1995

Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1995

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 (siehe unten)

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 (voir ci-après)

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 zur Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

1. Anlass und Antrag

Anlässlich seiner Beratungen über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) beschloss der Nationalrat am 30. Januar 1995, dass der Bundesrat für Verwaltungsbereiche, die mittels Leistungsauftrag geführt werden, Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz vorsehen könne, sofern dies im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit liege und die notwendigen Kontrollen gewährleistet seien. Er fügte in Artikel 49 RVOG daher einen entsprechend lautenden Absatz 2 ein. Am 21. März 1995 lehnte der Ständerat diesen Beschluss ab, wobei in den Kommissionsberatungen die Idee an sich unterstützt wurde. Die Bedenken bezogen sich vor allem auf den Regelungsort und die zu grosse Offenheit der Bestimmung. Der Bundesrat erhielt damit die Möglichkeit, einen neuen Regelungsentwurf auszuarbeiten, der den in den parlamentarischen Beratungen geäusserten Vorbehalten besser Rechnung trägt.

Der Bundesrat nimmt diese Gelegenheit wahr und beantragt, im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG einerseits das Finanzhaushaltgesetz (FHG) und andererseits das die Stellenbewirtschaftung regelnde Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB) zu ändern. Die Flexibilisierung der haushaltrechtlichen und personalwirtschaftlichen Bestimmungen erfolgt damit am richtigen Ort. Die vorgeschlagene Regelung enthält zudem gegenüber dem vom Nationalrat eingefügten Artikel 49 Absatz 2 RVOG die Präzisierung, dass Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB nur gewährt werden, wenn die betreffende Dienststelle ein betriebliches Rechnungswesen führt und somit die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten gewährleistet bleiben.

Der Bundesrat spricht sich aber dennoch für eine relativ offene Regelung aus, die auf den Einzelfall angepasste Lösungen zulässt. Das entspricht einerseits dem Konzept von Artikel 49 RVOG, das ebenfalls von unterschiedlichen hohen Autonomieggraden ausgeht, und andererseits dem Experimentiercharakter der Vorlage, die es den administrativen und politischen Organen ermöglichen soll, mit verschiedenen Flexibilisierungsformen Erfahrungen zu sammeln. Auch angesichts der raschen Entwicklung der Verwaltungswissenschaften und ihres Umfelds wäre es verfrüht, bereits heute eine definitive Neuregelung der rechtlichen Rahmenbestimmungen vorlegen zu wollen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass bis in ein paar Jahren weitere Revisionen nötig sein werden. Der Bundesrat sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB einen Evaluationsbericht, eventuell verbunden mit einer neuen Botschaft, zu unterbreiten (siehe Ziff. 6 des Zusatzberichts).

2. Verwaltungsmanagement im Umbruch

Verwaltungswissenschaften und öffentliche Verwaltungen stehen weltweit im Umbruch. Der Trend geht, knapp zusammengefasst, dahin, die Bindung der Verwaltungen an detail-

lierte Vorschriften und eng normierte Verfahren zu lockern, zugunsten einer stärkeren Orientierung an den Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns. Im angelsächsischen Raum spricht man in diesem Zusammenhang vom New Public Management, in der Schweiz scheint sich dafür der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchzusetzen.

New Public Management orientiert sich weitgehend am Referenzmodell des privaten Grossunternehmens und will Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Führungstechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten. Zwei Kernideen sind dabei wegleitend: erstens Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation im Rahmen einer holding-ähnlichen Struktur und zweitens Leistungstransparenz und wettbewerbsähnliche Anreize mittels interner Kostenermittlungen, Preis- und Leistungsvergleichen.

Instrumentelles Herzstück ist ein mehrjähriger Leistungsauftrag. Gestützt darauf werden pro Budgetperiode die zu erbringenden Leistungen in Quantität, Qualität und zeitlicher Verfügbarkeit festgeschrieben. Den (teil-)autonomen Leistungserbringern wird damit eine wesentlich erhöhte Verantwortung übertragen. Um diese wahrnehmen zu können, müssen sie gleichzeitig über die entsprechenden Mittel und Kompetenzen verfügen. Untrennbar verbunden mit dem Leistungsauftrag ist deshalb das Globalbudget, das sich auf einzelne Produktgruppen einer Verwaltungseinheit («Produktbudget») oder auch auf ganze Verwaltungseinheiten erstreckt. Das heisst, die Mittel werden global bewilligt und nicht mehr detailliert nach Kostenarten vorgegeben. Die Berechnung der benötigten Mittel wird dabei selbstverständlich offengelegt und die Einhaltung des Leistungsauftrags über ein betriebliches Rechnungswesen und konkrete Leistungsindikatoren so präzise wie möglich gemessen. Von diesem Systemwechsel sollen sowohl die dezentralen Leistungserbringer als auch die vorgesetzten Instanzen («Leistungsbesteller», «Leistungskäufer») profitieren: Die einen erhalten mehr betrieblichen Handlungsspielraum für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung und die anderen bessere Daten zur politischen Steuerung der betreffenden Verwaltungsbereiche.

In der Schweiz werden entsprechende Verwaltungsreformen namentlich in den Kantonen Bern und Luzern sowie in der Stadt Bern vorbereitet. Weitgehend dieselbe Stossrichtung verfolgen Reformprojekte in den Kantonen Solothurn («Schlanker Staat») und Wallis («Administration 2000»). In verschiedenen anderen Kantonen werden zwecks Flexibilisierung der Verwaltungsführung zudem einzelne Gesetzeserlasse revidiert, so etwa im Kanton Basel-Landschaft, der derzeit eine Vernehmlassung über ein neues Finanzhaushaltsgesetz durchführt.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Bund

Auch in der Bundesverwaltung orientieren sich verschiedene Reformvorhaben der jüngeren Zeit an leitenden Ideen des New Public Management. Dabei sind bisher zwei Strategien verfolgt worden:

Zum einen werden ganze Verwaltungsbereiche reformiert. So erhält das Eidgenössische Militärdepartement eine schlanke Gruppenstruktur, in der die einzelnen Leistungsbereiche organisatorisch entflochten und über ein abgestuftes Controlling-System zielorientiert gesteuert werden. In dieselbe Kategorie gehört das Bundesamt für geistiges Eigentum (neu: Institut für geistiges Eigentum; IGE), das rechtlich verselbständigt und künftig mittels Leistungsauftrag geführt wird. Spezialgesetzliche Lösungen wie im Fall des IGE sollen aber – namentlich für Kernaufgaben des Staates – die Ausnahme bleiben. Das bedingt freilich eine Flexibilisierung der allgemeinen Organisations- und Führungserlasse.

Auch auf diesem Weg ist in der Bundesverwaltung bereits einiges geschehen. So haben die eidgenössischen Räte soeben eine Teilrevision des Beamtengesetzes verabschiedet, die eine Flexibilisierung des besoldungspolitischen Instrumentariums bringen wird. In der geplanten Totalrevision soll die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Dienstver-

hältnisse angegangen werden. Die Leitidee besteht darin, von der Arbeitsplatzgarantie dank Stabilität (Amtsdauer!) wegzukommen und zu einer Beschäftigungssicherheit dank Mobilität zu gelangen. Flankierend dazu wird grosses Gewicht auf die Personalentwicklung gelegt.

Ein weiteres wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung ist die Stärkung der Revisionstätigkeit. Diesem Ziel diene die Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes. Sie entbindet die Eidgenössische Finanzkontrolle einerseits von der Mitwirkung im Zahlungsverkehr (Wechsel vom Freigabe zum Interventionsprinzip), verpflichtet sie andererseits aber, die Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu verstärken.

Ideen des New Public Management flossen sodann in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ein, insbesondere in Artikel 49, der dem Bundesrat die Kompetenz gibt, Leistungsaufträge zu erteilen und die entsprechenden Dienststellen nach besonderen Grundsätzen zu führen. Dass dazu auch die Möglichkeit erhöhter Budgetautonomie geschaffen werden muss, wurde in der Botschaft bereits angetönt.

Im Vordergrund steht die Absicht, in der Finanzrechnung von gewissen Grundsätzen der Rechnungsführung, die in bestimmten Fällen den Anliegen einer wirksamen und zweckmässigen Verwaltungsführung nicht förderlich sind, abweichen zu können. Angesprochen ist damit zunächst das Spezifikationsprinzip, das eine detaillierte Aufschlüsselung aller budgetierten Aufwendungen verlangt, wobei die einzelnen Positionen rechtlich bindend sind. Kurzfristig notwendige Umdispositionen im Mitteleinsatz werden damit erschwert. Im Globalbudget wird deshalb auf eine Spezifikation der Ressourcen weitgehend verzichtet und durch eine Spezifikation im Bereich der Produkte oder Produktgruppen ersetzt. Zu hinterfragen ist sodann das Bruttoprinzip, das Verwaltungsbereiche, die Erträge erwirtschaften, stark einschränkt. Dies lässt sich vermeiden, wenn die rechtliche Bindung der im Budget ausgewiesenen Bruttopositionen relativiert wird. In Betracht zu ziehen ist drittens die Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, das die Übertragung von Kreditresten auf das folgende Jahr behindert und damit für das vielzitierte «Dezemberfieber» mitverantwortlich ist. Erhöhte Budgetautonomie bedingt schliesslich, dass auch die rechtliche Bindung der Stellenplafonds aufgehoben werden kann, zumal die Aufwendungen der für eine Flexibilisierung in Frage kommenden Verwaltungsbereiche zu einem Grossteil auf das Personal entfallen. Selbstverständlich wird damit der Bundesrat die Steuerung und Kontrolle der Stellenbestände nicht aus den Händen geben; Stellenpläne bleiben als Führungsinstrument bestehen. Diesbezügliche Vorgaben gehören allerdings in die Leistungsaufträge.

Die Revision des FHG und des BG MVB im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG erscheint daher als eine konsequente Fortsetzung der teils bereits beschlossenen und teils eingeleiteten Reformen. Mit der Revision des BG MVB kann zudem auch die Motion Stellenplafonierung (Ad 91.002), die unter anderem die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung auf den Bundesrat übertragen will, teilweise erfüllt werden. Der Bundesrat hat bis heute darauf verzichtet, einen entsprechenden Bundesbeschluss vorzulegen, da zuerst die notwendigen Führungsinstrumente entwickelt werden müssen. Im Rahmen der Umsetzung von Artikel 49 RVOG und Artikel 38a FHG sollen in ausgewählten Verwaltungsbereichen die führungsmässigen Voraussetzungen für diese Kompetenzübertragung an den Bundesrat nun geschaffen werden.

Mit der Verabschiedung der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen erhalte die Bundesverwaltung ausgesprochen flexible Führungsstrukturen, die Vergleichen mit ausländischen Vorbildern und den unter Punkt 2 genannten Kantonen und Städten durchaus standhalten. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die benötigten Führungsinstrumente (Leistungsauftrag, betriebliches Rechnungswesen, Leistungsindikatoren, Controlling) zu konkretisieren, sie im Rahmen von Pilotprojekten sorgfältig zu erproben und aus den Umsetzungsarbeiten heraus auch Leitvorstellungen für die Bundesverwaltung der Zukunft zu entwickeln.

4. Änderung des Finanzhaushaltgesetzes

Eine wesentliche Voraussetzung für die Dezentralisierung von Ressourcenkompetenzen ist, wie unter Punkt 2 ausgeführt, die Einführung der Globalbudgetierung, wobei es heute undenkbar ist, sie gleich in der gesamten Bundesverwaltung anzuwenden. Auf die Frage etwa, wie ein Globalbudget im Transferbereich (rund 60 Prozent des Bundeshaushalts) auszugestalten wäre, haben die Verwaltungswissenschaften noch keine befriedigenden Antworten gefunden. Für einen Systemwechsel kommen deshalb vorerst vor allem Verwaltungsbereiche in Frage, die interne oder externe Dienstleistungen erbringen, welche sich hinreichend operationalisieren lassen.

Die Gesetzesänderung (Einfügung eines neuen Art. 38a) soll es gestatten, das Finanz- und Rechnungswesen dieser Ämter oder Dienststellen einem Sonderregime zu unterstellen. Voraussetzung dafür ist im wesentlichen (vgl. Art. 38a Abs. 1 FHG):

– dass der betreffende Verwaltungsbereich einen Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu erfüllen hat,

– dass er über ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen verfügt; und

– dass sich eine Sonderregelung im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit aufdrängt.

In Artikel 38a Absatz 2 FHG werden Inhalt und Grenzen der vom Bundesrat zu erlassenden Sonderregelung nur grob abgesteckt. Die Einzelheiten werden später auf Verordnungsstufe und im Rahmen der Leistungsaufträge zu regeln sein.

Einerseits legt der Verwaltungsbereich auch nach Erlass der Sondervorschriften seine Rechnung als Teil der Staatsrechnung ab; darin unterscheidet sich die vorgeschlagene Lösung grundlegend vom weiter gehenden Artikel 37 FHG, der im Falle unselbständiger Betriebe und Anstalten die völlige Loskoppelung von der Staatsrechnung vorsieht. Artikel 38a Absatz 2 FHG lässt die Einzelheiten der Integration in die Staatsrechnung bewusst offen. Grundsätzlich beschränkt sich der rechnungsmässige Ausweis im Globalbudget auf einige wenige zusammenfassende Ausgaben- und Einnahm rubriken, gegliedert nach den vom flexibilisierten Bereich erstellten Produkten oder Produktgruppen. Hingegen möchte der Bundesrat zumindest während der Versuchsphase davon absehen, die Verbindung mit der Staatsrechnung nur noch über eine Saldorubrik (Zuweisung des Gewinnes oder des Verlustes) herzustellen. Diese Lösung käme faktisch der Abkoppelung von der Staatsrechnung nahe, was der rechnungsmässigen Verselbständigung nach Artikel 37 FHG vorbehalten bleiben muss. Sie würde zudem als Korrelat voraussetzen, dass die eidgenössischen Räte jährlich über die Betriebsrechnung Beschluss fassen. Diese soll jedoch nach Artikel 38a FHG dem Parlament lediglich zur Information, nicht aber zur Beschlussfassung unterbreitet werden. In welcher Form dies geschehen wird und wie den eidgenössischen Räten namentlich Kalkulation und Leistungsrechnung (Leistungsindikatoren) zur Kenntnis gebracht werden, muss zum heutigen Zeitpunkt jedoch ebenfalls noch offenbleiben.

Andererseits kann die Sonderregelung, falls dafür ein Bedürfnis nachgewiesen ist, a. von den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG und b., sofern die in Aussicht genommene Mehrausgabe in mindestens gleichem Umfang durch Mehreinnahmen gedeckt wird, von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 FHG abweichen. Anerkannte Grundsätze der betrieblichen Rechnungslegung wären davon nicht betroffen, und ein allfälliger Transparenzverlust in der Finanzrechnung würde durch ein ordnungsmässig geführtes betriebliches Rechnungswesen mehr als wettgemacht. Dieses müsste sich an den für weite Teile der Privatwirtschaft massgebenden Vorschriften des Obligationenrechts (Art. 662a OR) messen lassen. Die Messlatte darf anfänglich allerdings auch nicht zu hoch angesetzt werden, da die Entwicklung von verwaltungstauglichen Kostenrechnungen mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass die unselbständigen Betriebe und Anstalten nach Artikel 37 FHG den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG bedingungslos unterstellt sind, während nach Artikel 38a FHG Abweichungen zulässig sein sollen. Der scheinbare Widerspruch lässt sich aber aus praktischer Sicht leicht auflösen. Wird nämlich ein unselbständiger Betrieb oder eine Anstalt in den eigenen Rechnungskreis entlassen, ist der Betrieb oder die Anstalt innerhalb der Staatsrechnung nicht mehr auf Ausnahmeregelungen angewiesen, zumal bei Budgetbewilligung und Rechnungsabnahme eindeutig das Gesamtergebnis im Vordergrund steht. Hingegen bleibt nach Artikel 38a FHG der zu flexibilisierende Verwaltungsbereich, obwohl er zusätzlich ein betriebliches Rechnungswesen einzurichten hat, in die Staatsrechnung integriert. Läuft diese Einbindung im Einzelfall der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit zuwider, soll der Bundesrat ermächtigt werden, gezielt von den Grundsätzen nach Artikel 3 FHG abzuweichen und damit ein Korrektiv zu schaffen.

5. Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB)

Das Bundesgesetz regelt in Artikel 2 die Stellenplafonierung und sieht in Artikel 2a eine Ausnahme für den Asylbereich vor. Eine zusätzliche Ausnahmemöglichkeit wird nun für Verwaltungsbereiche vorgesehen, für die Leistungsaufträge nach Artikel 49 RVOG und Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a FHG bestehen. In solchen Fällen soll der Bundesrat ermächtigt werden, den Bereich aus der Personalplafonierung zu entlassen, wobei die von den eidgenössischen Räten im Rahmen der Voranschläge bewilligten Stellenbestände selbstverständlich entsprechend gekürzt würden. Mit dieser flankierenden Massnahme soll verhindert werden, dass zwar die Rechnungslegung aufgrund des FHG flexibilisiert werden kann, dass aber das Ziel der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit infolge personeller Zwänge dennoch verfehlt wird.

6. Evaluation

Wie unter Punkt 1 ausgeführt, betrachtet der Bundesrat die Neuregelung des FHG und des BG MVB als Versuch zur Gewinnung neuer Erkenntnisse in der Verwaltungs- und Haushaltsführung. Er sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen in geeigneter Form Bericht über die gesammelten Erfahrungen zu erstatten, eventuell verbunden mit einer Botschaft zu weiteren Änderungen des FHG und des BG MVB. Da sich zu diesem Zeitpunkt möglicherweise aber noch keine weitere Revision dieser Erlasse aufdrängt, verzichtet der Bundesrat darauf, eine zeitliche Befristung der Neuregelungen zu beantragen und ihnen so auch formell Versuchsstatus zu geben. Damit kann vermieden werden, dass dem Parlament nur zur Aufhebung oder Verlängerung der Befristungsklausel eine Botschaft unterbreitet werden muss.

7. Neuer Entwurf für die Ergänzung von Artikel 69 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)

Art. 69, Änderung von anderen Bundesgesetzen:

– Ziff. 4 (neu)

4. Das Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 37:

7. Kapitel: Rechnungslegung in besonderen Fällen

Art. 37 Sachüberschrift:

Unselbständige Betriebe und Anstalten

Art. 38a (neu)

Titel

Verwaltungsbereiche mit Leistungsaufträgen

Abs. 1

In Verwaltungsbereichen, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen bestehen, kann der Bundesrat die Rechnungslegung nach diesem Gesetz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders regeln.

Abs. 2

Die Rechnungslegung nach den Sondervorschriften bildet Teil der Staatsrechnung und des eidgenössischen Voran-

schlages. Nötigenfalls können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 sowie von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 vorsehen.

– Ziff. 5 (neu)

5. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird wie folgt geändert:

Art. 2a Sachüberschrift, Abs. 2 (neu):

Sachüberschrift

Ausnahmen

Abs. 2 (neu)

Der Bundesrat kann Bereiche, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a des Finanzhaushaltsgesetzes bestehen, aus der Stellenplafonierung entlassen.

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 au message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

1. Explication des motifs et proposition

Lors des débats qui ont porté sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), le Conseil national a décidé, le 30 janvier 1995, de conférer au Conseil fédéral la compétence d'accorder des dérogations aux dispositions de la loi sur les finances de la Confédération aux unités administratives chargées de mandats de prestations, lorsque l'efficacité de leur activité en dépend et les contrôles sont garantis. A cet effet, un alinéa 2, prévoyant cette possibilité, a été ajouté à l'article 49 Loga. Cependant, le 21 mars 1995, le Conseil des Etats a rejeté cet amendement bien que sa commission en eût approuvé le principe. Les opposants ont notamment souligné que cette clause ne devait pas figurer dans la Loga tout en déplorant par ailleurs le caractère trop libéral de son libellé. Le Conseil fédéral a donc été chargé d'élaborer une nouvelle mouture tenant compte des réserves formulées lors des débats parlementaires.

Partant de ce constat, le Conseil fédéral propose, à la faveur de cette refonte, de modifier dans les dispositions finales, Loga, la loi sur les finances de la Confédération (LFC) d'une part et la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (LMF) d'autre part. Ainsi les dispositions réglant la gestion financière et les effectifs du personnel seront amendées par le biais des lois appropriées. En outre, la nouvelle formule du Conseil fédéral précise, en complément à l'alinéa 2 de l'article 49 Loga, introduit par le Conseil national, que les dérogations à la LFC et à la LMF ne seront accordées que si l'unité concernée tient une comptabilité d'exploitation et garantit les moyens de gestion et de contrôle.

Le Conseil fédéral penche néanmoins pour une clause relativement souple autorisant des solutions adaptées aux cas particuliers. Cette démarche s'appuie sur le principe sous-tendant l'article 49 Loga, principe qui se fonde lui-même sur des degrés d'autonomie variables et sur le caractère expérimental de ce projet de loi qui doit permettre aux autorités politiques et administratives de tester diverses formules. Il serait d'ailleurs prématuré, eu égard à la rapide évolution que connaissent les sciences administratives et leur environnement, de vouloir fixer aujourd'hui déjà un cadre légal définitif. Il n'est donc pas exclu que de nouvelles retouches s'imposent dans quelques années. D'où l'intention du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres, quatre ans au plus tard après l'octroi des premières dérogations à la LFC et à la LMF, une analyse de la situation éventuellement accompagnée d'un message (cf. point 6 du présent rapport).

2. Bouleversement des méthodes de gestion administrative
Les sciences administratives de même que les administrations publiques connaissent partout de profondes mutations. Dans les grandes lignes, les nouvelles orientations tendent à assouplir les prescriptions pointilleuses et les procédures rigides qui régissent les administrations pour accroître leurs

prestations et leur efficacité. Les Anglo-Saxons parlent de «New Public Management»: En Suisse on semble plutôt opter pour le terme de «gestion de l'administration axée sur l'efficacité».

La philosophie du New Public Management (nouvelle gestion publique) s'inspire essentiellement des méthodes en vigueur dans les grandes entreprises privées. Elle propose d'appliquer de façon plus rigoureuse les critères de gestion du secteur privé, le principe des résultats d'entreprise et les mécanismes du marché à la politique et aux administrations publiques. Cette démarche se fonde sur deux idées-maîtresses: primo, la décentralisation et la délégation de responsabilités dans le cadre d'une organisation comparable à une holding; secundo, la transparence sur le plan des résultats et l'application de critères propres à la concurrence par une évaluation interne des coûts et une comparaison des prix et des résultats.

La nouvelle gestion publique s'articule sur le mandat de prestations pluriannuel. Les prestations à fournir tant sur les plans qualitatif que quantitatif et dans les délais prescrits sont fixées pour chaque exercice budgétaire. Les fournisseurs de prestations, qu'ils soient totalement ou partiellement autonomes, sont ainsi investis de responsabilités sensiblement accrues. Pour être en mesure d'y faire face, ils doivent être dotés des moyens et des compétences nécessaires. Le mandat de prestations ne saurait donc être envisagé sans l'octroi d'une enveloppe budgétaire affectée à certains groupes de produits d'une unité administrative («budget des produits») ou à des unités entières. Les crédits sont donc accordés globalement et non plus à l'avance en fonction de chaque rubrique. Il va de soi que les moyens demandés sont calculés dans une totale transparence; par ailleurs, les résultats des travaux sont évalués au plus près au moyen d'une comptabilité d'exploitation et d'indicateurs concrets. Tant les fournisseurs de prestations que les organes supérieurs («demandeurs de prestations», «acheteurs de prestations») sont censés tirer profit de cette nouvelle approche: les premiers disposeront de possibilités d'action élargies pour remplir leurs tâches efficacement, et les seconds pourront s'appuyer sur des données plus fiables pour fixer les orientations politiques de l'administration.

En Suisse, certains cantons comme celui de Berne et de Lucerne, de même que la Ville de Berne, ont déjà engagé leurs administrations sur la voie des réformes. Les cantons de Soleure («Schlanker Staat») et du Valais («Administration 2000») ont lancé des projets qui reprennent dans une large mesure les principes décrits ci-dessus. L'assouplissement des instruments de gestion administrative requiert ici et là l'élaboration de nouvelles dispositions légales comme dans le canton de Bâle-Campagne qui vient de mettre une nouvelle loi sur les finances en consultation.

3. Gestion de l'administration fédérale axée sur l'efficacité. Récemment, nous avons également mis en oeuvre dans l'administration fédérale des réformes qui s'appuient sur les principes directeurs de la nouvelle gestion publique. Ce faisant, nous avons suivi deux stratégies.

La première s'est concrétisée par une restructuration de domaines entiers. Ainsi, le Département militaire fédéral a été doté d'une structure légère, articulée sur des groupements, dans laquelle les domaines d'activités sont séparés sur le plan organisationnel et conduits en fonction des objectifs par un système de controlling échelonné. Ce type de réforme a aussi été appliquée à l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (dorénavant: Institut de la propriété intellectuelle; IPI), qui possède une personnalité juridique propre et sera dirigé en fonction de mandats de prestations. Toutefois, des transformations du cadre juridique de la nature qu'a connue l'IPI doivent rester, notamment pour ce qui touche les tâches centrales de l'Etat, du domaine de l'exception. Cela suppose bien sûr une libéralisation des dispositions générales réglant l'organisation et la direction.

A cet égard, signalons que certaines innovations ont déjà vu le jour dans l'administration fédérale. Les Chambres viennent d'adopter une révision partielle du statut des fonctionnaires qui permettra de pratiquer une politique salariale plus

flexible. La révision totale en préparation portera sur la réglementation des rapports de service. L'objectif est de remplacer le poste de travail garanti grâce à la stabilité (période administrative) par une occupation garantie grâce à la mobilité. Au titre des mesures d'appoint, il y aura lieu d'accorder une attention particulière au développement professionnel du personnel.

Le renforcement des contrôles sera également un élément clé de la refonte de l'administration. La révision partielle de la loi sur le Contrôle des finances a, précisément, été opérée dans ce but. Elle libère le Contrôle fédéral des finances de la coresponsabilité des ordonnances de paiement (remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention) mais l'oblige à renforcer ses vérifications de rentabilité. Enfin, les principes de la nouvelle gestion publique ont aussi imprégné la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), ce qui se vérifie en particulier à l'article 49, qui autorise le Conseil fédéral à confier des mandats de prestations et à donner aux services concernés les moyens adéquats. Nous avons déjà souligné dans le message que de telles mesures nécessitaient, le cas échéant, une autonomie budgétaire accrue.

Il importe en premier lieu de pouvoir déroger à certaines règles comptables qui ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs d'une activité administrative efficace et conséquente. Nous pensons surtout au principe de spécialité qui requiert une ventilation détaillée de toutes les dépenses budgétées vu que les positions sont dictées par la loi. Dans ces conditions, il est donc difficile de réaffecter rapidement les crédits. Au contraire, dans les limites d'une enveloppe budgétaire, la spécialisation des ressources peut être abandonnée au profit d'une spécialisation des produits ou des groupes de produits. Mais dans ce cas, on est conduit à revoir le système de comptabilisation des produits et des charges bruts qui limite fortement les moyens des secteurs administratifs rentables. La difficulté peut être contournée en assouplissant les contraintes légales qui lient les positions budgétaires non compensables. En outre, il faut également voir à assouplir le principe de l'annualité qui interdit le report des soldes de crédits d'une année à l'autre, ce qui contribue à la poussée de ce qu'il est convenu d'appeler la «fièvre de décembre». Enfin, un accroissement de l'autonomie budgétaire suppose également l'abrogation des dispositions limitant le plafond des effectifs, d'autant plus que les dépenses prévues pour les domaines de l'administration susceptibles d'être touchés par les mesures précitées sont imputables pour une grande part au personnel. Il va de soi que le Conseil fédéral gardera en mains la gestion et le contrôle des effectifs; la planification des postes reste un instrument de gestion. Les limites en la matière seront cependant fixées dans les mandats de prestations.

La révision de la LFC et de la LMF dans les dispositions finales de la Loga s'inscrit donc dans la suite logique des réformes déjà réalisées et de celles qui ont été partiellement mises en oeuvre. De surcroît, la révision de la LMF répond en partie aux requêtes de la motion Plafonnement des effectifs (Ad 91.002), qui demande entre autres de soumettre le plafonnement des effectifs à la compétence du Conseil fédéral. Celui-ci n'a pas encore présenté un arrêté fédéral réglant la question, car il convient d'abord de développer les instruments de gestion ad hoc. Les instruments permettant ce transfert de compétence au Conseil fédéral seront créés dans des domaines choisis de l'administration à la faveur de l'application de l'article 49 Loga, et de l'article 38a LFC.

L'adoption des modifications de loi proposées donnera à l'administration fédérale des structures de direction flexibles parfaitement susceptibles de soutenir la comparaison avec des exemples étrangers et les cantons et ville cités sous le point 2. Dans la foulée, il y aura lieu d'élaborer les instruments de direction nécessaires (mandat de prestation, comptabilité d'exploitation, indicateurs de prestations, controlling), de les évaluer avec soin dans le cadre de projets pilotes et de développer des principes directeurs pour l'administration de demain à partir des expériences réalisées.

4. Modification de la loi sur les finances

Comme nous l'avons relevé sous le point 2, la décentralisation des compétences en matière de gestion des ressources est étroitement liée au principe de l'enveloppe budgétaire, bien qu'il soit impensable, à l'heure actuelle, de l'appliquer de manière uniforme dans toute l'administration. Les sciences administratives n'ont cependant pas encore répondu de manière satisfaisante à la question de savoir sur quels critères il convient d'établir une enveloppe budgétaire dans le domaine des transferts (environ 60 pour cent du budget fédéral). Un changement de système n'est dès lors envisageable dans l'immédiat que pour les domaines administratifs qui fournissent des prestations internes ou externes susceptibles d'être traduites sous forme d'opérations clairement définies.

La modification de loi proposée (insertion d'un article 38a) est censée autoriser, pour ces offices et services, l'application d'un régime financier et comptable spécial. L'octroi d'un tel régime est cependant subordonné à la condition (cf. art. 38a al. 1er LFC):

- que l'unité administrative concernée soit appelée à remplir un mandat de prestations au sens de l'article 49 Loga;
- qu'elle dispose d'une comptabilité d'exploitation adaptée; et
- qu'un régime spécial s'impose par souci d'efficacité administrative.

L'article 38a alinéa 2 LFC, ne décrit que dans les grandes lignes le contenu et les limites du régime spécial qui sera accordé par le Conseil fédéral. Les modalités seront réglées ultérieurement par voie d'ordonnance et dans le cadre des mandats de prestations.

Même sous le régime spécial, l'unité administrative présentera ses comptes dans le cadre du compte d'Etat. Cette formule se distingue fondamentalement de l'article 37 LFC, qui prévoit pour les entreprises et établissements sans personnalité juridique une séparation totale du compte d'Etat. A l'article 38a alinéa 2 LFC, nous n'avons rien stipulé, à dessein, quant aux modalités d'intégration au compte d'Etat. En principe, les rubriques comptables figurant dans l'enveloppe budgétaire se limiteront à quelques articles généraux de dépenses et de recettes, ventilés selon des produits ou des groupes de produits établis par l'unité concernée. Le Conseil fédéral ne souhaite pas, du moins pendant la période expérimentale, que le lien avec le compte d'Etat se résume uniquement à un article budgétaire comptabilisant le solde de l'exercice (versement du bénéfice et des pertes). Cette solution équivaldrait en fait à une séparation du compte d'Etat, ce qui suppose une autonomie sur le plan comptable aux termes de l'article 37 LFC. Elle impliquerait par ailleurs que les Chambres se prononcent sur le compte d'exploitation annuel. Toutefois, l'article 38a LFC, prévoit que celui-ci ne sera soumis au Parlement qu'à titre d'information et non pas à son agrément. On ne peut déterminer présentement sous quelle forme cela se fera et de quelle manière les évaluations et les comptes des prestations (indicateurs des prestations) seront présentés aux Chambres.

En outre, le régime spécial pourra s'écarter, pour autant qu'il y a nécessité, des principes régissant la tenue des comptes au sens de l'article 3 LFC; de même il pourra déroger à l'obligation de demander un crédit supplémentaire, conformément à l'article 17 LFC, si les dépenses supplémentaires escomptées sont couvertes par un surcroît de recettes du même ordre de grandeur. Il n'y aura pas de transgression des principes reconnus en matière d'établissement des comptes, et la perte de transparence dont pourrait souffrir le compte financier sera largement contrebalancée par une tenue régulière des comptes. Cela devrait se confirmer avec l'application des prescriptions du Code des obligations (art. 662a CO) qui régissent de nombreuses branches de l'économie privée. Au début, il conviendra de ne pas fixer des exigences trop élevées, car la nature des activités de l'administration impliquera un calcul des coûts long et fastidieux.

De prime abord, on pourrait s'étonner que les entreprises et établissements sans personnalité juridique cités à l'article 37 LFC, soient soumis sans condition aux principes applicables

à la tenue des comptes selon l'article 3 LFC, alors que l'article 38a LFC autorisera des dérogations. Sur le plan pratique cette contradiction apparente s'explique facilement. En effet, lorsqu'une entreprise ou un établissement de cette nature peut gérer ses propres comptes, elle ou il n'a plus à bénéficier de règles d'exception dans le cadre du compte d'Etat, surtout que le budget et les comptes sont approuvés principalement sur la base du résultat général. En revanche, selon l'article 38a LFC, l'unité appelée à être réformée continuera de figurer au compte d'Etat bien qu'elle soit tenue de surcroît de mettre sur pied une comptabilité d'exploitation. Si, ici et là, cette incorporation devait affecter l'efficacité de l'activité administrative, le Conseil fédéral sera habilité à déroger aux principes énumérés à l'article 3 LFC, et à prendre les mesures qui s'imposent.

5. Modification de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Cette loi règle à l'article 2 le plafonnement des effectifs et prévoit à l'article 2a une dérogation pour le domaine de l'asile. Nous proposons une dérogation supplémentaire pour les unités administratives qui se verront confier des mandats de prestations conformément à l'article 49 Loga, et dotées d'un régime spécial en matière d'établissement des comptes selon l'article 38a LFC. Il faut donner la compétence au Conseil fédéral de soustraire ces unités au plafonnement des effectifs, étant entendu que les postes autorisés par les Chambres, par la voie du budget, seraient réduits en conséquence. Si la tenue des comptes peut être assouplie par une modification de la LFC, il ne faut pas que l'efficacité de l'activité administrative soit affectée par des contraintes liées au personnel, ce qui est précisément le but de cette mesure complémentaire.

6. Evaluation

Comme nous l'avons signalé sous le chiffre 1, ces nouvelles dispositions de la LFC et de la LMF sont un moyen pour le Conseil fédéral d'acquiescer de nouvelles expériences en matière de gestion de l'administration et des finances. Il prévoit par conséquent de présenter aux Chambres, au plus tard quatre ans après l'octroi des premières dérogations, un rapport dans les formes sur les connaissances acquises, accompagné éventuellement d'un message portant sur de nouvelles modifications de la LFC et de la LMF. Toutefois, vu qu'il n'y aura peut-être pas lieu de procéder à des révisions supplémentaires à ce moment, nous n'avons pas jugé opportun de limiter l'application de ces nouvelles dispositions dans le temps, ce qui évite de conférer à cette expérience un caractère formel. Ainsi, nous n'aurons pas à soumettre au Parlement un message destiné uniquement à abroger ou à reconduire une disposition prévoyant une limitation dans le temps.

7. Proposition visant à compléter l'article 69 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga)

Art. 69, Modification d'autres lois fédérales:

Ch. 4 (nouveau)

- 4. La loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération est modifiée comme il suit:

Titre précédant l'art. 37

Chapitre 7: Etablissement des comptes dans des cas spéciaux

Art. 37 titre médian

Entreprises et établissements sans personnalité juridique

Art. 38a (nouveau)

Titre

Unités administratives exécutant des mandats de prestations

Al. 1

En ce qui concerne les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et disposant d'une comptabilité d'exploitation adaptée, le Conseil fédéral peut soumettre l'établissement des comptes prévu par la présente loi à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration.

Al. 2

L'établissement des comptes selon les règles spéciales fait partie intégrante du compte d'Etat et du budget de la Confé-

dération. Le cas échéant, les règles spéciales peuvent prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes énumérés à l'article 3 et à l'obligation de formuler des demandes de crédits supplémentaires conformément à l'article 17.

Ch. 5 (nouveau)

– 5. La loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme il suit:

Art. 2a titre médian, al. 2 (nouveau)

Titre

Dérogations

Al. 2 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut dispenser de l'obligation de respecter le plafonnement des effectifs les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et soumises à des règles spéciales en matière d'établissement des comptes en vertu de l'article 38a de la loi sur les finances de la Confédération.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Vous vous souvenez sans doute que lors du premier débat, le plénum, pas la commission, avait décidé de diviser l'objet en deux arrêtés. Il y en avait un qui concernait les modifications générales de l'administration et un autre consacré expressément à l'institution de secrétaires d'Etat. Vous vous souvenez peut-être également que ce deuxième arrêté avait été rejeté au vote sur l'ensemble.

Formellement, ce rejet entraînait l'annulation de toutes les dispositions que nous avons prises dans cet arrêté. Par conséquent, le Conseil des Etats, lorsqu'il s'est trouvé en présence de notre version, avait une page absolument blanche concernant toutes les dispositions sur les secrétaires d'Etat. Cela implique donc que nous sommes dans une situation tout à fait particulière, puisque nous devons considérer que nous n'avons pratiquement jamais discuté de la question des secrétaires d'Etat. L'arrêté pertinent ayant été rejeté, le Conseil des Etats ne s'est pas prononcé sur notre discussion, qui a été annulée par le vote sur l'ensemble. Nous devons donc reprendre maintenant la discussion après, au fond, deux délibérations au Conseil des Etats. C'est une situation un peu particulière, mais il en est ainsi.

Le Conseil des Etats, lui, ne s'est pas rallié à la décision de scinder le projet en deux arrêtés. Il est revenu au projet original du Conseil fédéral, qui porte sur une seule modification de la loi, et il n'a, dans l'ensemble, évidemment pas discuté des décisions que nous avons prises, puisqu'elles étaient considérées comme inexistantes. Il en est resté simplement, sur la plupart des dispositions concernant les secrétaires d'Etat, à celles qu'il avait prises lors de sa première délibération. Par conséquent, le Conseil des Etats n'ayant pu se rallier à nos premières décisions, nous allons avoir un certain nombre de divergences. Je crois qu'il me fallait vous exposer cette situation particulière.

Votre commission, lorsqu'elle a repris le sujet après le deuxième passage au Conseil des Etats, s'est ralliée à l'idée qu'il ne fallait pas scinder cet objet en deux arrêtés, mais considérer une seule modification de loi, selon le projet du Conseil fédéral. Nous en revenons donc, à cet égard, formellement au projet de départ, et nous allons maintenant traiter ce projet tel qu'il avait été présenté par le Conseil fédéral, dans la mesure où il n'y a ici apparemment pas de proposition de reprendre cette division entre la modification de la loi et la question des secrétaires d'Etat.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Die Ausgangslage für die Differenzbereinigung stellt sich folgendermassen dar: Sie wissen, ursprünglich hatte der Bundesrat Staatssekretäre vorgeschlagen, sie aber in alleiniger Kompetenz wählen wollen. Der Ständerat, der Erstrat, war dann für eine parlamentarische Bestätigung der Staatssekretäre. Der Nationalrat machte bei der ersten Beratung für die Staatssekretäre einen speziellen Erlass, lehnte diesen Erlass dann aber in der Gesamtabstimmung ab.

Der Ständerat präsentierte seinerseits einen Kompromiss: Die Staatssekretäre wurden wieder in diesen Erlass aufgenommen, aber nur diejenigen sollen parlamentarisch bestätigt werden, die den Bundesrat vor den Räten vertreten. Die Bestätigung erfolgt gesamthaft auf einer Liste.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat sich dafür entschieden, am Einsatz von Staatssekretären festzuhalten, gegen den Antrag der Minderheit Steinemann auf Streichung, den Sie auch auf der Fahne finden. Das Verhältnis war 16 zu 5 Stimmen. Und sie hat auch die Lösung übernommen, dass diejenigen Staatssekretäre bestätigt werden sollen, welche den Bundesrat vor den Räten vertreten. Für diese Lösung hat sie sich die Kommission mit 13 zu 7 Stimmen ausgesprochen.

Sie werden in der Differenzbereinigung sehen, dass hier noch Fragen offen sind. Werden diese Staatssekretäre auf einer Liste zu einer gesamthaften Bestätigung präsentiert? Die Diskussion lief eher in der Richtung, man sollte es mit den Staatssekretären und Staatssekretärinnen halten wie mit den Bundesrichtern: Man sollte einzelne auch streichen können. Die Mehrheit der Kommission entschied sich dann aber dafür, dass für die Einzelheiten des Verfahrens auf das Reglement der Bundesversammlung verwiesen werden soll. Neu werden die Staatssekretäre in die Artikel 33a bis 33f aufgenommen. Der Ständerat hatte sie noch unter dem Kapitel «Die Bundesverwaltung» aufgeführt. Ihre Kommission wollte aber dokumentieren, dass wir, indem wir Staatssekretäre einsetzen, nicht einfach zusätzliche Beamte schaffen wollen, sondern dass wir durch Staatssekretäre die Regierungsebene verstärken wollen.

Auf weitere Einzelheiten kommen wir in der Differenzbereinigung zu sprechen.

Art. 1a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten

Art. 1a

Proposition de la commission

Majorité

Les membres du Conseil fédéral sont assistés par des secrétaires d'Etat.

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit: In der Januarssession 1995 haben wir in der Gesamtabstimmung zu den vorgesehenen «Halbmagistraten» mit 74 zu 59 Stimmen nein gesagt. Ich bitte Sie, heute beim Nein zu bleiben.

Bundesräte scheinen bei näherer Betrachtung doch viel weniger belastet zu sein, als sie immer wieder beteuern, obwohl dem Schweizer Volk die Überlastung in Interviews des langen und breiten vorgeführt wird. Und just für solche Interviews haben die geplagten Bundesräte immer Zeit. Sie bieten sich gern frank und frei für jede Publikation an, auch wenn relativ wenig oder nichts zu sagen ist, und sie «stürzen» sich allenfalls auch per Helikopter von Referäten zu Referäten. Würden die Bundesräte auf alles verzichten, was schliesslich nur Schall und Rauch ist, wäre die Diskussion um Staatssekretäre nicht aufgekommen. Man sieht die Mitglieder des Bundesrates zu oft an Anlässen tertiärer oder quartärer Bedeutung. Musste beispielsweise Herr Bundesrat Ogi – Session hin, Neat her –, ohne seiner grossen Überlastung zu gedenken, die auch ihn zu einem überzeugten Anhänger von Staatssekretären macht, in einen fast leeren Hörsaal nach St. Gallen «pfeilen»? Ja, er musste, denn der Referent war ein Herr Meyer, als Meinungsbildner der Nation hofiert und als Ringier-Mann umschwänzelt.

Ich möchte Ihnen nun konkret die wichtigsten Gründe des Neins zur Staatssekretärenfrage nochmals auflisten:

Die Bundesräte wären nicht überlastet, wenn sie sich aufs Wesentliche konzentrieren und mehr an ihre meist sehr guten Chefbeamten delegieren würden. Die Frage, ob die Einführung von Staatssekretären wirklich zur Verbesserung der Regierungstätigkeit beitragen würde, wird von vielen Ratsmitgliedern, aber auch von Leuten in der Verwaltung nicht einfach bejaht. Man ist sich überhaupt nicht einig, welche Rolle diese neuen Superbeamten spielen respektive welche Kompetenzen sie haben sollen. Schon heute muss zwischen zwei Staatssekretären im EDA und im EVD eine Koordination organisiert werden. Zwischen den Herren Kellenberger und Blankart ist das jetzt so gelöst, dass ersterer im Zweifelsfalle zum Oberstaatssekretär avanciert. Wieviel Koordination und Positionserangel würden wohl zehn neue Staatssekretäre auslösen, wie gross wären ihre Stäbe, und wie wäre die Stellung im Verhältnis zu den Chefbeamten?

Wir lehnen einmal mehr jede weitere kostspielige Aufblähung des Staatsapparates, die eine weitere Barriere zwischen Bürger und Staat bildet, klar ab. Angesichts der leeren Bundeskasse ist die Forderung nach einer unklar definierten neuen Beamtenhierarchie mit entsprechenden Folgekosten einfach nicht zu verantworten. Es ist nämlich unglaublich, dass nebst Sparversuchen auf allen Ebenen – bis hin zur AHV – zehn neue Stellen für Hilfsbundesräte geschaffen werden sollen, die jährlich mit Zudienern, Assistenten, Sekretärinnen und der gesamten Infrastruktur gegen 10 Millionen Franken kosten würden.

Dazu sind auch noch viel zuviele Fragen offen. Würden sie Weggefährten, überlegene Konkurrenten, Assistenten oder Sprachrohr ihres Bundesrates, ein Bestandteil oder nur ein Teil der Regierung? Handelt es sich um Verwaltungsbeamte, Superchefbeamte, Vizebundesräte mit beschränkter politischer Haftung? Welche Repräsentations-, Stellvertretungs- oder Entscheidungsbefugnisse sind vorgesehen? Würden die Juniorminister oder grauen Eminenzen nur mit Pseudoaufgaben betraut, oder soll das Ganze zu einer Alibiübung verkommen, die alles beim alten beliesse. Käme es so weit, dass der Bundesrat vielleicht von den alltäglichen Problemen des Volkes gar nichts mehr hören würde, obwohl er heute schon wenig davon hört? Wie stark würden die Besetzungen der Stellen wohl parteipolitisch beeinflusst? Würden die Anstellungen von Staatssekretären nicht auch als Misstrauensvotum gegenüber den fähigen Chefbeamten, Amtsdirektoren und Vizedirektoren gewertet werden müssen? Lauter offene Fragen.

Mit der Aufblähung einer kostspieligen oberen Beamtenstruktur jedenfalls wären weitere Nachteile wie Ineffizienz, Machtkämpfe und noch mehr Indiskretionen in allen Richtungen zu erwarten. Konflikte und Zündstoff wären jedenfalls vorprogrammiert.

Das oft vorgebrachte Argument von Bundespräsident Villiger, die Kosten für neue Staatssekretäre seien im Vergleich zu den Bundesausgaben von 43 Milliarden Franken durchaus zu verantworten, ist nicht akzeptabel. Denn alle einzelnen Ausgaben stellen im Verhältnis zum Ganzen relativ verschwindende Grössen dar. Mit einer solchen Einstellung werden wir die dramatische Finanzkrise nie, aber auch gar nie, verbessern können.

In grossen Unternehmen werden die hierarchischen Strukturen verflacht, die Distanzen verringert. Hier aber soll eine neue Stufe eingefügt, sollen die Entscheidungswege verlängert, die Kosten erhöht, soll die Distanz von der Regierung zum Parlament und zum Volk noch vergrössert werden. In der Privatwirtschaft bedeuten Reformen und Restrukturierungen, dass man Kosten einspart. Beim Staat bedeutet das anscheinend Mehrausgaben.

Was es in der Schweiz braucht, ist das Ende des «Zauberfilzes», wie wir das schon seit 1987 fordern. Man sollte nach 150 Jahren Bundesstaat den Mut aufbringen und zugeben, dass sich die Regierungsform Bundesrat mit der heutigen Zauberfilzlösung überholt hat.

Was hier getan werden soll, ist nichts anderes, als den Beamtenapparat weiter aufzublähnen und das Machtkartell ohne Chef, ohne Verantwortung, zu verstärken. Was uns hier empfohlen wird, ist ein Modell einer zweistufigen Regierung

mit einem notwendigerweise mit Konstruktionsfehlern behafteten Prototyp. Politische Führung auf Departementsebene ist nicht teilbar, ohne dass unerträgliche Reibungsverluste entstehen und ohne dass mit den Staatssekretären eine neue Hilfsregierungsebene geschaffen wird, die dem Geist unseres Regierungssystems völlig widerspricht.

Ich hoffe, Sie verstehen, dass wir nicht tatenlos zusehen können, wie der Bundesrat ermächtigt werden soll, mit diesem mangelhaften, viel zu teuren und volksfremden Modell zu experimentieren, das ihm auch noch erlaubt, Erfolge auf sein Konto zu buchen und staatspolitische Misserfolge den Staatssekretären anzulasten.

Bei dieser Sachlage liegt es auf der Hand, dass wir diese den Beamtenapparat aufblähende und viel zu kostspielige Staatssekretären-Vorlage mit den undefinierten Positionen klar ablehnen. Das Referendum ist sicher, wenn Sie diese Vorlage gutheissen.

Ich bitte Sie, den Antrag auf Streichung bzw. Festhalten der Minderheit zu unterstützen.

Keller Rudolf (D, BL): «Staatssekretäre, nein danke!» Das hat Herr Bundesrat Stich unlängst gesagt. Er brauche keinen Staatssekretär. Die anderen Bundesratsmitglieder sollen sich darum streiten, wer solche Leute zugesprochen erhält und wie viele.

«Staatssekretäre, nein danke!» sagen auch wir von der SD/Lega-Fraktion. Gestern hat Frau Dreifuss die Tatsache kritisiert, dass unser Land den Beitritt zur Uno und die Uno-Blauhelme deutlich abgelehnt hat. Ich höre schon, wie es dann zugehen würde, wenn wir solche Posten für Staatssekretäre schaffen würden. Dann würde nach der bundesrätlichen Erklärung immer noch ein Staatssekretär nachdoppeln, jeweils mit entsprechender Medienaufmerksamkeit. Dann käme wahrscheinlich auch der Euro-Staatssekretär.

Wir haben das Geld für die Schaffung von solch teuren und unnützen Posten schlichtweg nicht! Die SD/Lega-Fraktion lehnt solche Staatssekretäre ab und würde, falls Sie heute solche Posten schaffen, selbstverständlich das Referendum gegen diesen Beschluss unterstützen. Diese Posten würden ohnehin nur an Parteimitglieder aus den Reihen der Regierungsparteien vergeben. Parteilose hätten da wohl kaum eine Chance.

Diesen Regierungsfilz unterstützen wir Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi nicht. Wir stimmen deshalb mit der Minderheit Steinemann. Das Ganze ist nämlich eine Frage der Organisation innerhalb der Departemente: Leerlauf abschaffen, besser organisieren, dann braucht es keine Staatssekretäre. Der Bund hat heute genügend gute Leute und Spitzenbeamte. Die Arbeit ist mit dem bisherigen Personalbestand zu bewältigen.

Das ist die Meinung unserer Fraktion. Deshalb sagen wir nein zu diesen Staatssekretären.

Seiler Hanspeter (V, BE): Seit der Behandlung im Januar 1995 sind keine neuen Gesichtspunkte aufgetaucht, und es wäre eigentlich logisch, dass der Entscheid gleich ausfallen müsste wie damals. Nur eben, wir wissen ja, dass Politik nicht immer sehr logisch ist.

Ich begründe den Antrag der SVP-Fraktion: Die Begründungen für unsere Unterstützung des Minderheitsantrages Steinemann sind nicht in allen Teilen gleich, wie sie Herr Steinemann hier vorgetragen hat. Ich möchte auch vorausschicken, dass die Meinungen natürlich ändern dürfen und ändern können, das ist an und für sich gestattet. Man sagt ja auch, es sei nie verboten, klüger zu werden. Das kann man nun auf beide Seiten hin werten.

Unsere Fraktion hat in ihrer Mehrheit die Meinung nicht geändert. Sie ist nach wie vor der Ansicht, das Problem der Überlastung der Bundesräte, das zweifellos vorhanden ist, sei nicht durchdiskutiert und die Lösung zuwenig ausgegoren. Überlastung bzw. Entlastung kann ja von zwei Seiten gesehen werden. Im einen Fall ist es ein zeitliches Problem – Herr Steinemann hat vor allem darüber gesprochen –; das lässt sich mit organisatorischen Massnahmen lösen. Unserer Ansicht nach, da gehen wir mit Herrn Bundespräsident Villi-

ger einig, ist es aber nicht nur ein zeitliches Problem, sondern vielmehr auch ein Problem der Ausweitung der Staatstätigkeit, der Ausweitung der Tätigkeitsbereiche des Staates, der Verbreiterung der Aufgaben, die dem Staat, speziell dem Bund, heute zugeordnet sind.

Ich kann Ihnen bestätigen, Herr Bundespräsident: Unsere Fraktion steht zu diesem Regierungssystem, das hat mit einer Gegnerschaft überhaupt nichts zu tun. Sie ist auch der Meinung, man könne diese neuen Erfordernisse, die Erfordernisse unserer Zeit, die man an die Regierungstätigkeit stellt, nicht mit dem Weiterfahren auf alten Geleisen gerecht werden. Ob nun aber die Lösung via Staatssekretäre wirklich das Gelbe vom Ei ist, daran zweifeln wir nach wie vor. Herr Bundespräsident, Sie haben im Januar 1995 angedeutet, dass in Ihrem Departement ein oder mehrere Staatssekretäre nicht vordringlich seien, und auch Herr Bundesrat Stich hat uns seinerzeit in der Kommission erklärt, dass er in seinem Departement keinen Staatssekretär benötige. Ich zitiere Sie, Herr Bundespräsident: «Ich könnte ohne Reform leben, glaube aber, dass ein Departement des Innern, ein Volkswirtschafts- oder ein Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement diese Restrukturierung brauchen.»

Ich bin mit Ihnen einverstanden, in diesen Departementen braucht es vermutlich eine Restrukturierung. Müsste man aber nicht gerade aus dieser Sicht, weil das departementsmässig sehr verschieden gelagert ist und die Bedürfnisse anders liegen, als Beispiel die Frage der Erhöhung der Anzahl Bundesräte einmal richtig ausdiskutieren? Man wird einwenden, das Kollegialsystem funktioniere dann schlechter oder es funktioniere dann nicht mehr. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich nach den Vorkommnissen der letzten Woche und auch der letzten Tage nicht mehr so recht an dieses Kollegialbehördensystem glaube. Der Glaube daran ist mir geschwunden. Ich kenne Exekutivorgane in Kantonen, in Gemeinden, die aus 9, 11 oder 13 Mitgliedern bestehen und wo das Kollegialsystem ohne weiteres funktioniert. Ich möchte damit sagen, dass es nicht eine Frage der Anzahl Exekutivmitglieder ist. Das Funktionieren hängt vielmehr davon ab, ob und in welchem Ausmass jedes einzelne Mitglied bereit ist, sich diesem Prinzip unterzuordnen.

Im Raum steht auch die Frage der Direktoren der Bundesämter. Sie nehmen ja an den Beratungen in den Kommissionen teil. Warum können sie nicht unter Umständen auch hier Geschäfte vertreten? Staatssekretäre können aus dieser Sicht doch nicht die einzige Lösung sein, man müsste noch weiter diskutieren. Das ist der Grund, weshalb wir den Minderheitsantrag Steinemann unterstützen.

Ich bringe noch eine grundsätzliche Bemerkung an. Es darf in keinem Parlament – auch in unserem Rat nicht – eine Rolle spielen, aus welcher politischen Ecke ein Antrag kommt. Entscheidend ist immer die Sachfrage. Es spielt für uns also keine Rolle, ob ein Antrag von Herrn Steinemann, von Herrn Steinegger oder von Herrn Borel François kommt; wir nehmen immer zur Sache Stellung; es ist keine Personenfrage.

Ich danke Ihnen, wenn Sie in dieser Frage den Minderheitsantrag unterstützen und damit Gelegenheit geben, die Problematik auf andere Weise zu lösen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Der Beschluss über die Einführung von Staatssekretären ist in der Sondersession im Januar 1995 in der Gesamtabstimmung an einer heterogenen Allianz von Gegnern gescheitert: zum einen an Gegnern aus Prinzip, an Totalgegnern, die keine Änderung unseres Regierungssystems wollen; zum zweiten an Gegnern aus abstimmungspolitischer Opportunität, welche die Chancen der Vorlage in einer Volksabstimmung skeptisch beurteilen oder hier – wie vorhin Herr Keller Rudolf – vor allem ein populistisches Betätigungsfeld sehen; zum dritten an Gegnern der kleinen Schritte, welche als Grossreformer ohne Etappierung eine Regierungsreform auf Verfassungsebene anstreben; und zum vierten an Gegnern aus Unzufriedenheit über das Ergebnis der Beratungen in unserem Rat, insbesondere wegen der abgelehnten Bestätigung der Staatssekretäre durch das Parlament. Was könnte – und was sollte nach Meinung der FDP-

Fraktion – im jetzigen Stadium der Differenzbereinigung diese unterschiedlich motivierte Gegnerschaft umstimmen?

1. Ich beginne von hinten: Den mit dem vorgesehenen Wahlmodus für die Staatssekretäre Unzufriedenen hat der Ständerat unseres Erachtens mit seinem Kompromissvorschlag eine goldene Brücke gebaut. Die Lösung des Ständerates verhindert die Möglichkeit unschöner «Abrechnungen» und gibt dem Parlament doch ein Mitbestimmungsrecht darüber, wer ihm von seiten der Exekutive im Parlamentssaal gegenüberzutreten soll.

2. Den ambitionösen Grossreformern muss die ausgesprochen kontroverse Diskussion in der Sondersession vom Januar 1995 aber eindrücklich vor Augen geführt haben, dass ein grosser Schritt – ein Schritt mit Verfassungsänderung – derzeit nicht mehrheitsfähig ist. Wer für eine sofortige Erhöhung der Zahl der Bundesräte eintritt, wer eine zweistufige Lösung anstrebt, die übrigens mit der derzeitigen Vorlage nicht präjudiziert wird, oder wer gar «subito» den Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem fordert, der bewirkt im Effekt eine Zementierung des Ist-Zustandes, der sorgt dafür, dass an der allseits beklagten Überlastung des Bundesrates gar nichts geändert wird.

3. Den Gegnern aus abstimmungspolitischer Opportunität mag es zum Trost gereichen, dass sich die Frage eines Referendums vor den Wahlen nicht mehr stellt. Aber an sich müssen sie sich das gleiche sagen lassen wie die Gegner aus Prinzip, um zur letzten Kategorie der Gegner zu kommen.

4. Es ist in der Sondersession und jetzt von niemandem in diesem Saal bestritten worden – zumindest nicht ernsthaft, Herr Steinemann –, dass eine Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums dringlich ist. Der in der Politik ohnehin viel zitierte Handlungsbedarf ist also allgemein anerkannt. Trotz Bedarf nicht zu handeln, den vorgeschlagenen Entlastungsschritt nicht zu unternehmen, ohne auch nur ansatzweise Vorschläge zu machen, wie das Problem in absehbarer Zeit auf realisierbare Weise gelöst werden kann – und realisierbar ist eben noch nichts, wenn man, wie Herr Seiler Hanspeter, einfach «andere Vorschläge» postuliert –, das käme purem Immobilismus gleich. Zum anderen würde eine Politik des Kopf-in-den-Sand-Steckens vor der Notwendigkeit einer Regierungsreform die moralische Legitimation für ein Verhalten in Frage stellen, dem einige Totalgegner mit ausgesprochener Vorliebe obliegen: nämlich dem nicht entlasteten und in der Tat überforderten Bundesrat bei jeder Gelegenheit Führungsschwäche vorzuwerfen. Trotz anerkannter Missstände nichts zu tun, und sei es auch nur, weil man die Vorlage als nicht sehr populär einschätzt, hätte wohl eher mit Führungsschwäche des Parlamentes – und nicht mit Führungsschwäche der Regierung – zu tun.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, der Mehrheit zu folgen und damit für die Einführung von Staatssekretären grünes Licht zu geben. Dieses Ja bedeutet, davon sind wir überzeugt, die Zustimmung zum kleinsten gemeinsamen Nenner; in der Diskussion über die Regierungsreform besteht derzeit eine realistische Möglichkeit, sich auf diesen zu einigen.

Schmid Peter (G, TG): Herr Steinemann, ich finde es auch übertrieben, wenn zwei Bundesräte wegen der Olympischen Winterspiele 2002 Sitten-Wallis nach Budapest fahren. Ich habe manchmal den Eindruck, die Prioritätenliste – nicht nur beim Bundesrat, sondern auch in diesem Saal – heisse: Sport zum ersten, «Arena» zum zweiten und Politik zum dritten. Aber ich bin mir nicht so ganz sicher, ob Sie diese Prioritätenliste nicht auch unterstützen, weil sie so populär ist. Ihre Argumentationen lassen in mir den Verdacht aufkommen, man plädiere eben für sogenannte Volksnähe, für weniger Bürokratie usw., weil das Stimmen bringt.

Zum Thema: Das zentrale Problem in der Differenzbereinigung beim Entwurf zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist die Frage, ob der Bundesrat in seiner Arbeit durch Staatssekretäre unterstützt werden soll und welches Gewicht diesen Magistratspersonen zugebilligt wird.

Die grüne Fraktion hat bisher die folgende Meinung vertreten: Bevor über die Einstellung und die Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre debattiert wird, muss Klarheit darüber bestehen, ob die Exekutive auch weiterhin nur sieben Mitglieder umfassen soll. Auf diese Frage hat sich der Bundesrat vorerst gar nicht eingelassen; er möchte dies in einem zweiten Schritt tun. Er hat aber inzwischen zu meiner Motion, die eine bescheidene Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 Mitglieder beinhaltet, Stellung genommen und will den Vorstoss in Form eines Postulates entgegennehmen.

Für uns ist nach wie vor klar, dass einige Departemente derart überdimensioniert sind, dass sich eine bessere Aufteilung der vielen Aufgabenbereiche auf mehr Regierungsmitglieder geradezu aufdrängt. Sie kann mit dem Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären nicht umgangen werden. Allerdings sind die in Aussicht gestellten 10 Personen, die eine solche neue Funktion maximal innehaben werden, eine Zahl, die den Entscheid für eine Vergrößerung der Zahl der Exekutive nicht präjudiziert.

Wir sind der Meinung, auch 9 oder 11 Bundesrätinnen oder Bundesräte sollten gewisse Aufgaben delegieren können, damit sie sich mehr den grossen Linien und grundsätzlichen Fragen einer Politik auf lange Sicht zuwenden können. Wir opponieren also den Anträgen, die den Einsatz und die Funktionen der Staatssekretärinnen und der Staatssekretäre regeln, nicht mehr. Es wäre auch nicht in unserem Sinn, eine Minderheit zu unterstützen, die es anscheinend darauf abgesehen hat, dem Staat zusätzliches, qualifiziertes Personal vorzuenthalten, damit er nicht allzuhandlungsfähig wird.

Im Interesse einer baldigen Entlastung des Bundesrates stimmt die grüne Fraktion mit der Mehrheit und hofft, dass dann der wichtige Reformschritt für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte ebenso eingehend und unvoreingenommen diskutiert werden wird.

Meier Samuel (U, AG): Ich spreche im Namen der LdU/EVP-Fraktion und beantrage Ihnen, das ganze Kapitel betreffend die Staatssekretäre zu streichen. Statt dass der Bundesrat einen mutigen, herzhaften, vielleicht auch visionären Schritt in eine umfassende Revision macht, tut er mit der vorliegenden «Minireform 93» ein zaghaftes Schrittlchen, welches über rein kosmetische Massnahmen nicht hinausgeht. Zum anderen bin ich der Auffassung, dass es illusionär ist zu glauben, dass man allein mit der Schaffung von Staatssekretärenstellen dem heute so beklagten Regierungsmalaise wirkungsvoll entgegenzutreten kann.

Ich darf Sie versichern, Herr Bundespräsident, dass unsere Fraktion nicht nichts will. Sie will nicht eine Nulllösung. Sie will auch nicht die Weiterführung des Status quo. Was wir wollen, ist eine umfassende und wirksame Regierungsreform, welche sich an den Gegebenheiten und an den Bedürfnissen unserer heutigen – modernen – Zeit orientiert. Wir dürfen nicht an der Tatsache vorbeisehen, dass wir mit bald 150jährigen Instrumenten zum Teil mühevoll versuchen, unsere Schweiz von heute zu regieren und zu verwalten.

Nun zu den Staatssekretären: Unsere Fraktion erachtet die Einführung von Staatssekretären als untaugliches Mittel für eine Regierungsreform. Man schafft dabei, je nach Betrachtungsweise, entweder eine neue Klasse von Regierungs- bzw. Magistratspersonen oder eine neue Stufe von Beamten, von Chefbeamten, von Superbeamten. Schon hier gehen die Meinungen in beiden Räten und im Bundesrat diametral auseinander.

Professor Eichenberger, einer der zugezogenen Experten, befürchtet beispielsweise, dass Staatssekretäre, die durch die Bundesversammlung bestätigt werden, die Bundesräte konkurrenzieren und Rivalitäten einbringen könnten, auch im Parlament.

Bundespräsident Villiger sieht – gemäss den Ausführungen in der Debatte vom Januar dieses Jahres – in den Staatssekretären ausgesprochen keine Politiker. Sie sollen auch keine direkte politische Verantwortung tragen. Diese müsse eindeutig beim Bundesrat liegen.

Demgegenüber spricht sich der Berichterstatter im Ständerat

eindeutig dafür aus, dass die neuen Staatssekretäre nicht Bundesräte und nicht Beamte, wohl aber Führungspersönlichkeiten sein müssten, die gemäss Berichterstatter «mithin im Bereich der Politik tätig sein müssen».

Auch in unserem Rat liegen heute drei Varianten von Anstellungsverhältnissen vor, was nochmals beweist, dass wir uns über die Stellung der Staatssekretäre absolut uneinig sind. Mit diesen Hinweisen will ich auch aufzeigen, dass der Status und die hierarchische Position der Staatssekretäre natürlich vom Wahlmodus abhängig sind. Es ist ganz entscheidend, ob die Staatssekretäre vom Bundesrat in eigener Kompetenz gewählt werden oder ob sie vom Parlament noch bestätigt werden müssen. Davon wird auch die politische Kompetenz dieser Staatssekretäre abhängig sein.

Zusammenfassend ist unsere Fraktion der Auffassung, dass es die Staatssekretäre nicht braucht. Wir sind für eine Regierungs- und Verwaltungsreform, aber die Staatssekretäre sind nicht die Lösung des Problems.

Namens der Fraktion beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit Steinemann zu unterstützen.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Die CVP-Fraktion hat sich an ihrer Sitzung mit den Differenzen befasst, die bezüglich dieser Vorlage zwischen National- und Ständerat bestehen, und zwar insbesondere mit den folgenden Bereichen: Wiedervereinigung der Vorlage in eine einzige, «Staatssekretäre, ja oder nein?», Wahl und Bestätigung derselben, die damit zusammenhängende Stellenbewirtschaftung. In ihrer Beurteilung kommt unsere Fraktion zum Schluss, dass die heutige Situation in der Regierungstätigkeit nicht mehr tragbar ist und dass gewisse massvolle Veränderungen notwendig sind. Wir sind uns aber bewusst, dass in diesem Bereich keine grossen Schritte möglich sind, wie dies mein Vordredner gefordert hat. Ein Nichtstun im Bereich der Reformschritte, wie das z. B. Herr Steinemann gefordert hat, stellt ebenfalls keine Lösung dar, insbesondere deshalb nicht, weil wir festgestellt haben, dass die Argumentation der Gegner dieser Vorlage sehr widersprüchlich ist.

Wenn Herr Steinemann kritisiert, dass die Bundesräte ihre Leistungsfähigkeit mit Kontakten zur Bevölkerung; durch Teilnahme an verschiedenen Veranstaltungen, Anlässen und durch ihre Reisetätigkeit im eigenen Land überstrapazierten, so steht das in krassem Widerspruch zu seiner Aussage, mit Staatssekretären würde der Bundesrat vom Volk abgeschirmt, er käme nicht mehr mit den Sorgen und Nöten des Volkes in Kontakt. Ich habe am letzten Wochenende an einer Veranstaltung im Zusammenhang mit der Tour de Suisse selber festgestellt und gespürt, wie die Bevölkerung bedauerte, dass der Bundespräsident die Veranstaltung so schnell wieder verlassen musste und offenbar nur für den Sieger und einige Personen darum herum erreichbar war. Die Leute wollten mit ihm persönlich in Kontakt treten und konnten das nicht; dies aber nur nebenbei zu den widersprüchlichen Ausführungen von Herrn Steinemann.

Die bisherigen Reformschritte haben nicht die gewünschten Erleichterungen gebracht. Die Tätigkeit hat sich in den verschiedensten Bereichen ausgeweitet, das wissen Sie alle, nicht nur in der Aussenpolitik. Die verschiedenen Reformen, welche heute in allen Bereichen der Staatstätigkeit, von der Armee über die Landwirtschaft bis hin zur Finanzierung und Organisation von SBB und PTT, eingeleitet wurden, stellen einen zusätzlichen Anspruch an die Regierungstätigkeit. Die CVP-Fraktion ist der Meinung, dass wir jetzt zur wiedervereinigten Vorlage ja sagen sollten. Eine reduzierte Vorlage respektive die Einsetzung von Staatssekretären, deren Zahl seit dem Erscheinen der ersten Botschaft schrittweise zurückgebildet wurde, sollte unsere Zustimmung erhalten. Wir können uns zurzeit auch mit der Variante abfinden, dass jene Staatssekretäre, welche vor dem Parlament Aufgaben wahrnehmen wollen oder müssen, durch das Parlament gewählt und bestätigt werden sollen.

Wir sind der Meinung – da es sich ja um eine Kann-Vorlage handelt –: Kein Bundesrat muss sich Staatssekretäre zulegen. Wir möchten an die Bundesräte appellieren, von der neuen Möglichkeit nur massvollen Gebrauch zu machen. Es

ist bei den Bundesräten nicht jener der «Grösste», der einmal die grösste Anzahl Staatssekretäre um sich scharen kann. Andere Reformmöglichkeiten müssen weiterhin genutzt und auch erprobt werden.
Die CVP-Fraktion sagt ja zu dieser Vorlage und empfiehlt Ihnen Ablehnung aller Minderheitsanträge.

Borel François (S, NE): Faut-il enterrer le projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration en suivant la proposition de la minorité? Bien entendu, je vous recommande de ne pas le faire.

Personne dans cette salle ne peut prétendre que notre gouvernement fonctionne de manière idéale. Chacun sait que la surcharge des conseillers fédéraux en est une des raisons. Tout à l'heure quelques exemples ont été donnés selon lesquels on pourrait imaginer que les conseillers fédéraux soient un tout petit peu moins chargés. Mais le problème n'est pas là. Avec tous les bons conseils que nous pouvons leur donner, nous obtiendrons peut-être d'eux qu'il assument une charge de 180 pour cent plutôt que de 200 pour cent. Ça ne résout pas fondamentalement le problème. J'en appelle donc à votre sens des responsabilités.

La situation dans laquelle se trouve le gouvernement ne doit pas perdurer. Nous devons faire quelque chose. Des propositions sont sur la table. Il n'y en a pas d'autres. Comme nous sommes en phase de procédure d'élimination des divergences, il nous faut pour le moins faire un pas en direction de la recherche de solutions en refusant la proposition de la minorité, et ce, en particulier, dans l'intérêt des partis gouvernementaux. Bien sûr, l'UDC affirme encore en être un, mais son comportement est essentiellement antigouvernemental. On peut donc comprendre qu'elle suive la proposition de la minorité.

On peut considérer comme l'un des problèmes politiques suisses majeurs le manque de confiance de la population à l'égard de nos autorités. Celui-ci provient en bonne partie d'un manque de confiance dans le Conseil fédéral parce qu'il fonctionne mal. Qui électoralement profite le plus de ce manque de confiance? Le Parti suisse de la liberté, le Parti des Démocrates suisses et les partis qui tiennent le même langage qu'eux. Nous n'avons aucun intérêt à susciter le succès de ces partis aux prochaines élections. M. Steinemann sait bien pourquoi il présente la proposition de la minorité. Plus ça ira mal au niveau du gouvernement, plus il trouvera d'électeurs.

Je vous invite donc, pour faire barrage à cette montée de l'extrême droite, à voter contre la proposition de la minorité.

Moser René (A, AG): Als unser Rat im Januar den Gesetzesentwurf an den Ständerat überwies, hätte man annehmen dürfen, dass die Frage der Staatssekretäre vom Tisch wäre. Weit gefehlt! Sie steht nochmals zur Diskussion.

Der Ständerat hat offenbar die Referendumsankündigung genausowenig ernst genommen wie das Abstimmungsverhältnis im Nationalrat. Kollege Steinemann hat Ihnen bereits detailliert dargelegt, wie wir von der Freiheits-Partei die Einführung einer zusätzlichen Führungsstufe beurteilen.

Ich bitte Sie, sich an das Primärziel dieses Gesetzes zu erinnern. Hauptziel ist es bekanntlich, die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Regierungstätigkeiten zu verbessern. Mit einer zusätzlichen Hierarchiestufe machen Sie genau das Gegenteil. Alles, was Sie damit erreichen, ist eine weitere Verzettelung mit dem Nebeneffekt von nicht unbedeutenden Mehrkosten. Parkinson lässt grüssen.

Ich kann Herrn Bundespräsident Villiger nicht beipflichten, wenn er im Ständerat im März 1995 meinte: «Wir scheinen wieder einmal vor einer Art helvetischer Eigenart zu stehen, nämlich vor der Eigenart, dass die, die nichts wollen, zusammen mit jenen, die das Utopische wollen, bewirken, dass wirklich nichts geschieht.» Herr Bundespräsident: Diese Aussage ist nicht richtig. Wir wollen sehr wohl etwas. Wir wollen sehr wohl eine Revision, aber wir sehen einen anderen Weg. Das ist nicht helvetische Eigenart.

Wir stellen auch fest, dass die komplexen Vorgänge höhere Anforderungen an die Regierung stellen als früher. Das ist

richtig, und damit sind wir gleich beim Problem: Es gibt Bundesräte, die ein «Management per Helikopter» betreiben. Sie fliegen ins Departement, wirbeln viel Staub auf, um dann schnell wieder zu verschwinden. Dann gibt es Bundesräte, die laufend von Entlassung sprechen, aber nicht wollen, dass ein Amtsdirektor etwas selbständiger handelt.

Es liegt meines Erachtens also grundsätzlich am Willen des Bundesrates, Aufgaben zu delegieren und, was wichtig ist, Prioritäten zu setzen – wobei er natürlich nur delegieren kann, wenn die Qualifikationen der engsten Mitarbeiter ausreichen. Es macht aber den Anschein, dass ab und zu das Parteibuch und nicht die fachliche Qualifikation bei der Besetzung von Chefposten ausschlaggebend ist. Da hatten doch Peter und Hull recht, wenn sie behaupten, dass gerade beim Staat Beförderungen vorkommen, wo Beförderte die Chance haben, ein Höchstmass an Inkompetenz unter Beweis zu stellen.

Herr Bundespräsident, es gäbe noch einige Beispiele zur Überlastung der Bundesräte. Sie haben gesagt, dass die Auslandkontakte sehr wichtig seien. Das mag stimmen. Aber es ist übertrieben, wenn man erfahren muss, dass ein Bundesrat für einen Fussballmatch nach München reist usw. Ich meine, dass bei wichtigen politischen Angelegenheiten unsere sehr gut dotierten Botschafter in der Lage sein sollten, die notwendigen Kontakte auszubauen und zu pflegen.

Weiter erwähnten Sie den vermehrten Kontakt mit Volk und Medien. Ich wäre froh, wenn das Bundesratskollegium etwas mehr auf die Stimmen des Volkes hören würde. Es bringt nämlich nicht viel – Herr Ruckstuhl ist da auf dem falschen Dampfer, wenn er glaubt, unsere Kritik wäre nicht angebracht –, wenn ein Bundesrat irgendwo mit einer Staatslimousine oder mit einem Helikopter zu einer Preisverleihung einfährt. Das ist höchstens ein Kontakt zu den Medien, aber nicht zum Volk. Noch mehr Zeit für die Medien! Tatsächlich! Ich befürchte, dass dies für unsere Bevölkerung dann doch des Guten zuviel wäre.

Ich möchte an den Bundesräten nicht weiter Kritik üben. Aber eine Frage habe ich zum Schluss noch: Warum hat der Bundesrat keine Spezialisten von aussen beigezogen, um die Strukturen, die Organisation zu analysieren und – was in dieser Frage wirklich dringend notwendig gewesen wäre – ein klares Konzept und Pflichtenhefte mit Einbezug dieser Staatssekretäre auszuarbeiten? Damit wäre eine seriöse Entscheidungsgrundlage zur Diskussion gestanden. Die fehlt uns in dieser Form.

Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt den Antrag der Minderheit Steinemann und hofft, dass wir nicht schon wieder unsere Ferien für ein Referendum opfern müssen.

Scherrer Werner (–, BE): Als Vertreter der Eidgenössischen Demokratischen Union (EDU) bin ich ebenfalls für die Streichung der Bestimmungen über die Staatssekretäre. Dies einmal aus finanzpolitischen Gründen: Wir können uns eine weitere Aufblähung unseres Beamtenapparates schlicht nicht leisten. Diese Staatssekretäre entwickeln wieder eine finanzielle Eigendynamik: es braucht dann Sekretärinnen, zusätzliche Sekretäre usw. Niemand kann uns sagen, was uns das zuletzt alles kostet.

Dann glaube ich auch, dass diese Staatssekretäre aus organisatorischen Gründen nicht unbedingt notwendig sind. Der Bundesrat ist ja selbst nicht einer Meinung: die einen sagen ja, die anderen sagen nein. Ich glaube, dass die Chefbeamten noch stärker eingespannt werden könnten. Wir brauchen nicht unbedingt eine neue Ebene von politischen Entscheidungsträgern. Das wird die Sache eher noch komplizieren. Ich meine auch, dass sich die Bundesräte in ihrem Engagement nicht allzustark verzetteln sollten. Natürlich habe ich für gewisse Auftritte in der Öffentlichkeit Verständnis. Ich mag ihnen den Goodwill der Bevölkerung auch gönnen: Ich habe Verständnis, wenn unser beliebter und tüchtiger Bundespräsident in Wil bei der Ankunft der Tour de Suisse so warm empfangen wurde. Einzelne solcher Vorstellungen kann man sicher begrüssen, aber es gibt dann auch Bundesräte wie Herrn Ogi, der wirklich ein «Management by Helikopter» betreibt, aufs Matterhorn steigt, und was macht er nicht sonst

noch alles? Jede Woche ist da irgend etwas los, und das – finde ich – ist einfach des Guten zuviel.

Ich meine, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, wäre eher ein geeintes Auftreten nötig. Das würde mehr bewirken. Es ist auch nicht so, wie es Herr Borel François gesagt hat, dass gewisse Kräfte hier im Parlament diese Staatssekretäre ablehnen, weil sie darauf spekulieren, dass es dann schlechter werde und Wähler gewonnen werden könnten. Dem ist nicht so; diese Begründung ist nicht richtig, und das haben wir auch gar nicht nötig.

Die EDU wird möglicherweise selbst ein Referendum ergreifen, wir haben die landesweite Struktur dazu. Aber wir würden uns auch einem überparteilichen Komitee anschließen. Ich bin sehr zuversichtlich, dass das Volk zu diesen Staatssekretären nein sagen wird.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Permettez tout d'abord que je rectifie ici une affirmation qui a été faite à plusieurs reprises: lors du premier débat, le 30 janvier 1995, notre Conseil ne s'est pas prononcé fondamentalement contre les secrétaires d'Etat. J'aimerais rappeler que l'entrée en matière sur le projet B qui concernait spécifiquement les secrétaires d'Etat a été acceptée par 85 voix contre 51 et que la proposition de la minorité, reprise aujourd'hui par la minorité Steinemann, avait été rejetée par 77 voix contre 46, entraînant le rejet de la proposition Seiler Hanspeter. Si, aujourd'hui, vous acceptiez la proposition de la minorité II (Seiler Hanspeter) à l'article 33d, c'est là que vous changeriez d'avis et non en approuvant la proposition la majorité de la commission qui, elle, est la même. Elle a été approuvée lors de la première délibération. C'est lors du vote sur l'ensemble qu'il s'est trouvé que deux oppositions se sont ajoutées pour rejeter le projet. Il ne faut donc pas dire que le principe des secrétaires d'Etat était combattu par une majorité de ce Conseil.

Je suis véritablement stupéfait d'entendre que l'on puisse contester aujourd'hui la surcharge de nos conseillers fédéraux. En 1848 – on a beaucoup parlé de 1848 la semaine passée –, il y avait sept conseillers fédéraux. En 1995, il y a toujours sept conseillers fédéraux. Qui oserait prétendre que la masse de travail que doit accomplir aujourd'hui un conseiller fédéral est la même que celle qu'il devait accomplir en 1848? L'augmentation s'est produite dans tous les secteurs. Elle s'est traduite naturellement par une augmentation du personnel de l'administration fédérale qui, en 1848, se composait de quelques dizaines de personnes. Aujourd'hui, elle est de l'ordre de 35 000 personnes, sans compter le personnel des régions.

Il y a l'augmentation de la législation. Vous n'avez qu'à regarder le Recueil officiel des lois fédérales et voir quelle ampleur il prend par rapport à ce qu'il était au siècle dernier.

L'augmentation de l'administration, comme celle de la législation, provient tout naturellement du développement technique extraordinaire que nous avons vécu depuis 150 ans et du développement de toutes les activités humaines. Qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, ça ne change rien, c'est un fait. On a parlé des médias. Il faut savoir que nous vivons dans une autre société – on peut le regretter –, dans une société où la communication prend une importance tout à fait décisive. Les meilleurs projets du monde, aujourd'hui, ne peuvent pas passer s'ils ne sont pas correctement communiqués. Il est facile de reprocher à nos conseillers fédéraux de consacrer trop de temps aux médias. En réalité, c'est une partie importante de leur fonction et ils doivent l'accomplir. Seulement, c'est une partie qui s'ajoute à tout le reste de leur travail. Et si vous aviez le moindre doute sur cette constatation de fait, vous pourriez vous en convaincre par les ratés qui se produisent au niveau du Conseil fédéral. Nous constatons un certain nombre de ratés: ce sont des divergences qui apparaissent dans l'opinion publique, parce que la concertation n'a pas pu être assez approfondie préalablement; ce sont des erreurs d'appréciation; ce sont des erreurs de calcul, et nous en avons eu quelques exemples notamment dans le domaine des transports. Ce sont ces phénomènes-là qui révèlent que nos conseillers fédéraux sont manifeste-

ment surchargés et qu'ils n'arrivent plus à consacrer le temps nécessaire à leur activité gouvernementale collégiale fondamentale. Et c'est de cela, précisément, qu'il s'agit.

M. Steinemann s'est demandé ce que seraient les secrétaires d'Etat. Le Conseil des Etats a dit clairement ce qu'il souhaitait des secrétaires d'Etat: il s'agit de décharger les conseillers fédéraux dans leurs responsabilités politiques. C'est aussi l'avis de la majorité de votre commission.

M. Seiler Hanspeter se dit attaché au système collégial, qui a fait ses preuves, et nous partageons absolument son avis. C'est un système profondément ancré dans la culture politique suisse. Il faut se demander pourquoi nous avons la reproduction du même système aux niveaux fédéral, cantonal et même communal. C'est parce que c'est un système qui correspond parfaitement l'esprit de notre culture politique, de notre formation, et qui est pratiquement obligatoire dans un Etat fédéral où, manifestement, on ne peut pas avoir une direction absolument pyramidale. Il faut une direction collégiale.

Ce système contredit immédiatement l'augmentation proposée du nombre des conseillers fédéraux. Vous ne pouvez plus, avec un nombre excessif de conseillers fédéraux, avoir ce système collégial, avec la responsabilité – je le rappelle, c'est fondamental – de chaque conseiller fédéral, non seulement pour son propre département – ce qui est le cas dans un système ministériel –, mais pour l'ensemble de l'activité gouvernementale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a aucun Conseil d'Etat en Suisse – je tiens à le préciser – qui compte plus de sept membres lorsqu'ils assument à plein temps leurs obligations gouvernementales. Même le Conseil-Exécutif du canton de Berne, qui faisait exception, a été réduit à sept conseillers, chiffre non seulement biblique, mais encore qui constitue vraisemblablement le maximum possible pour fonctionner de manière collégiale. Finalement, je constate que cette solution n'est pas proposée sur notre pupitre. Il est par conséquent parfaitement vain de vouloir toujours évoquer d'autres modifications que l'on pourrait faire plutôt que se reporter sur celle qui est proposée.

M. Steinemann a soulevé aussi la question des frais. Votre commission a maintenu sa décision que la nomination des secrétaires d'Etat ne devait pas entraîner d'augmentation du personnel fédéral. C'est une consolation à but plutôt cosmétique, mais c'est une règle que nous avons fixée. Le problème est néanmoins manifestement mal posé. Ce ne sont pas les salaires ou les traitements des secrétaires d'Etat qui sont en cause. Il s'agit de savoir si l'efficacité du système gouvernemental suisse augmentera et si, par conséquent, des économies sont réalisables grâce à la présence des secrétaires d'Etat. C'est ça l'élément décisif. C'est là qu'on doit faire le calcul entre ce que les secrétaires d'Etat peuvent rapporter et ce qu'ils peuvent coûter. Si on ne fait pas le calcul sous cet angle et si on se concentre exclusivement sur l'augmentation des traitements que cela peut provoquer, il est évident que c'est un calcul d'épicier, mais d'épicier mal inspiré. M. Meier Samuel a raison lorsqu'il dit qu'il y a des opinions divergentes quant à la place que doivent occuper les secrétaires d'Etat. Il donne d'ailleurs raison aux critiques qui sont adressées à ce projet s'il s'agit simplement de nommer des superfonctionnaires qui seraient simplement au-dessus des directeurs d'office. Je crois que le Conseil fédéral n'a pas besoin de secrétaires d'Etat pour cela, il peut faire des promotions comme il l'entend, par conséquent cette solution doit être écartée.

Il y a deux réponses à donner à l'objection de M. Meier Samuel:

1. Si on ne fait pas cette réforme, même si on la considère comme modeste, comme une «réformette», nous n'aurons aucune chance de faire ensuite une réforme plus importante.
2. Il nous appartient à nous, législateurs, d'établir le profil que nous voulons donner à ces secrétaires d'Etat, c'est à nous de préciser leurs fonctions, et nous ne remplissons pas notre rôle si nous ne donnons pas ces indications au Conseil fédéral.

Je crois pouvoir dire qu'aux yeux de la majorité de la commission, il s'agit de décharger les conseillers fédéraux dans

leurs fonctions politiques générales, pas dans leurs fonctions gouvernementales, et notamment dans des fonctions de représentation, parce qu'il est évident que si un conseiller fédéral peut se faire représenter lors d'une manifestation par un secrétaire d'Etat, cela aura un autre aspect que s'il envoie un de ses collaborateurs, directeur ou vice-directeur d'office. J'aimerais enfin vous signaler que la commission qui a eu connaissance de la proposition de la minorité Steinemann l'a repoussée par 16 voix contre 5 et avec 1 abstention. Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à en faire de même.

Stamm Judith (C, LU), Berichtersterterin: Ich darf Sie nochmals darauf aufmerksam machen, dass wir im Differenzbereinigungsverfahren stehen, dass wir die Vorlage zur Einführung der Staatssekretäre auf dem Tisch des Hauses haben und dass die Kommission diesem Vorschlag mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt hat. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass sich der Nationalrat bei der Abstimmung über das Eintreten auf dieses Geschäft seinerzeit mit 85 zu 51 Stimmen für das System der Staatssekretäre ausgesprochen hat, dass ein damals bereits vorliegender Antrag der Minderheit Nebiker (begründet von Herrn Sella Hanspeter) mit 77 zu 46 Stimmen abgewiesen wurde und dass die Staatssekretäre erst in der Abstimmung am Schluss, als sich die gesamte Opposition vereinigt hatte, überraschend – überraschend für uns alle – abgelehnt wurden.

Die Mehrheit der Kommission verfolgt eine kohärente Politik, wenn sie Ihnen heute vorschlägt, die Staatssekretäre zu befrachten. Niemand in diesem Rat wird bestreiten, dass der Bundesrat, der bereits 1848 aus 7 Mitgliedern bestand, heute ein viel grösseres Pensum zu bewältigen hat. Ich kann kurz aufzählen: Die Verwaltung hat sich vergrössert, die technische Entwicklung ist rasant vorwärtsgeschritten; es gibt immer mehr Aufgaben für den Staat, die Öffentlichkeitsarbeit verlangt einen ganz anderen Einsatz. Es ist nicht korrekt, wenn wir uns darüber aufhalten, dass der eine Bundesrat da und der andere Bundesrat dort erscheint. Wir alle wissen ja, dass das Vermitteln der Staatstätigkeit an die Bevölkerung heute zu einem grossen Teil via Medien geschieht, dass das gemacht werden muss und dass es gut gemacht werden muss.

Vor diesem Hintergrund möchte der Bundesrat Staatssekretäre, um sich entlasten zu können. Natürlich können wir uns noch viele andere Modelle überlegen. Im Prinzip, Herr Meier Samuel, wäre ich auch für eine umfassende Reform; ich sehe aber die konkreten Möglichkeiten für die umfassende Reform jetzt einfach nicht. Im Moment haben wir Möglichkeiten für einen kleinen Schritt. Wir sind der Meinung, dass der Bundesrat für das Kollegium mehr Zeit und mehr qualitatives Engagement aufwenden können sollte. Das Kollegialsystem ist unserem Staate eigen. Wir haben es auf verschiedenen Stufen. Wir könnten das Kollegialsystem, wenn Sie mir diesen Abstecher erlauben, als einen Teil unserer politischen Heimat betrachten, und wir sind dieser politischen Heimat keineswegs müde.

Was sind denn Staatssekretäre? Es wurde mehrmals aufgeführt: Sie sollen die Führungsebene entlasten, sie sollen den Bundesrat in seiner politischen Funktion entlasten. Ich bitte Sie, sich einmal an all die Situationen in parlamentarischen Kommissionen zu erinnern, als der Bundesrat durch Amtsdirektoren vertreten wurde und diese bei politischen Fragen immer sagen mussten: «Da kann ich keine Auskunft geben, da will ich keine Stellung nehmen, das ist Sache des Bundesrates.» Es gibt auch in unserer parlamentarischen Tätigkeit Geschäfte von unterschiedlicher Bedeutung. Wir könnten uns damit befreunden, dass die politischen Aussagen bei gewissen Geschäften von einem Staatssekretär oder von einer Staatssekretärin gemacht würden und wir die Bundesräte nicht immer beanspruchen müssten. Dasselbe gilt für Auslandkontakte: Da ist es «de rigueur», dass für gewisse Konferenzen nicht Amtsdirektoren akzeptiert werden, sondern nur Leute von der Regierungsebene.

Es wurde noch die Kostenfrage aufgeworfen. Natürlich können wir Ihnen unterbreiten, was ein Staatssekretär oder eine

Staatssekretärin plus Sekretariat kosten. Das ist aber nicht die Frage. Es geht um die Verstärkung der Effizienz unserer Regierung. Das kann heute nicht in Franken und Rappen ausgewiesen werden.

Aus all diesen Gründen beantragt die Mehrheit der Kommission, der Einführung von Staatssekretären zuzustimmen und folglich den Antrag der Minderheit Steinemann abzulehnen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Als Bundesrat habe ich in den letzten sechs Jahren auch etwas Erfahrung gewonnen. Ich glaube, ein wenig beurteilen zu können, was es mit dem Regieren auf sich hat, wo die Probleme liegen, was wir vielleicht falsch machen – wie andere Menschen auch – und was man verbessern könnte.

Ich habe dieser Diskussion mit einigem Erstaunen zugehört. So intensiv ich auch zugehört habe: ich bin auf keine Alternative zu unseren Vorschlägen gestossen, die politisch durchsetzbar wäre und zugleich unsere Probleme lösen würde. So gesehen komme ich zum Schluss, dass die Vorlage, die wir Ihnen unterbreiten und die von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird, wahrscheinlich im Moment die einzig mögliche ist.

Ich bin mir auch bewusst, dass ein Referendum gefährlich ist. Ich habe Aussagen gehört, die nicht durch analytische Tiefenschärfe, aber durchaus durch «Biertischgerechtigkeit» bestechen. Aber sie werden dem Problem nicht gerecht. Niemand hat bestritten, dass wir vor einem Problem stehen. Ich wäre aber froh, wenn Sie sich trotz aller Bedenken und mangelnder Begeisterung dazu durchringen könnten, nun endlich einmal etwas Machbares zu tun.

Ich will noch einmal kurz nachzeichnen, warum der Bundesrat die Einführung von Staatssekretären für richtig hält. Die Reform, die wir anstreben – ich kann das nicht genug betonen –, muss auf zwei Pfeilern stehen. Es ist nicht nur die Schaffung der Staatssekretäre, die eine Verbesserung bringen sollte, sondern es ist auch die eigentliche Verwaltungsreform, mit der Sie sich im Detail nicht befassen. Aber wenn Sie einen der beiden Pfeiler herausbrechen würden, auch wenn der Bundesrat beispielsweise die Verwaltungsreform nicht durchbringen würde, dann bliebe diese Reform ein Torso. Die beiden Teile gehören zusammen; und Sie müssen immer beide sehen.

Ich habe schon früher darauf hingewiesen, dass die Beanspruchung der Regierung enorm gewachsen ist. Ich gebe dazu noch einmal die Stichworte. Auslandkontakte: Natürlich kann man das lächerlich machen. Aber ob wir bei der EU sind oder nicht, ob wir alleine sind oder nicht: es gibt mehr und mehr Probleme, über die wir uns mit dem Ausland abstimmen müssen – das ist für uns überlebenswichtig. Wir können nicht mehr alles alleine tun. Wir sind eine Exportnation; jeder zweite Franken wird im Export verdient. Wir sind von Rahmenbedingungen abhängig, die wir nur marginal beeinflussen können. Zu sagen, das könne man mit einem Botschafter lösen, der hin und wieder vorbeigehe, ist naiv. So ist es nicht mehr. Wir müssen hin und wieder mit Ministern auf gleichem Niveau reden und verhandeln können. Das ist ein Faktum, das wir nicht verändern können. Ich reise nicht besonders gerne; ich bleibe lieber zu Hause. Aber es gibt Probleme, bei denen Reisen nötig sind.

Ein weiteres Stichwort ist die Beanspruchung durch das Parlament. Einige haben es angedeutet – vor allem Herr Steinemann in seinen eindrücklichen Darlegungen –, wo Bundesräte überall ihre Zeit vertun. Was das Parlament selber an Zusatzbeanspruchungen gebracht hat, dürfen Sie auch nicht ganz verharmlosen. Das ist eine Folge der Komplexität der Wirklichkeit, der Probleme; ich kritisiere das nicht. Aber dadurch ist die Belastung des Bundesrates sehr stark angewachsen. Ich denke an Probleme in meinem Bereich, wo ich zum gleichen Problem in drei Kommissionen Stellung nehmen muss. Ich kritisiere das nicht, aber das ist Arbeit; da muss man präsent sein.

Ich denke an den verstärkten Kommunikationsbedarf. Natürlich können Sie das ins Lächerliche ziehen und sagen, die Bundesräte sollten sich in eine Dunkelkammer verkriechen und darauf verzichten, Interviews zu geben, und nicht mehr

sagen, was sie denken. Aber das ist doch nicht die Realität, in einem Umfeld, in dem auch der Stimmbürger ein Anrecht darauf hat, Politik erklärt zu bekommen. Heute hat der Stimmbürger das Problem, dass er zu viele Informationen hat. Sie dürfen doch den Bundesräten nicht verbieten, hin und wieder zum Bürger zu gehen, um mit ihm das Gespräch zu suchen! Das ist Zweiwegkommunikation. Wenn ich vor einer Abstimmung ein paar Referate halte, kann ich mir auch sagen: Vielleicht wären zwei Fernsehminuten, in denen ich eine halbe Million Zuschauer erfasse, wesentlich wertvoller, als irgendwo vor 200 oder 300 Personen zu reden. Aber dort habe ich die Möglichkeit zur Zweiwegkommunikation: Man kann Fragen stellen; ich spüre, was die Leute denken. Ich kann mir meine Meinung auch nicht nur aufgrund der morgendlichen Zeitungslektüre bilden und aufgrund dessen, was mir die Mitarbeiter sagen und was ich in den Kommissionen höre. Ich bin auch interessiert, hin und wieder mit der Bevölkerung Kontakt zu haben. Das gibt mir ein Bild, das ich sonst nirgends bekomme.

Der Kommunikationsbedarf ist gerade in einer direkten Demokratie, in der der Bürger Informationen haben muss und auch fühlen muss, wie die Regierung denkt, ausgewiesen. Ich lehne es ab, dass man das immer nur ins Lächerliche zieht.

Das Beispiel der Tour de Suisse ist genannt worden. Ich war wegen einer politischen Veranstaltung in Wil und bin an die Tour de Suisse gegangen – nicht weil ich dort irgendwelche Medien gesucht hätte, sondern aus dem ganz einfachen Grund, weil ich am Radfahren Spass habe, weil mir das gefällt, weil ich selber ein begeisterter Radfahrer bin. Man kann es einem Bundesrat doch nicht verdenken, dass er auch gerne einmal selber die Ankunft einer Tour-de-Suisse-Etappe sieht, weil er daran Freude hat! Ob ein Journalist dabei ist oder nicht, ist egal. So gesehen, gibt es manchmal einen Sportanlass, für den man vielleicht dank des Amtes, das man ausübt, einen etwas besseren Platz bekommt. Aber ich gehe selber mehrheitlich nach der Ritschardschen Devise, dass der letzte Platz auf der Rangliste besser ist als der beste auf der Tribüne, und deshalb fahre ich hin und wieder gerne Rad. Gestern haben Herr Bezzola und ich eine kleine Radfahrt gemacht, und ein Bauer – zum Glück haben wir über den Milchpreis schon entschieden – hat es sich nicht nehmen lassen, uns mit Jauche vollzuspritzen. Das nur nebenbei. Er hat uns wahrscheinlich nicht erkannt; er hat sich einfach über die Radfahrer geärgert.

Es gibt noch einen weiteren Bereich, der nicht einfacher geworden ist. Das ist die Führung einer komplexen Verwaltung. Auch das ist schwieriger geworden; die Probleme sind grösser geworden. In diesem Sinne können Sie nicht sagen, der Bundesrat solle das mit den Strukturen von 1848 tun, etwas weniger oft die Tour de Suisse und Fussballmatches besuchen und dann sei das Problem schon gelöst. So einfach ist es leider nicht.

Herr Moser, es wurden natürlich schon einige Spezialisten angehört. Im Staatsrecht gehört Herr Professor Eichenberger immer noch zu den Spitzenleuten. Wir haben Professor Pümpin von der HSG angehört, weil er ein Fachmann auf dem Gebiet der Organisation ist. Wir werden für die Verwaltungsreform auch aussenstehende Fachleute beziehen müssen; davon bin ich überzeugt. In meinem Departement war das unabdingbar. Aber das sind Leute, die uns eigentlich nur den Spiegel vorhalten; die Arbeit muss man bei Reformen immer selber machen. Es ist nötig, die Führungskraft des Bundesrates zu stärken, die Präsenz auch der politischen Führung zu erhöhen. Sie müssen uns ermöglichen, uns auf die wesentlichen Entscheide zu konzentrieren. Auch wenn wir nur das machen, sind wir überlastet.

Das Überlastungsmoment relativiere ich etwas: Wer in diesem Lande eine Führungsfunktion hat und nicht überlastet ist, der macht etwas falsch. Wir können mit 36 Stunden Arbeit pro Woche weder die Wirtschaft noch dieses Land führen. Das geht nicht. Sie müssen bereit sein, 50, 60 oder 70 Stunden zu arbeiten.

Die Frage ist, was wir mit der zur Verfügung stehenden knappen Zeit tun, ob wir uns auf das Wesentliche beschränken

oder ob wir uns mit Peanuts befassen. Das müssen Sie uns gestatten. Es ist schwer verständlich, wenn man dem Bundesrat die nötigen Instrumente dazu nicht geben will.

Ich komme zum Kostenargument: Ich finde es wirklich kleinkariert, wenn in meinem Departement an die 5000 Stellen abgebaut werden, man aber für 10 Staatssekretäre und einen kleinen Stab die Möglichkeit und das Geld nicht haben soll. Einem 43-Milliarden-Konzern können Sie doch nicht wegen 10 Millionen Franken – oder was immer es kostet – die Führungsstruktur, die er braucht, verweigern. Das ist doch kleinkariertes Denken! In diesem Sinne müssen Sie die Relationen sehen. Wenn es uns damit gelingt, effizienter zu führen, ist dieser Betrag sehr bald wieder hereingeholt. Ich würde nichts sagen, wenn ich hier klare Alternativvorschläge gehört hätte.

Die Staatssekretäre sollen in bestimmten Bereichen die Departementschefs vertreten können, nach innen, gegenüber der Verwaltung, aber auch nach aussen, im Ausland. Vielleicht stossen sich viele am Titel; vielleicht hätten wir einen anderen finden können, und es gäbe weniger Widerstand. Aber das ist der einzige international verträgliche Titel, bei dem weltweit jedermann weiss, wen man meint. Wenn ich nach Deutschland gehe und sage, ich bin Bundesrat, dann entspricht das dort irgendeinem Distriktbeamten. Da muss ich zuerst erklären, was das eigentlich heisst. Unser Bundeskanzler entspricht auch nicht genau dem, was man in anderen Ländern als Bundeskanzler bezeichnet. Mit dem Staatssekretär hätten wir immerhin eine Figur, von der man im internationalen Umfeld sofort weiss, was sie tut und worum es sich handelt.

Staatssekretäre könnten also die Departementsvorsteher bei Führungsaufgaben entlasten, was den Bundesrat als Kollegialregierung stärkt. Es sind keine Politiker. Die politische Verantwortung müssen Sie beim Bundesrat belassen.

Die Verwaltungsreform ist ebensowichtig. Es wird dabei darum gehen, geeignete Teilbereiche der Staatsstätigkeit zu definieren. Im Moment denkt man an etwa 25 bis 27 solcher Bereiche; die wichtigsten sollen einem Staatssekretär zugewiesen und unterstellt werden. Hier hätte ich auch Skepsis gegenüber Staatssekretären ohne klar definierte Funktion. Staatssekretäre müssten wissen, was sie zu managen haben.

Die Reform der Verwaltung wird uns Gelegenheit geben, sehr viele grundsätzliche Probleme zu überdenken. Zum Beispiel: Was könnte man überhaupt weglassen? Was könnte man privatisieren? Was könnte man mit einem Leistungsauftrag verselbständigen und nach dem Schlagwort «New Public Management» führen? Was muss man nach der bisherigen klassischen Methode machen? Das wird eine Aufgabe sein, die noch viel gigantischer ist, als im Parlament die Stellen für Staatssekretäre durchzusetzen, weil Widerstände in der Verwaltung kommen, weil man Besitzstände antasten muss. Aber wir kommen nicht um diese Aufgabe herum.

Zur Frage, welche Departementsvorsteher Staatssekretäre nötiger haben als andere: Es sind hier Namen genannt worden. Mein Departement benötigt vielleicht weniger dringend einen Staatssekretär als ein anderes Departement. Es gibt Departemente, die einen einheitlichen Aufgabenbereich haben. Das EDA, das Eidgenössische Finanzdepartement und mein Departement gehören dazu. Diese sind einfacher zu strukturieren als etwa das Eidgenössische Departement des Innern mit sehr vielen unzusammenhängenden Geschäftsbereichen. Aber gerade das Beispiel meines Departements zeigt, dass eine solche Führungsebene nicht zu einer Aufblähung führt, sondern ein Departement überhaupt erst führungsfähig macht. Die Funktion des Generalstabschefs oder des Ausbildungschefs ist vom Status her durchaus mit jener eines Staatssekretärs vergleichbar. Herr Minger hat noch alle Bundesämter seines Departements selber geführt. Das wäre heute völlig ausgeschlossen. Dank der Gruppenbildung, die im EMD von weitsichtigen «Vorvorgängern» geschaffen worden ist, ist dieses Departement überhaupt wieder führbar geworden, und genau das gleiche kann man in anderen grossen Departementen tun. Sie können der entsprechenden Person aber keinen Titel à la Generalstabschef

geben, der international Strahlungskraft ausübt und Türen öffnet. Sie können ihr nur den Titel des Staatssekretärs geben, und das können Sie nicht einfach mit dem Argument ablehnen, das sei sowieso Mumpitz.

In diesem Sinne, Herr Seiler Hanspeter, belegt gerade das EMD, dass solche Strukturen, wenn man sie richtig schafft, absolut effizient und arbeitsfähig sind. Wir müssen also im Rahmen der Verwaltungsreform gleichzeitig jene Strukturen und Voraussetzungen schaffen, welche einen optimalen Einsatz der Staatssekretäre ermöglichen. Damit können wir endlich die Strukturen von 1848 – unter Beibehaltung ihrer Stärken – an die heutigen Erfordernisse anpassen.

Einige von Ihnen haben sich geweht – bei Herrn Meier Samuel habe ich das gespürt –, weil sie eine andere, eine mutigere Lösung suchen. Herr Meier, glauben Sie, Ihre weittragenden Ideen für eine Regierungsreform seien unter referendumspolitischen Gesichtspunkten leichter durchsetzbar, wenn nicht einmal die vorliegende Reform durchsetzbar ist? Ich glaube das nicht. Ich will aber nicht wiederholen, warum ich dieser Meinung bin; das habe ich das letzte Mal getan.

Anderer Modelle haben ihre Vor- und Nachteile. Aber ich glaube auch, dass unser heutiges System Stärken hat, die für unseren Vielvölkerstaat wichtig und nötig sind, und diese sollten wir beibehalten. Deshalb verstehe ich nicht, dass gerade jene Kräfte, die sich immer so staatstragend geben und sagen, wir müssten an den bewährten Werten festhalten, verhindern, dass die bewährten Strukturen angepasst werden können. Sie gefährden sie damit langfristig erst recht. So gesehen, hätte ich vor allem von einer Regierungspartei wie der SVP etwas mehr Verständnis für diese Reform erwartet. Denn gerade diese Reform ermöglicht es, die guten Dinge, die Integrierende Funktion des Kollegialsystems usw., weiterzuführen.

Eine letzte persönliche Bemerkung zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte: Herr Leuba hat eindrücklich darauf hingewiesen, dass die Kollegialität schwieriger würde. Kollegialität ist allerdings in erster Linie eine Frage der Personen und nicht nur der Parteien. Aber mit mehr Mitgliedern wird sie schwieriger. Herr Seiler Hanspeter, Sie können den Bund nicht mit einer Gemeinde oder mit einem Kanton vergleichen. Die Anzahl, die Tragweite, die Komplexität der Geschäfte, die internationalen Einflüsse sind auf Bundesebene um Potenzen höher als auf Kantons- oder Gemeindeebene. Eine Grossstadt hat vielleicht auch ähnlich komplexe Geschäfte, aber auf einer anderen Stufe.

Wir sind eine der wenigen Regierungen in Europa, wenn nicht sogar die einzige, die grundsätzlich alle politischen Probleme ausdiskutiert. Andere haben ihre Koalitionsverträge. Da wird in Parteizentralen vorentschieden; da ist dieses Kartell, bestehend aus Regierung und Mehrheit des Parlamentes, das alles entscheidet. Wir diskutieren aus den Blickwinkeln von verschiedenen Parteien, die zum Teil aus sehr verschiedenen politischen Heimaten kommen. Wir ringen uns zu Lösungen durch, die wir Ihnen vorschlagen wollen. Wir stimmen ab, und das ist ein Prozess, der sehr viel schwieriger ist als der andere, wo ein Regierungschef zugleich Parteichef ist und die Entscheide mit dem Fraktionschef usw. irgendwie in der Koalition ausmacht.

Jeder Bundesrat, den Sie mehr haben, führt zu einer Erschwerung der Diskussion, die exponentiell ansteigt. Ich bin persönlich überzeugt, dass wir nach dem heutigen System mit 11 oder 13 Bundesräten nicht mehr regierungsfähig wären, weil der interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozess derart kompliziert würde, dass wir nur noch unter uns tagen, aber nichts mehr nach aussen bewirken könnten. Sie können das dann tun, wenn Sie im Sinne eines ausländischen Modells einen starken Chef mit Stichentscheid oder mit Entscheidungsgewalt einsetzen, mit Richtlinienkompetenz. Aber ob wir das in diesem Lande wollen, wo alles, was zu mächtig ist, sofort suspekt wird? Ob wir das in diesem Lande wollen, wo alle einmal den Präsidenten stellen wollen, wo die Präsidentschaft rotieren soll, wo das auch integrierend mitwirkt, dass nicht einer zu stark wird? Ich bin nicht so sicher. Deshalb meine ich, dass die Erhöhung der Anzahl der Bundesräte das Problem nicht löst, sondern nur kompliziert.

Wenn ich alles zusammennehme, dann komme ich zum Schluss, dass Sie uns dieses Mittel geben sollten, um die Effizienz zu stärken; Sie sollten von uns aber auch erwarten, dass wir die Verwaltungsreform durchziehen. Ich bin mir der referendumspolitischen Gefahren bewusst. Ich weiss, dass man heute auch ausserhalb des Parlamentes sehr leicht von Aufblähungen, Kosten usw. sprechen und damit argumentieren kann. Aber die Referendumsgefahr allein darf uns nicht daran hindern, unsere staatspolitische Verantwortung wahrzunehmen und das zu tun, was von den Strukturen her nötig ist.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal (Ref.: 1650)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen: Votent pour la proposition de la majorité:

Aguet, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlín, Béguelin, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bonny, Borel François, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Cincera, Columberg, Comby, Cornaz, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Dormann, Ducret, Duvoisin, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fischer-Sursee, Frainier, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Goll, Gonseth, Graber, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jön, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Maître, Meier Hans, Meyer Theo, Misteli, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Nebiker, Ostermann, Perrey, Philippona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rohrbasser, Ruckstuhl, Ruffly, Rychen, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schneider, Schweingruber, Segmüller, Seiler Hans, Sieber, Singeisen, Stamm Judith, Strahm Rudolf, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Wanner, Wittenwiler, Zbinden, Zisayadis (99)

Für den Antrag der Minderheit stimmen: Votent pour la proposition de la minorité:

Allenspach, Baumberger, Binder, Blocher, Borer Roland, Bortoluzzi, Dettling, Dreher, Düнки, Fasel Hugo, Fehr, von Felten, Fischer-Häggingen, Frey Walter, Früh, Gadiant, Giezendanner, Grendelmeier, Gysin, Hari, Hess Otto, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leuenberger Ernst, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Neuenchwander, Oehler, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmid Samuel, Schmidhalter, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Tschuppert Karl, Vetterli, Vollmer, Weder Hansjürg, Weyeneth, Wick, Wiederkehr, Wyss William, Züger (55)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Eggenberger, Fischer-Seengen, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Maeder, Schmied Walter (7)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aregger, Aubry, Bignasca, Bischof, Bodenmann, Brunner Christiane, Bühler Gerold, Deiss, Diener, Engler, Gobet, Grossenbacher, Hafner Ursula, Iten Joseph, Jaeger, Langenberger, Leuenberger Moritz, Mämie, Marti Werner, Maspoli, Matthey, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Müller, Poncet, Robert, Ruf, Savary, Spielmann, Spoerry, Steiger Hans, Steinegger, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Ziegler Jean, Zwygart, vakant I (38)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Frey Claude (1)

Le président: Ce vote a des conséquences sur les articles 17, 30, 33a–33f, 50a, 53, 56, 60, 64, 65, 69 et 69a, qui sont adoptés dans la version de la majorité de la commission.

Art. 6*Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Une remarque à l'attention du Conseil des Etats qui devra reprendre l'objet puisque nous maintenons la divergence.

La commission, par 14 voix contre 3, s'est prononcée pour le maintien de notre décision antérieure parce que les dispositions prévues à cet article 6 sont vraiment déclamatoires. Aux yeux de la commission, ce sont des choses qui vont de soi. Un membre de la commission a même demandé si on ne devait pas préciser que les membres du Conseil fédéral devaient lire les journaux – ce serait dans le style du reste de cet article. La commission pense que la loi vaut plus que la simple déclamation de choses qui vont de soi.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich werde keinen Antrag stellen, weil ich mir, auch nach dem klaren Ergebnis in der Kommission, der Chancen bewusst bin, aber Sie dürfen mir nicht böse sein, wenn ich im Ständerat bei der Differenzbereinigung darauf beharren werde. Wir wollen die Regierung reformieren, und ich sehe es als eine Art Pionierleistung, dass man zum ersten Mal aufzuzeigen versucht hat, was Regieren heisst und was es nicht heisst. So gesehen bedaure ich es, dass Sie dazu nicht Hand geboten haben, aber ich stelle keinen Antrag.

*Angenommen – Adopté***Art. 10***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Der Bundesrat gewährleistet die Information des Parlamentes, der Kantone und der Öffentlichkeit.

Abs. 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Zbinden

Abs. 4

Festhalten

Art. 10*Proposition de la commission*

Al. 1

Le Conseil fédéral assure l'information du Parlement, des cantons et du public.

Al. 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Zbinden

Al. 4

Maintenir

Zbinden Hans (S, AG): Es geht hier um den sogenannten Gleichbehandlungsartikel, um die Gleichbehandlung der Medien seitens des Bundesrates und der Verwaltung. Der Nationalrat hat diese Gesetzesspassage das letzte Mal akzeptiert, aber in der Kommission wurde sie im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens wieder herausgekippt. Ich möchte diesen Teil unbedingt wieder in den Gesetzentwurf einbringen: Herr Bundespräsident Villiger würde wahrscheinlich sagen, das sei unnötig, es sei eine Selbstverständlichkeit, dass der Bundesrat und die Verwaltung die verschiedenen Medienträger gleichberechtigt behandeln, dass man niemanden privilegiere.

Ich möchte kurz skizzieren, weshalb die Gleichbehandlung heute praktisch unmöglich ist. Es gibt Tendenzen, die darauf hinweisen, dass der Bundesrat sehr selektiv vorgehen muss, um mit den Medien zu kommunizieren.

Ich habe im Eidgenössischen Staatskalender nachgeschaut: Zurzeit haben Bundesrat und Verwaltung 50 Stellen – nicht 50 Leute – für die Öffentlichkeitsarbeit eingestellt. Dazu ge-

hören Sprecherinnen und Sprecher, Leute, die für Public-Relations-Aufgaben verantwortlich sind; 50 Stellen, so etwas war vor wenigen Jahren absolut unmöglich. Denn Politik – da müssen wir Klartext sprechen – ist heute eine Art Ware, die auf dem Markt der Öffentlichkeit verkauft werden muss. Heute sind Politik auf der einen Seite und Medien auf der anderen Seite stark miteinander verknüpft. Die Medien sind darauf angewiesen, dass die Politik Ereignisse «herstellt», dass einzelne Politikerinnen und Politiker selbst Ereignisse sind – und umgekehrt ist es so, dass die Politik ohne die Medien nicht mehr auskommt. Es gibt für uns nichts Schlimmeres, als wenn man medial nicht existiert. Wir brauchen die Medien, wie die Fische das Wasser brauchen. Wenn wir ganz ehrlich und selbstkritisch sind, dann wissen wir auch, dass es immer mehr wechselseitige Abhängigkeiten gibt. Es gibt Bundesräte, die in der öffentlichen Meinung von einzelnen öffentlichen Darstellungen, von einzelnen Verlagen abhängig sind. Die Entwicklung muss nicht so verlaufen wie in Italien, wo es den Fall Berlusconi gibt, aber bei uns gibt es auch kleine Berlusconis, kleine wechselseitige Vereinnahmungen, die gefährlich sind. Ich finde, das müssen wir hier auch einmal thematisieren, das ist ein Tabu, das gebrochen werden muss. Beispiele gibt es genug.

Die Politik hat die Tendenz, immer mehr zu einer Unterhaltungssparte zu werden. Immer mehr politische Ereignisse werden inszeniert. Sie selbst, Herr Bundespräsident, waren vor ungefähr einem Jahr in einer Zeitung als Beifahrer auf einer Harley Davidson abgelichtet. Ich habe mich gefragt, weshalb Bundesräte solche Inszenierungen mitmachen müssen. Weshalb haben Medien einen Bundesrat auf einer Bergtour begleitet? Das ist ja an und für sich eher eine kontemplative Aktion, eine Aktion der inneren Konzentration. Weshalb muss das öffentlich stattfinden? Ich bin überzeugt, dass das eine Art Verbilligungsaktion ist, dass die Politik in diesen Darstellungen entwertet wird und letztlich in der öffentlichen Anerkennung noch weiter in die Tiefe sinkt.

Ich finde es wichtig, dass der Bundesrat nicht nur gegenüber dem «Giganten aus Zofingen» sehr kulant ist, Informationen bringt und bereit ist, Interviews zu geben. Es ist auch wichtig, dass kleine Zeitungen, dass kleine mediale Trägerschaften zu ihrem Recht kommen. Ich bringe immer wieder das Beispiel aus dem Kanton Aargau. Es gibt hier die vielzitierte Zeitung, die sich «Echo vom Maiengrün» nennt. Sie hat ein paar tausend Leserinnen und Leser. Ich finde es wichtig, dass man diese Leute nicht vergisst.

Wohl wird der Gleichbehandlungsgrundsatz an der Haltung des Bundesrates nicht viel ändern. Das ist mir bewusst. Aber wenn dieser Grundsatz stipuliert ist, ist immerhin eine Aufgabe, ist eine Verpflichtung formuliert, und der Bundesrat wird sich vielleicht daran halten.

Ich persönlich bin kein Puritaner. Ich schätze es, wenn Zeitungen, Radio und Fernsehen interessante Sendungen und Beiträge bringen, wenn sie Humor zeigen, wenn sie geistreich, witzig und schräg sind. Ich finde das ausserordentlich wichtig. Es gibt aber staatspolitisch eine Grenze und einen Kodex, dass man nicht alles mitmacht.

Das letzte Beispiel: Jede Woche kommt Herr Filippo Leutenegger hier in diese Lobby. Ich persönlich habe manchmal das Gefühl, er verteile hier Eintrittsbillette in die mediale Seligkeit oder in das mediale Paradies. Sie wissen alle, wie Sie selbst reagieren und wie abhängig Sie selbst von den Medien sind. Ich spüre das bei mir auch. Ich finde es ausserordentlich wichtig, dass diese Fragen hier diskutiert werden. Ich möchte Sie bitten, diesen Antrag zu unterstützen. Der Ständerat, der Hüter der Moral, wird dann schon noch entsprechende Korrekturen vornehmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La commission a «négocié» l'article 10 avec le Conseil fédéral. Ce qui lui a paru important, c'était que l'on mentionne le Parlement parmi les différents groupes qui doivent être informés. Finalement, il y a le Parlement, les cantons et le public: il était important que ces trois groupes soient mentionnés dans cet article, ce que le Conseil fédéral a accepté. Pour le reste, nous nous sommes ralliés à la version du Conseil des Etats.

Si nous n'avons pas repris l'alinéa 4, c'est en fonction des explications qui nous ont été données en commission. On nous a dit que, d'une part, il allait de soit qu'une information donnée, par exemple, dans une conférence de presse était accessible à tous les journalistes y participant – on n'allait pas faire des révélations particulières à l'un et cacher des choses à l'autre –, et que, d'autre part, c'était un principe déjà mis en pratique et qui va de soi. En outre, on nous a montré le côté négatif de cette disposition, en ce sens que si un conseiller fédéral est sollicité pour donner une interview à un journal, doit-il automatiquement donner une interview à tous les journaux qui vont se présenter les uns à la suite des autres, pour respecter le principe de l'égalité de traitement? Notre commission, en l'absence d'une proposition de minorité, a trouvé cela effectivement excessif. Sur la base des explications et des engagements du gouvernement à traiter vraiment la presse de manière équitable et égale, nous avons pu renoncer à cette disposition.

J'ajouterai qu'on peut, naturellement, avoir différents avis sur l'opportunité qu'un conseiller fédéral se présente dans tel ou tel équipage, ou dans telle ou telle situation, mais ça n'a alors véritablement rien à voir avec la disposition dont nous discutons.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Sie sehen, dass wir in Artikel 10 Absatz 1 – «Der Bundesrat gewährleistet die Information» – auch noch das Parlament und die Kantone eingefügt haben, weil wir der Meinung sind, dass diese auf dieselbe Ebene gehören wie die Öffentlichkeit.

Wir haben Absatz 4 nach ausgiebiger Diskussion hauptsächlich aus zwei Gründen nicht beibehalten. Einerseits haben wir uns vom Bundespräsidenten versichern lassen, dass Informationen des Bundesrates – denken Sie an seine Pressekonferenzen – natürlich für alle Medien verfügbar sind. Da besteht kein Unterschied, ob das «Echo vom Maiengrün» oder ein anderer Verlag vorspricht. An sich werden mit den offiziellen Mitteilungen alle Medien berücksichtigt.

Andererseits gibt es natürlich immer wieder Fälle – seien das elektronische Medien, seien das Zeitungen –, wo einzelne Bundesräte zu bestimmten Themen um ein Interview gebeten werden. Dann ist dieser Absatz natürlich nicht praktikabel. Ich glaube, wir müssen es wirklich den Bundesräten überlassen, worüber sie wem Interviews geben. Wenn sie ein Interview gegeben haben, können sie ja dann nicht ringsum telefonieren und sagen: «Kommt auch noch, denn wir müssen alle gleich behandeln!» Das ist nicht praktikabel, und so kamen wir zum Schluss, dass wir hier nicht einen Absatz aufnehmen sollten, der dann in der Durchsetzung Schwierigkeiten bereitet, so dass man wieder eine Verordnung braucht usw.

Dann muss ich noch etwas zum Thema «Infotainment» sagen, welches Kollege Zbinden aufgenommen hat: Infotainment beschreibt den Umstand, dass Politik mit einem Unterhaltungstouch versehen wird, welcher manchmal grösser wird als der politische Gehalt. Diese Problematik betrifft die Regierung und die Politikerinnen und Politiker des Parlamentes. Wir können dieser Problematik aber mit diesem Absatz 4 nicht beikommen, sondern müssten sie einmal in einem anderen Rahmen thematisieren.

So empfehle ich Ihnen im Namen der Kommission, auf diesen Absatz 4 zu verzichten.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Das Problem, das Herr Zbinden aufwirft, existiert; das ist völlig klar. Ich bin ja froh, dass er bei mir nur die Harley Davidson gefunden hat. Eine kleine Sünde müssen Sie auch mir hin und wieder zugestehen. Aber ich glaube nicht, dass dieses Problem mit einer solchen Gesetzesnorm gelöst werden kann.

Die Gleichbehandlung der Medien ist natürlich ein wichtiges Prinzip. Hier stimme ich Herrn Zbinden zu. Behörden, die informieren müssen, stehen heute in einer Bringschuld und dürfen die Information nicht willkürlich verteilen. Und schon gar nicht dürfen willfähige Medien privilegiert und z. B. kritische Medien vom Informationsfluss abgeschottet werden. Das sind ganz wichtige Grundsätze.

Aber wir sind überzeugt, dass ein solches Prinzip nicht ins Gesetz gehört, weil man sonst die Nuancen zwischen informationspflichtigen und nicht informationspflichtigen Inhalten definieren müsste. Was ist informationspflichtig? Sicher Entscheide und Gründe, die zu einem Entscheid führen. Aber wo hört das auf? Wo der Bundesrat seine Klausur durchgeführt, wo er sein Mittagessen eingenommen hat – muss er das sagen oder nicht? Hier beginnen die Probleme schon.

Es gibt Bereiche, in denen die Medien gar nicht gleich behandelt werden wollen, z. B. wenn sie recherchieren. Muss man dann mit klagbarem Recht der ganzen Konkurrenz mitteilen, was da steht, oder nicht? Das kann gar nicht im Interesse der Medien sein, weil sie so das Interesse am Recherchieren verlieren würden, das für uns nicht immer angenehm ist; wir könnten ein Interesse daran haben, es zu verhindern. Die Gleichbehandlung ist gar nicht möglich.

Wahrscheinlich müssen wir auch zwischen aktiver Information und Information auf Anfrage unterscheiden. Wenn z. B. ein Journalist auf ein Problem stösst, ruft er den Informationsdienst an; wir geben ihm eine Information, vielleicht eine News, weil wir aus grundsätzlichen Überlegungen nicht lügen wollen. Müssen wir dann gleich ein Communiqué machen und alle damit bedienen?

Das alles ist letztlich nicht fassbar, das ist das Problem. Im Prinzip hat die Gleichbehandlung ihre Berechtigung, und wir müssen alles versuchen, sie durchzusetzen. Das Problem liegt darin, dass dieser Absatz 4 in seiner Tragweite unklar ist. Ist die Gleichbehandlung grossflächig? Müssen alle Medienarten gleichmässig berücksichtigt werden? Oder ist die Gleichbehandlung kleinflächig? Müssen alle Medienerzeugnisse gleich behandelt werden? Ist man, wenn man einem Journalisten ein Interview gibt, verpflichtet, dieses gleichzeitig auch allen anderen Journalisten zur Verfügung zu stellen? Muss man alle anderen auch einladen? Oder gibt es das Interview dann nicht mehr, sondern nur noch die Pressekonferenz? Ich glaube, da bleiben zu viele Fragen offen.

Dann kommt nach meiner Erfahrung noch etwas dazu. Wenn einer wider dieses Prinzip sündigt, handelt er sich Nachteile ein. Wenn Sie mit einem einzelnen Journalisten oder der gleichen Zeitung immer wieder den Kontakt pflegen und mit anderen nicht, werden die anderen Sie das in ihren Medien spüren lassen. Es liegt im Interesse des Bundesrates und der Verwaltung, hier mit allen korrekt, mit einer gewissen «Äquidistanz», umzugehen. Deshalb glaube ich, dass hier selbstkorrigierende Mechanismen schon eingebaut sind. Nicht weil ich nicht zugeben würde, dass es ein solches Problem geben könnte; sondern wegen der Frage der Tragweite möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 4 – Al. 4

*Abstimmung – Vote
Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag Zbinden*

71 Stimmen
60 Stimmen

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

93.075

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz
Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi**

Differenzen (Fortsetzung) – Divergences (suite)

Siehe Seite 1426 hiervor – Voir page 1426 ci-devant

Art. 12

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Art. 17 al. 4

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

Le président: La proposition de la minorité Steinemann a été réglée par le vote intervenu à l'article 1a.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 18 Abs. 2

Antrag der Kommission

Festhalten

Art. 18 al. 2

Proposition de la commission

Maintenir

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: A l'article 18, nous traitons du droit des conseillers fédéraux de s'abstenir dans les votes au Conseil fédéral. Il m'est apparu en commission que, je dois l'avouer, c'était presque une question d'idéologie; presque une question de foi: est-ce qu'on a le droit ou non de s'abstenir?

La commission vous propose, sans qu'une proposition aille dans le sens contraire, d'accepter que les conseillers fédéraux aient le droit de s'abstenir. Il y a deux raisons à cela:

1. le Conseil fédéral souhaite que cette disposition soit introduite;

2. dans un gouvernement collégial, il faut pouvoir parfois s'abstenir pour ne pas devoir voter contre une proposition; cela améliore aussi l'entente entre les conseillers fédéraux. Nous vous proposons d'adopter la proposition de la commission.

Je fais cette déclaration surtout à l'intention du Conseil des Etats.

Angenommen – Adopté

Art. 30 Abs. 3*Antrag der Kommission
Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten**Art. 30 al. 3***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***4. Kapitel (neu)***Antrag der Kommission**Mehrheit**Titel*

Staatssekretärinnen und -sekretäre

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Ablehnung des Antrages der Mehrheit**Chapitre 4 (nouveau)***Proposition de la commission**Majorité**Titre*

Les secrétaires d'Etat

Minorité(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Rejeter la proposition de la majorité*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 33a (= Art. 40)***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

Der Bundesrat kann zur Unterstützung zehn Staatssekretärinnen und -sekretäre einsetzen.

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten**Art. 33a (= art. 40)***Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

Le Conseil fédéral peut nommer

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 33b (= Art. 41)***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... oder, mit Zustimmung des Bundesrates, mit departementsübergreifenden Aufgaben.....

Abs. 2

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können ihre Departementsvorsteherin oder ihren Departementsvorsteher nach deren oder dessen Weisung vertreten.

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten**Art. 33b (= art. 41)***Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

.... ou, avec l'accord du Conseil fédéral, pour des tâches

Al. 2

Les secrétaires d'Etat peuvent, sur ses instructions, représenter le chef de leur département.

Minorité(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 33c (= Art. 42)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten**Art. 33c (= art. 42)***Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 33d (= Art. 43)***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 1*

.... gemäss Artikel 33b Absatz 1 fest.

Abs. 2, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten*Minderheit I*

(Gross Andreas, Baumann Stephanie, Bühlmann, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Tschäppät Alexander)

Abs. 3

Streichen

Minderheit II

(Seiler Hanspeter, Maurer, Ruf, Schmied Walter, Steinemann)

Abs. 3

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.

Art. 33d (= art. 43)*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

... selon l'article 33b alinéa 1er.

Al. 2, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

Minorité I

(Gross Andreas, Baumann Stephanie, Bühlmann, Eggenberger, Fankhauser, Meier Samuel, Tschäppät Alexander)

Al. 3

Biffer

Minorité II

(Seiler Hanspeter, Maurer, Ruf, Schmied Walter, Steinemann)

Al. 3

La nomination doit être confirmée par l'Assemblée fédérale.

Le président: Avec l'article 33d nous traitons aussi l'article 65quinquies (l'art. 69 ch. 2 du projet de loi) parce que les deux articles sont intimement liés.

Il y a une erreur d'impression sur le dépliant: en ce qui concerne la minorité I (Gross Andreas), c'est par erreur qu'à l'alinéa 2 il est mentionné que cette minorité propose de biffer. Il faut biffer le biffage.

Seiler Hanspeter (V, BE), Sprecher der Minderheit II: Sie haben soeben das Instrument der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre beschlossen; wir nehmen davon Kenntnis. Es stellt sich nun die Frage des Verfahrens der Wahl dieser Funktionäre des Staates. Dieses Verfahren ist in Artikel 33d geregelt. Wir meinen, dass die Wahl der Staatssekretärinnen und der Staatssekretäre durch den Bundesrat an und für sich richtig sein kann, wobei wir annehmen, dass dabei die fachliche Eignung, die Sachkompetenz und die Persönlichkeit Vorrang vor politischer Färbung haben müssen. In diesem Sinne sind wir mit Absatz 1 einverstanden.

Staatssekretäre haben aber in der Funktion, wie wir sie vermutlich interpretieren werden, auch eine politische Aufgabe und eine politische Funktion. Sie vertreten zum Beispiel Vorlagen in den Kommissionen und auch im Parlament. Wer eine politische Aufgabe oder Funktion erfüllt, der unterliegt auch politischen Verantwortlichkeiten, in diesem speziellen Fall unseres Erachtens auch gegenüber dem Parlament. Die Staatssekretärin oder der Staatssekretär nimmt in der Debatte Stellung zu Anträgen, und das werden automatisch auch politische Wertungen sein, darum werden sie nicht herkommen. Das tut zum Beispiel auch der Bundeskanzler, und in Analogie dazu müsste zumindest eine Bestätigungswahl durch das Parlament erfolgen können.

Nach der Fassung der Mehrheit in Absatz 3 kann der Bundesrat die Bestätigung durch die Bundesversammlung verlangen; er kann sie bestätigen lassen. Ich frage Sie an: Welche Staatssekretäre will er bestätigen lassen? Wann will er sie bestätigen lassen? Das ist unseres Erachtens eine sehr vage Formulierung, eine unbestimmte Fassung, die im Extremfall sogar eine Prisse Wilkür enthält.

Die Bestätigung durch die Bundesversammlung hat auch eine gewisse Kontrollfunktion. Damit kann auch die politische Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament gewahrt werden. Die Bestimmung, wie sie die Minderheit II vorschlägt, ist auch eine Art politisches Sicherheitsventil, was ohne Zweifel zu einer Akzeptanz der Vorlage im Volk beitragen wird. Man sagt zwar, das Parlament hätte Wichtigeres vorzunehmen als solche Bestätigungswahlen. Das ist nicht nur ein schwaches Argument, das ist überhaupt kein Argument. Da müsste man bei anderem Kleinkram, den wir während den Sessoren tagtäglich zu bewältigen haben, einmal ausräumen. Dort wäre Wesentlicheres wegzuputzen.

Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag der Minderheit II aus grundsätzlichen Überlegungen zuzustimmen. Zudem ist die Zeitbeanspruchung für eine solche Wiederwahl, die alle vier Jahre einmal vorzunehmen wäre, so minim, dass sie überhaupt nicht ins Gewicht fällt.

Ich bitte Sie um Unterstützung.

Gross Andreas (S, ZH), Sprecher der Minderheit I: Die Mehrheit schafft unserer Meinung nach zwei Klassen von Staatssekretären: jene mit dem Segen des Gesamtbundesrates und eine Sonderklasse sozusagen mit drei Sternen, welche die Absolution der Bundesversammlung bekommen soll, wobei der Bundesrat nach Gutdünken entscheiden kann, wem von seinen Staatssekretären er diese drei Sterne zukommen lassen möchte.

Diese seltsame Situation, dass man zehn Stellen für Staatssekretäre schafft und diese erst noch in zwei verschiedene Kategorien aufteilen möchte, ist ein typischer Kompromiss – im Ständerat zustande gekommen – zwischen zwei Positionen, die sich irgendwo in der Mitte getroffen haben, wobei diese Mitte aber sachlogisch keinen Sinn mehr macht.

Von der Überlegung her, von der Logik, von einer Konzeption her würde man nie auf eine solche Idee kommen. Man könnte nur darauf, weil sich die zwei Seiten bewegen und irgendwo treffen und man dann nicht mehr fragt: Ist der Punkt, wo man sich trifft, richtig, sinnvoll? Das ist wirklich seltsam, und das sollten wir nicht durchlassen. Wir sollten dem Ständerat signalisieren, wie wir es haben möchten. Entweder so, wie es die SVP-Fraktion vorschlägt und wie es die Minderheit II (Seiler Hanspeter) beantragt hat, oder so, wie wir Ihnen das beantragen, nämlich, dass keine Bestätigung durch das Parlament nötig ist, sondern dass die Staatssekretäre von den Bundesräten ernannt und vom Gesamtbundesrat bestätigt werden und dass es weiter nichts braucht, damit sie in Funktion treten können.

Herr Bundespräsident Villiger hat uns erklärt, was die Staatssekretäre sein sollen. Sie sollen nicht die Verantwortung der Bundesräte in Frage stellen. Sie sollen nicht Bundesräte zweiter Klasse oder Hilfsbundesräte sein, sondern sie sollen die Verantwortung innerhalb der Verantwortung des Departementschefs übernehmen. Sie sollen unterstützend tätig sein. Sie sollen aber keine Nebenregierung bilden.

Wenn die Staatssekretäre die gleiche Legitimation haben wie der Bundesrat, dann – das hat uns der Experte, Professor Eichenberger, sehr schön und anschaulich beschrieben – ist das, abstrakt gesagt, eine zweite Ebene, die man aber nicht jetzt schon realisieren möchte, die einer entsprechenden neuen Konzeption bedürfte, die man nicht einfach so in einem «Nebenartikel» in einem Gesetz einführen kann.

Zweitens wäre es keine «Verschlingung» der Regierung, wie Sie sie möchten, es wäre nicht eine Klärung der Hierarchie – alles Dinge, die Sie sonst für die Verwaltung anstreben –, sondern es wäre sozusagen eine zusätzliche Ornamentierung, und es wäre eine Einladung zu Kämpfen um Prestige, zu Auseinandersetzungen, zu Hintenherum-Intrigenspielen zwischen Erstklass-Staatssekretären und Zweitklass-Staatssekretären, und die Erstklass-Staatssekretäre möchten auch noch Bundesräte werden. Herr Eichenberger als älterer Beobachter der Bundespolitik hat das sehr nüchtern, aber anschaulich beschrieben. Das möchten wir nicht. Das dient niemandem ausser jenen, die nicht wollen, dass die Regierung effizient arbeiten kann.

Herr Villiger hat gesagt, er teile diese eindruckliche Analyse und die Meinung Herrn Professor Eichenbergers, dass man das verhindern sollte. Des weiteren hat er gesagt, dass die Verantwortung des Bundesrates nicht geteilt werden sollte, dass den Staatssekretären nicht der Anstich von Ersatzbundesräten gegeben werden sollte. Deshalb war ich erstaunt über seine Nachgiebigkeit im Akzeptieren dieses Kompromisses, der sachlogisch wenig Sinn macht und der nur zustande gekommen ist, weil zwei sich irgendwo treffen wollten und sich nicht gefragt haben, ob der Treffpunkt von der Sache her Sinn macht.

Deshalb hoffe ich, Herr Bundespräsident, dass Sie diesmal nicht – wie gestern – «à contre cœur» eine Position vertreten

müssen, die Sie nicht unbedingt überzeugend finden, sondern dass Sie aus Ihrem Herzen keine Mördergrube machen und sagen, was Sie wirklich denken. Sie haben uns in der Kommission gesagt, dass Sie die Lösung des Ständerates nicht sehr überzeuge, dass Sie bei dem bleiben möchten, was der Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen habe. Mit unserem Antrag haben wir diese ursprüngliche Lösung des Bundesrates wieder aufgenommen.

Wenn es trotzdem zu einem Kompromiss mit dem Ständerat kommen sollte, sehe ich eher – was aber in unserem System verfassungsmässig Probleme schaffen würde –, dass man eine Kommission beider Kammern mit der Bestätigung beauftragt. Die Legitimation ist nicht die gleiche, wie wenn die Staatssekretäre vom Bundesrat gewählt werden. Es ist eine klare Abstufung. Aber man zeigt, dass einem die Sache nicht gleichgültig ist. Das ist nicht unbedingt meine Meinung. Es ist auch kein Antrag. Wenn der Ständerat nicht das möchte, was der Bundesrat ursprünglich wollte, nämlich keine Bestätigung durch das Parlament, dann aber eher in dieser Richtung: eher in dieser Richtung als in einer Richtung, die das Durcheinander grösser macht, die eine Reform in der verkehrten Richtung begünstigt statt in der Richtung einer klaren Führungsstruktur, einer Hilfe für Sie, einer klareren Verantwortung usw. Der Kompromiss wäre ein Beitrag zu einer noch grösseren byzantinischen Finassiererei, die wir vorher indirekt bei der Mediendiskussion beklagt haben. Das möchten wir verhindern.

Ich bitte Sie, am ursprünglichen Entwurf des Bundesrates festzuhalten, auf die Bestätigung der Staatssekretäre durch das Parlament und auf dieses Zweiklassensystem für die zehn Staatssekretäre zu verzichten. Lassen Sie sich nicht zu einem Kompromiss hinreissen, der uns, bei Lichte besehen, in fünf, sechs oder sieben Jahren immer wieder darüber staunen lassen würde, wie wir dazu kamen, etwas zu beschliessen, das doch so keinen Sinn macht.

Narbel Jean-Marc (L, VD): Nous nous prononcerons à la fois sur la proposition de la minorité II (Seiler Hanspeter) à l'article 33d alinéa 3 et sur ma proposition subsidiaire à l'article 65quinquies de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC).

Lors des débats de janvier dernier, le groupe libéral a soutenu la modification de l'organisation du gouvernement en acceptant l'instauration de secrétaires d'Etat. Nous insistons alors sur la nécessité de procéder rapidement à cette miniréforme du gouvernement, tout en affirmant que ce n'était de loin pas suffisant pour doter notre pays d'un gouvernement apte à conduire les affaires du pays, dans les circonstances actuelles et au vu de l'évolution.

Pour nous, un point du projet était essentiel: le rôle politique des secrétaires d'Etat. Pas question de mettre en place de grands commis ou de superfonctionnaires! Nous voulons un élargissement des membres de l'autorité gouvernementale. Et pour que les secrétaires aient une audience face au public ou face aux parlementaires, il importe que leur nomination soit ratifiée par les Chambres. Dès lors, nous soutiendrons la proposition de la minorité II. En acceptant la nomination de secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale, nous leur donnons la crédibilité nécessaire.

Nous profitons de cette intervention pour aborder un autre aspect de la question, celui du mode de désignation des secrétaires d'Etat. Nous soutenons un choix individuel. Opter pour le scrutin de liste pourrait éventuellement se concevoir pour la désignation initiale ou pour le renouvellement complet des secrétaires d'Etat. Mais ensuite il s'agira de repousser périodiquement un ou quelques postes à la suite de démissions de secrétaires d'Etat. Alors, il serait exclu de pouvoir voter avec un scrutin de liste. Si nous choisissons donc le scrutin de liste, nous devons mettre en place un système de désignation hétéroclite.

Dernière considération: si la proposition de la minorité II est adoptée, l'article 65quinquies n'a plus de raison d'être. Aussi, nous partons de l'idée que le vote sur ma proposition subsidiaire se fera conjointement avec le vote sur la proposition de la minorité II (Seiler Hanspeter).

Fritschl Oscar (R, ZH): Die vorliegende Bestimmung über Wahl und allfällige Bestätigung der Staatssekretäre geriet beim ersten Anlauf im Januar zum «Schicksalsartikel», an dem sich unser Rat wohl zu einem schönen Teil aufgerieben hat und der wohl auch nicht wenig zum überraschenderweise negativen Ergebnis in der Gesamtabstimmung beigetragen haben dürfte. Die damals heiss umkämpften Positionen stehen nun in Form der beiden Minderheiten zwar wieder zur Debatte, wobei in der fünfköpfigen Minderheit II merkwürdigerweise die Gegner der Staatssekretäre dominieren. Die Mehrheit möchte demgegenüber den vom Ständerat vorgeschlagenen Mittelweg einschlagen. Die FDP-Fraktion ist einhellig der Auffassung, dieser Mittelweg sei ein akzeptierbarer Kompromiss, und zwar aus folgenden Gründen:

Für den Beschluss des Ständerates sprechen zum einen taktische Gründe. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz erweist sich als eine Zangengeburt, und da sollten wir die Zange nicht so lange ansetzen, bis eine Totgeburt daraus wird. Mit anderen Worten: Wir sollten bei diesem «Schicksalsartikel» nicht bis zur Erschöpfung alte Fronten aussexerzieren und das Risiko in Kauf nehmen, dass es wieder zu einem Bruch kommt. Wenn einmal das Einschwenken auf einen Kompromiss angebracht ist, dann hier.

Die Lösung des Ständerates überzeugt zum anderen aber auch aus sachlichen Gründen. Wenn den Staatssekretären eine Stellung zwischen Magistraten- und Beamtenstatus zukommt, sollte diese Mittelposition zweckmässigerweise auch im Wahlmodus ihre Entsprechung finden. Das Wahlverfahren darf also nicht demjenigen für Bundesräte entsprechen – was im übrigen auch niemand postuliert hat –, es sollte aber auch nicht das gleiche sein wie für Beamte. Da müsste ich Herrn Gross Andreas widersprechen: Die Gefahr, dass die Staatssekretäre zu einer Konkurrenz für die Bundesräte werden, ist meines Erachtens viel geringer als jene, dass sie sich zu wenig vom Beamtenstatus abheben.

Der Ständerat kommt übrigens – das ist zu betonen – mit seinem Kompromiss der ehemaligen Kommissionenmehrheit in unserem Rat, der heutigen Minderheit I, weit entgegen; weiter jedenfalls als der seinerzeit auf Bestätigung abzielenden Minderheit, zu der wir gehört haben. Die Wahlverantwortlichkeit ist klar beim Bundesrat konzentriert, und soweit die Staatssekretäre alleine im «Herrschaftsgebiet» eines Mitglied der Landesregierung tätig sind, ist die Kompetenz des Bundesrates abschliessend. Einzig wenn Staatssekretäre als Vertreter der Regierung im Parlament auftreten, hat die Bundesversammlung ihnen durch eine Bestätigungswahl gewissermassen die Akkreditierung zu erteilen. Das wird in Artikel 65quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes – das muss ich gegenüber Herrn Seiler Hanspeter einwenden – sehr klar geregelt. Es ist also nicht so, dass die Regelung der Bestätigung etwa völlig vage wäre. Dass eine solche Akkreditierung nötig ist, scheint uns aber wirklich nicht mehr als recht und billig zu sein: Das Parlament soll bei der Frage, mit wem es verkehren will, ein Mitbestimmungsrecht haben.

Auch was die Form der Wahl anbetrifft, hat – so scheint uns – der Ständerat eine tragbare Lösung gefunden. Die Bestätigung auf einer Liste wirkt der Befürchtung entgegen, dass «personelle Kutschen und Retourkutschen» gefahren werden könnten. Die in diesem Zusammenhang von der Kommission unseres Rates vorgenommene kleine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes betrachten wir im Vergleich zur Lösung des Ständerates als eine zusätzliche Verbesserung. Die angestrebte Streichungsmöglichkeit stellt den mit der Listenwahl verfolgten Zweck nicht in Frage, macht diese aber zu mehr als zu einem blossen Alibiritual.

Die FDP-Fraktion bittet Sie deshalb im Interesse der gesamten Vorlage, bei diesem «Schicksalsartikel» der Mehrheit zuzustimmen.

Borel François (S, NE): Parfois, la recherche d'un compromis aboutit à des solutions qui n'ont plus beaucoup de sens.

Nous avons deux possibilités: ou bien le Conseil fédéral désigne seul les secrétaires d'Etat, ou bien le Parlement ap-

prouve sous une forme ou une autre la nomination des secrétaires d'Etat choisis par le Conseil fédéral.

La dernière fois, notre Conseil a tranché pour la première solution. Nous savons que le Conseil des Etats préférerait l'autre. Mais avec cette troisième solution qui aurait pour inconvénient majeur de créer, pour le Parlement, mais aussi vis-à-vis de l'extérieur, deux classes de secrétaires d'Etat, il y a un pas qui nous fait pencher en faveur du projet du Conseil fédéral. Oui, le Conseil fédéral avait raison. Notre Conseil lui avait donné raison une première fois. Nous espérons que le Conseil fédéral maintiendrait sa position.

Pour nous, peu nous importe que ce soit l'une ou plutôt l'autre solution. Il faut qu'elle soit claire dans la mesure du possible. Nous craignons que l'on fasse perdre de l'importance aux secrétaires d'Etat dont la nomination ne serait pas ratifiée par l'Assemblée fédérale, et que dès lors on perde une partie des objectifs de cette loi.

Nous vous invitons donc à voter la proposition de la minorité I (Gross Andreas).

Ruckstuhl Hans (C, SG): Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Wir sind der Meinung, dass wir zu diesem Artikel nun genügend Worte verloren haben und dass es politisch durchaus gerecht ist, wenn wir hier eine Mittellösung finden. Wir sind uns bewusst, dass die Teilvorlage in der Gesamt Abstimmung nach der letzten Beratung vor allem an diesem Artikel scheiterte. Tatsächlich schaffen wir zwei verschiedene Kategorien von Staatssekretären; wir sind aber der Meinung, dass der Ständerat hier eine brauchbare Lösung gefunden hat. Persönlich habe ich in der Kommission ein weiteres Mal versucht, die Bestätigung durch eine Kommission einzubringen. Ich bin jetzt überrascht zu hören, dass einzelne Kommissionsmitglieder diese Variante vorgezogen hätten; in der Kommission haben sie dieser Lösung aber nicht zugestimmt. Es scheint, dass man die Differenz aufrechterhalten und sich nicht auf eine vernünftige Zwischenlösung einigen will.

Die Bestätigung derjenigen Staatssekretäre, die vor dem Rat sprechen werden, ist genau das, was wir eigentlich am Anfang schon einführen wollten. Wir wollten nicht, dass Vertreter des Bundesrates hier im Rat auftreten, ohne dass wir ein Wort dazu zu sagen haben. Wenn sich der Bundesrat andererseits im Departement durch Leute entlasten will, die nicht unmittelbar vor den Rat treten, dann fühlen wir uns auch nicht gleich stark verantwortlich für die Wahl dieser Persönlichkeiten und in die Sache einbezogen.

Mit dem Bestätigungsverfahren, das der Ständerat hier vorschlägt, haben der Bundesrat und die zu wählenden Staatssekretäre den Vorteil, dass letztere ihr Amt im Departement ausüben können, ohne gleichzeitig mit ihrer Wahl auch vom Rat bestätigt werden zu müssen. Wenn es sich herausstellen sollte, dass sie Aufgaben vor dem Rat erfüllen sollten oder dass sie sich dazu besonders eignen, dann kann diese Bestätigung nach einer gewissen Zeit vorgenommen werden. Es scheint mir auch richtig zu sein, dass wir hier nicht festschreiben, wann diese Bestätigung zu erfolgen hat und ob dies tatsächlich geschehen soll.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit und dem Ständerat zuzustimmen.

Le président: Le groupe écologiste communique qu'il soutiendra la minorité I (Gross Andreas).

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Nous sommes ici au cœur du débat concernant les secrétaires d'Etat, et je vais essayer de résumer la situation qui est un peu compliquée.

Au début, contrairement au Conseil fédéral, le Conseil des Etats avait choisi l'option de la confirmation de tous les secrétaires d'Etat par l'Assemblée fédérale individuellement, dans une procédure qui aurait été pratiquement la même que pour l'élection des conseillers fédéraux. Cette option initiale du Conseil des Etats est reprise aujourd'hui par la minorité II (Seiler Hanspeter).

Le Conseil des Etats a interprété, probablement avec raison, notre décision négative au vote sur l'ensemble du 30 janvier 1995, comme de la réticence à l'égard de cette ratification individuelle de la nomination des secrétaires d'Etat. Il a donc fait une proposition de conciliation, que vous trouvez à l'article 65quinquies de la loi sur les rapports entre les Conseils, qui consiste à dire que les secrétaires d'Etat sont nommés par le Conseil fédéral et que, si le Conseil fédéral veut qu'ils interviennent devant l'Assemblée fédérale, il doit préalablement obtenir la ratification de l'Assemblée fédérale. C'est la proposition de compromis du Conseil des Etats. Et vous avez encore la proposition de minorité I (Gross Andreas), qui ne veut en aucun cas la ratification par l'Assemblée fédérale.

Que faut-il penser de ces propositions? Je dirai à M. Gross Andreas qu'il n'est pas tout à fait exact que le fait que quelqu'un soit nommé par l'Assemblée fédérale soit de nature à faire de l'ombre aux conseillers fédéraux. C'est une question de personnalité. Oserai-je le rappeler, le chancelier de la Confédération est élu par l'Assemblée fédérale, et personne n'imagine qu'il puisse faire de l'ombre au Conseil fédéral! Le chancelier de la Confédération considère qu'il est au service du Conseil fédéral et, à ce titre, il ne lui fait pas d'ombre. Au fond, on pourrait très bien admettre que les secrétaires d'Etat soient dans la même situation et qu'il leur appartiendrait de faire en sorte qu'ils ne fassent pas d'ombre au Conseil fédéral.

On pourrait citer aussi le fait que – c'est peut-être moins évident – nous avons nommé, ce matin, un juge suppléant et des juges suppléants extraordinaires. Personne ne va dire que, parce qu'on les nomme, ces personnes font de l'ombre aux juges fédéraux en titre. Je crois que cet argument n'est pas valable.

Je rappelle que notre proposition de compromis de la majorité n'est pas tellement extraordinaire, c'est la formule américaine. Le président des Etats-Unis choisit ses ministres, mais ensuite il doit obtenir une ratification, si ce n'est du Sénat, du moins d'une commission du Sénat, pour chacun des ministres; ratification qui doit ensuite intervenir devant le Parlement américain. Il faut l'autorisation de l'autorité législative pour que les ministres puissent véritablement entrer en fonction. La proposition de la majorité n'est donc pas absolument inimaginable.

En réalité, il s'est passé ceci en commission. La proposition Seiler Hanspeter a été présentée comme subsidiaire. Dans l'idée qu'on pouvait trouver un compromis, une partie de la commission n'a pas voté cette proposition, qui, lors du vote, a obtenu 10 voix pour, 10 voix contre, et la voix prépondérante de la présidente. Ensuite, M. Gross a maintenu la proposition devenue celle de la minorité I, qui a été rejetée par 13 voix contre 7 en commission. Voilà comment les choses se sont passées.

Dès lors, il est clair que nous avons une solution qui n'est probablement pas très heureuse. Nous créons deux sortes de secrétaires d'Etat, c'est vrai: ceux dont la nomination aura été ratifiée par l'Assemblée fédérale et ceux dont la nomination n'aura pas été ratifiée par l'Assemblée fédérale.

A cet égard, cette solution n'est pas très heureuse, mais compte tenu de la décision du Conseil des Etats, qui veut absolument la ratification par l'Assemblée fédérale, et compte tenu de la position de compromis à laquelle une majorité de la commission s'est finalement ralliée, je vous propose, au nom de la commission, de soutenir la proposition de la majorité.

Elle durera ce qu'elle durera, probablement jusqu'à la deuxième étape de la réforme, où nous verrons plus clair. Mais je crois qu'elle a l'avantage fondamental d'être praticable, de réunir une majorité et de ne pas nous conduire à une situation où, lors du vote final, une majorité s'opposerait à la création des secrétaires d'Etat. C'est vrai, M. Gross a raison, c'est un compromis. Mais la principale qualité de ce compromis, c'est qu'il peut réunir la majorité des voix dans les deux Chambres. C'est un élément important.

Néanmoins, à titre personnel, je voterai la proposition de la minorité II (Seiler Hanspeter).

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Sie haben bei Artikel 33d die Wahl zwischen drei Möglichkeiten. Die Mehrheit der Kommission hat sich für die Kompromisslösung des Ständerates ausgesprochen. Das hat sich folgendermassen abgespielt: In der Kommission lag der Antrag Seiler Hanspeter vor, dass die Wahl der Staatssekretäre der Bestätigung durch die Bundesversammlung bedürfe. Es lag aber auch der Kompromissvorschlag des Ständerates vor, dass jene Staatssekretäre, die auch in der Bundesversammlung auftreten, durch die Bundesversammlung zu bestätigen seien. Diese Abstimmung ging mit 10 zu 10 Stimmen aus. Die Präsidentin gab den Stichentscheid für den Kompromiss. Der Kompromissvorschlag wurde dann dem Antrag Gross Andreas gegenübergestellt, dass die Wahl der Staatssekretäre alleinige Sache des Bundesrates sei. Die Kommission hat sich dann mit 13 zu 7 Stimmen für den Kompromiss ausgesprochen.

Ein wichtiges Argument war sicher auch, dass wir mit der Beratung dieses Gesetzentwurfes endlich ein Ende finden werden, wenn wir uns dem Ständerat in dieser wichtigen Frage anschliessen können.

Wir haben dem Umstand, dass es hier zwei Sorten Staatssekretäre gibt, nicht so viel Bedeutung beigemessen, wie man das auch könnte. Wir wollen zur Wahl jener Staatssekretäre etwas sagen, die im Parlament aufzutreten haben und die den Bundesrat in seiner politischen Funktion entlasten sollen. Dass der Bundesrat noch Staatssekretäre ernannt, die in der Verwaltung Aufgaben erfüllen, das überlassen wir ihm.

Ich bitte Sie, sich der Kommissionsmehrheit anzuschliessen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Der Bundesrat bleibt bei seiner Meinung, dass auf die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre besser verzichtet werden sollte. In dieser Hinsicht hat mich Herr Gross Andreas zutreffend interpretiert. Durch diese Bestätigung würde der entscheidende Unterschied zwischen Mitgliedern des Bundesrates und der Staatssekretäre in einer Weise verwischt, welche sich letztlich auf die Regierungstätigkeit negativ auswirken könnte. Sie sollten die volle politische Verantwortung für die Berufung der Staatssekretäre beim Bundesrat belassen.

Der Bundesrat ist deshalb klar der Meinung, der Antrag der Minderheit II (Seiler Hanspeter) sei abzulehnen. Er ist überzeugt, dass es für das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen ihm und den neuen engsten Mitgliedern und Vertrauten wesentlich besser wäre, wenn er sie tatsächlich in eigener Verantwortung selber wählen könnte. Es ist völlig klar, dass ein Vorbehalt der parlamentarischen Bestätigung den Bundesrat in seiner Wahlfreiheit faktisch sehr stark einschränkt, weil die parlamentarische Bestätigung die Wahl im voraus entscheidend beeinflussen würde. Da kämen zu der Kompetenz ein Haufen zusätzlicher Erfordernisse dazu, die letztlich dazu führen würden, dass nicht unbedingt die besten Fachleute gewählt werden könnten. Die Staatssekretäre sind wohl herausgehoben – das ist richtig –, aber sie haben weder staatspolitisch noch staatsrechtlich die Position von Regierungsmitgliedern einzunehmen. Sie würden aber dazu aufsteigen, wenn die Wahlbestätigung für ihre Arbeit nötig wäre. Diese Bestätigung ist auch für die Akzeptanz der schweizerischen Staatssekretäre auf dem internationalen Parkett nicht nötig, denn international kann keiner von einem Staatssekretär eine höhere Legitimation verlangen, als er sie in seinem eigenen Lande hat, und im Ausland ist praktisch nirgends eine Parlamentswahl vorgesehen. Faktisch würden Sie dem Staatssekretär die gleiche Legitimation geben, wie Sie sie andernorts einem Regierungschef geben würden. Massgeblich für das Gewicht im Ausland ist der Zugang zum Kabinett, und diesen haben wir in einem Artikel vorgesehen.

Die politische Verantwortlichkeit für das Handeln des Staatssekretärs wird unmittelbar durch den vorgesetzten Departementvorsteher geltend gemacht und kann im schlimmsten Fall die Sanktion der Entlassung nach sich ziehen. Eine unmittelbare Verantwortlichkeit der Staatssekretäre gegenüber dem Parlament würde diese in eigentliche Regierungspositionen heben, die den Bundesrat als Regierungsorgan

gewissermassen seiner umfassenden politischen Verantwortlichkeit entbinden würden. Das halte ich für falsch.

In der Debatte anlässlich der Januarsession ist Ihr Rat bei der Detailberatung des Gesetzentwurfes dem Bundesrat gefolgt. Der Ständerat hat nun eine Kompromisslösung beschlossen, um mit dem Nationalrat eine Einigung zu finden. Wenn mit dieser Formel eine Einigung möglich würde, würde sich der Bundesrat dem nicht widersetzen. Es gibt, Herr Gross Andreas, Dinge, denen man mit gutem Gewissen wirklich nicht zustimmen kann, und es gibt andere, die immerhin vertretbar sind. Das hier ist nicht meine ideale Lösung, aber sie scheint mir vertretbar zu sein. Ich fürchte einfach, dass der Graben zu breit ist. Im Ständerat gibt es die Meinung «nur über unsere Leiche», wenn die Bestätigung ganz wegfällt, und in Ihrem Rat gibt es die andere Meinung. Die Frage ist nur, ob dies ein fauler Kompromiss ist oder ob er nicht doch auch etwas für sich hat.

Für den Bundesrat ist grundsätzlich alles, was keiner vollen Bestätigung entspricht, besser als die volle Bestätigung.

Der Beschluss des Ständerates hat – ich habe es so gesagt – immerhin eine gewisse Eleganz, weil er die Wahl und den Einsatz der Staatssekretäre – und das ist das Allerwichtigste für ihre Berufung – vom Recht zum Auftritt in den Räten trennt. Damit wird einem der Haupteinwände des Bundesrates Rechnung getragen, nämlich dass die Verantwortlichkeiten über die Berufung glasklar geregelt sein müssen. Eine Nichtbestätigung durch das Parlament würde nicht den Berufsverlust zur Folge haben. Der Staatssekretär könnte trotzdem eingesetzt bleiben, aber eben nicht vor dem Parlament auftreten.

Hingegen wird mit dem Erfordernis der Akkreditierung vor dem Parlament Ihrem Einwand Rechnung getragen, man solle vor den Räten nicht einfach höhere Beamte auftreten lassen. In diesem Fall hat natürlich die parlamentarische Bestätigung – ich gebe das durchaus zu – eine gewisse politische Vorwirkung: Der Bundesrat wird natürlich versuchen, keine Staatssekretäre zu wählen, deren Bestätigung für Auftritte vor den Räten gegebenenfalls gefährdet wäre. Aber er kann durchaus auf die Bestätigung verzichten, wenn er selber die Geschäfte vor dem Parlament vertreten will. Das wird der Bundesrat ja nach Möglichkeit ohnehin zu tun versuchen. Mir scheint das «Zweiklassenproblem» nicht so schlimm zu sein, denn es ist dem Bundesrat unbenommen, auf die etwas höhere Klasse der Bestätigung zu verzichten. Er könnte eine völlig unbekannt Person, die aber sehr tüchtig ist, einmal ihre Sporen abverdienen lassen, ohne die parlamentarische Bestätigung, und zu gegebener Zeit, wenn das Vertrauen des Parlamentes da wäre, auch noch zu diesem Akt schreiten. So, meine ich, stellt diese Zweiklassenlösung kein grundsätzliches Problem dar.

Was das Wahlverfahren anbelangt, schlägt der Ständerat die Wahl «auf einer Liste» vor. Ich glaube, auch das ist eine vertretbare Idee, weil dann noch einmal ein Unterschied zum Bundesrat besteht. Ich begreife den Vorschlag der Mehrheit Ihrer Kommission – nicht das, wovon zuerst im Ständerat die Rede war, nämlich «c'est à prendre ou à laisser» oder «alle oder keinen» –, hier die Möglichkeit der Streichung vorzusehen. Das würde ich an Ihrer Stelle auch tun. Ich glaube, auch das ist kein grundsätzlicher Unterschied.

Der Bundesrat würde natürlich am liebsten mit der Lösung gemäss Minderheit I (Gross Andreas) – ohne jede Bestätigung – leben, aber er widersetzt sich dem Kompromiss nicht um jeden Preis, wenn damit eine Einigung zwischen Nationalrat und Ständerat möglich wird.

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Mehrheit	79 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	64 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag der Mehrheit	90 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	52 Stimmen

Le président: Ce vote a des conséquences aussi pour l'article 65quinquies (art. 69 ch. 2). La proposition subsidiaire Narbel tombe.

Art. 33e (= Art. 44)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Art. 33e (= art. 44)*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 33f (= Art. 45)***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Art. 33f (= art. 45)*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 40-45***Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

*Angenommen - Adopté***Art. 50a***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Art. 50a*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 52***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen - Adopté***Art. 53 Abs. 1; 56; 60; 64 Abs. 1; 65; 69 Ziff. 1***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Art. 53 al. 1; 56; 60; 64 al. 1; 65; 69 ch. 1*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 69 Ziff. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit**Art. 65bis Abs. 1; 65quinquies Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 65quinquies Abs. 1bis

Die Bestätigung erfolgt für die vom Bundesrat

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Festhalten

Eventualantrag Narbel

(falls der Antrag der Minderheit II zu Art. 33d Abs. 3 angenommen wird)

Art. 65quinquies

Streichen

Art. 69 ch. 2*Proposition de la commission**Majorité**Art. 65bis al. 1; 65quinquies al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 65quinquies al. 1bis

L'agrément est accordé par l'Assemblée fédérale pour les secrétaires d'Etat

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Maintenir

Proposition subsidiaire Narbel

(au cas où la proposition de la minorité II à l'art. 33d al. 3 serait acceptée)

Art. 65quinquies

Biffer

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 69 Ziff. 4, 5***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum neuen Entwurf des Bundesrates

Art. 69 ch. 4, 5*Proposition de la commission*

Adhérer au nouveau projet du Conseil fédéral

Le président: Vous trouvez le nouveau projet du Conseil fédéral dans le rapport complémentaire.*Angenommen - Adopté*

Art. 69a*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Streichen

Art. 69a*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)

Biffer

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr**La séance est levée à 12 h 45*

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 21. September 1995, Vormittag
 Jeudi 21 septembre 1995, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

Präsident: Ich begrüße Sie zu unserer heutigen Sitzung, der letzten der ersten Sessionswoche. Wir haben heute einen besonderen Tag, indem wir nämlich ein Geburtstagskind unter uns wissen: Herr Robert Bühler darf heute seinen Geburtstag feiern. Ich gratuliere ihm herzlich. (Beifall)

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 353 hiervor – Voir page 353 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 1995
 Décision du Conseil national du 21 juin 1995

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 (siehe unten)
 Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 (voir ci-après)

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 zur Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

1. Anlass und Antrag

Anlässlich seiner Beratungen über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) beschloss der Nationalrat am 30. Januar 1995, dass der Bundesrat für Verwaltungsbereiche, die mittels Leistungsauftrag geführt werden, Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz vorsehen könne, sofern dies im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit liege und die notwendigen Kontrollen gewährleistet seien. Er fügte in Artikel 49 RVOG daher einen entsprechend lautenden Absatz 2 ein. Am 21. März 1995 lehnte der Ständerat diesen Beschluss ab, wobei in den Kommissionsberatungen die Idee an sich unterstützt wurde. Die Bedenken bezogen sich vor allem auf den Regelungsort und die zu grosse Offenheit der Bestimmung. Der Bundesrat erhielt damit die Möglichkeit, einen neuen Regelungsentwurf auszuarbeiten, der den in den parlamentarischen Beratungen geäußerten Vorbehalten besser Rechnung trägt.

Der Bundesrat nimmt diese Gelegenheit wahr und beantragt, im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG einerseits das Finanzhaushaltgesetz (FHG) und andererseits das die Stellenbewirtschaftung regelnde Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB) zu ändern. Die Flexibilisierung der haushaltrechtlichen und personalwirtschaftlichen Bestimmungen erfolgt damit am richtigen Ort. Die vorgeschlagene Regelung enthält zudem gegenüber dem vom Nationalrat eingefügten Artikel 49 Absatz 2 RVOG die Präzisierung, dass Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB nur gewährt werden, wenn die betreffende Dienststelle ein betriebliches Rechnungswesen führt und somit die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten gewährleistet bleiben.

Der Bundesrat spricht sich aber dennoch für eine relativ offene Regelung aus, die auf den Einzelfall angepasste Lösungen zulässt. Das entspricht einerseits dem Konzept von Artikel 49 RVOG, das ebenfalls von unterschiedlich hohen Autonomiegraden ausgeht, und andererseits dem Experimentiercharakter der Vorlage, die es den administrativen und politischen Organen ermöglichen soll, mit verschiedenen Flexibilisierungsformen Erfahrungen zu sammeln. Auch angesichts der raschen Entwicklung der Verwaltungswissenschaften und ihres Umfelds wäre es verfrüht, bereits heute eine definitive Neuregelung der rechtlichen Rahmenbestimmungen vorlegen zu wollen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass bis in ein paar Jahren weitere Revisionen nötig sein werden. Der Bundesrat sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB einen Evaluationsbericht, eventuell verbunden mit einer neuen Botschaft, zu unterbreiten (siehe Ziff. 6 des Zusatzberichts).

2. Verwaltungsmanagement im Umbruch
 Verwaltungswissenschaften und öffentliche Verwaltungen stehen weltweit im Umbruch. Der Trend geht, knapp zusammengefasst, dahin, die Bindung der Verwaltungen an detaillierte Vorschriften und eng normierte Verfahren zugunsten einer stärkeren Orientierung an den Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns zu lockern. Im angelsächsischen Raum spricht man in diesem Zusammenhang vom New Public Management, in der Schweiz scheint sich dafür der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchzusetzen.

New Public Management orientiert sich weitgehend am Referenzmodell des privaten Grossunternehmens und will Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Führungstechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten. Zwei Kernideen sind dabei wegleitend: erstens Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation im Rahmen einer holding-ähnlichen Struktur, und zweitens Leistungstransparenz und wettbewerbsähnliche Anreize mittels interner Kostenermittlungen, Preis- und Leistungsvergleichen.

Instrumentelles Herzstück ist ein mehrjähriger Leistungsauftrag. Gestützt darauf werden pro Budgetperiode die zu erbringenden Leistungen in Quantität, Qualität und zeitlicher Verfügbarkeit festgeschrieben. Den (teil-)autonomen Leistungserbringern wird damit eine wesentlich erhöhte Verantwortung übertragen. Um diese wahrnehmen zu können, müssen sie gleichzeitig über die entsprechenden Mittel und Kompetenzen verfügen. Untrennbar verbunden mit dem Leistungsauftrag ist deshalb das Globalbudget, das sich auf einzelne Produktgruppen einer Verwaltungseinheit («Produktbudget») oder auch auf ganze Verwaltungseinheiten erstreckt. Das heisst, die Mittel werden global bewilligt und nicht mehr detailliert nach Kostenarten vorgegeben. Die Berechnung der benötigten Mittel wird dabei selbstverständlich offengelegt und die Einhaltung des Leistungsauftrags über ein betriebliches Rechnungswesen und konkrete Leistungsindikatoren so präzise wie möglich gemessen. Von diesem Systemwechsel sollen sowohl die dezentralen Leistungserbringer als auch die vorgesetzten Instanzen («Leistungsbesteller», «Leistungskäufer») profitieren: Die einen erhalten mehr betrieblichen Handlungsspielraum für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung und die anderen bessere Daten zur politischen Steuerung der betreffenden Verwaltungsbereiche.

In der Schweiz werden entsprechende Verwaltungsreformen namentlich in den Kantonen Bern und Luzern sowie in der Stadt Bern vorbereitet. Weitgehend dieselbe Stossrichtung verfolgen Reformprojekte in den Kantonen Solothurn («Schlanker Staat») und Wallis («Administration 2000»). In verschiedenen anderen Kantonen werden zwecks Flexibilisierung der Verwaltungsführung zudem einzelne Gesetzeserlasse revidiert, so etwa im Kanton Basel-Landschaft, der derzeit eine Vernehmlassung über ein neues Finanzhaushaltgesetz durchführt.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Bund
 Auch in der Bundesverwaltung orientieren sich verschiedene

Reformvorhaben der jüngeren Zeit an leitenden Ideen des New Public Management. Dabei sind bisher zwei Strategien verfolgt worden:

Zum einen werden ganze Verwaltungsbereiche reformiert. So erhält das Eidgenössische Militärdepartement eine schlanke Gruppenstruktur, in der die einzelnen Leistungsbereiche organisatorisch entflochten und über ein abgestuftes Controlling-System zielorientiert gesteuert werden. In dieselbe Kategorie gehört das Bundesamt für geistiges Eigentum (neu: Institut für geistiges Eigentum; IGE), das rechtlich verselbständigt und künftig mittels Leistungsauftrag geführt wird. Spezialgesetzliche Lösungen wie im Fall des IGE sollen aber – namentlich für Kernaufgaben des Staates – die Ausnahme bleiben. Das bedingt freilich eine Flexibilisierung der allgemeinen Organisations- und Führungserlasse.

Auch auf diesem Weg ist in der Bundesverwaltung bereits einiges geschehen. So haben die eidgenössischen Räte soeben eine Teilrevision des Beamtengesetzes verabschiedet, die eine Flexibilisierung des besoldungspolitischen Instrumentariums bringen wird. In der geplanten Totalrevision soll die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Dienstverhältnisse angegangen werden. Die Leitidee besteht darin, von der Arbeitsplatzgarantie dank Stabilität (Amtdauer!) wegzukommen und zu einer Beschäftigungssicherheit dank Mobilität zu gelangen. Flankierend dazu wird grosses Gewicht auf die Personalentwicklung gelegt.

Ein weiteres wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung ist die Stärkung der Revisionstätigkeit. Diesem Ziel diene die Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes. Sie entbindet die Eidgenössische Finanzkontrolle einerseits von der Mitwirkung im Zahlungsverkehr (Wechsel vom Freigabezum Interventionsprinzip), verpflichtet sie andererseits aber, die Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu verstärken.

Ideen des New Public Management flossen sodann in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ein, insbesondere in Artikel 49, der dem Bundesrat die Kompetenz gibt, Leistungsaufträge zu erteilen und die entsprechenden Dienststellen nach besonderen Grundsätzen zu führen. Dass dazu auch die Möglichkeit erhöhter Budgetautonomie geschaffen werden muss, wurde in der Botschaft bereits angetönt.

Im Vordergrund steht die Absicht, in der Finanzrechnung von gewissen Grundsätzen der Rechnungsführung, die in bestimmten Fällen den Anliegen einer wirksamen und zweckmässigen Verwaltungsführung nicht förderlich sind, abzuweichen zu können. Angesprochen ist damit zunächst das Spezifikationsprinzip, das eine detaillierte Aufschlüsselung aller budgetierten Aufwendungen verlangt, wobei die einzelnen Positionen rechtlich bindend sind. Kurzfristig notwendige Umdispositionen im Mitteleinsatz werden damit erschwert. Im Globalbudget wird deshalb auf eine Spezifikation der Ressourcen weitgehend verzichtet und durch eine Spezifikation im Bereich der Produkte oder Produktgruppen ersetzt. Zu hinterfragen ist sodann das Bruttonprinzip, das Verwaltungsbereiche, die Erträge erwirtschaften, stark einschränkt. Dies lässt sich vermeiden, wenn die rechtliche Bindung der im Budget ausgewiesenen Bruttonpositionen relativiert wird. In Betracht zu ziehen ist drittens die Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, das die Übertragung von Kreditresten auf das folgende Jahr behindert und damit für das vielzitierte «Dezemberfieber» mitverantwortlich ist. Erhöhte Budgetautonomie bedingt schliesslich, dass auch die rechtliche Bindung der Stellenplafonds aufgehoben werden kann, zumal die Aufwendungen der für eine Flexibilisierung in Frage kommenden Verwaltungsbereiche zu einem Grossteil auf das Personal entfallen. Selbstverständlich wird damit der Bundesrat die Steuerung und Kontrolle der Stellenbestände nicht aus den Händen geben; Stellenpläne bleiben als Führungsinstrument bestehen. Diesbezügliche Vorgaben gehören allerdings in die Leistungsaufträge.

Die Revision des FHG und des BG MVB im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG erscheint daher als eine konsequente Fortsetzung der teils bereits beschlossenen und teils eingeleiteten Reformen. Mit der Revision des BG MVB kann zudem auch die Motion Stellenplafonierung

(Ad 91.002), die unter anderem die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung auf den Bundesrat übertragen will, teilweise erfüllt werden. Der Bundesrat hat bis heute darauf verzichtet, einen entsprechenden Bundesbeschluss vorzulegen, da zuerst die notwendigen Führungsinstrumente entwickelt werden müssen. Im Rahmen der Umsetzung von Artikel 49 RVOG und Artikel 38a FHG sollen in ausgewählten Verwaltungsbereichen die führungsmässigen Voraussetzungen für diese Kompetenzübertragung an den Bundesrat nun geschaffen werden.

Mit der Verabschiedung der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen erhielt die Bundesverwaltung ausgesprochen flexible Führungsstrukturen, die Vergleichen mit ausländischen Vorbildern und den unter Punkt 2 genannten Kantonen und Städten durchaus standhalten. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die benötigten Führungsinstrumente (Leistungsauftrag, betriebliches Rechnungswesen, Leistungsindikatoren, Controlling) zu konkretisieren, sie im Rahmen von Pilotprojekten sorgfältig zu erproben und aus den Umsetzungsarbeiten heraus auch Leitvorstellungen für die Bundesverwaltung der Zukunft zu entwickeln.

4. Änderung des Finanzhaushaltgesetzes

Eine wesentliche Voraussetzung für die Dezentralisierung von Ressourcenenkompetenzen ist, wie unter Punkt 2 ausgeführt, die Einführung der Globalbudgetierung, wobei es heute undenkbar ist, sie gleich in der gesamten Bundesverwaltung anzuwenden. Auf die Frage etwa, wie ein Globalbudget im Transferbereich (rund 60 Prozent des Bundeshaushalts) auszugestalten wäre, haben die Verwaltungswissenschaften noch keine befriedigenden Antworten gefunden. Für einen Systemwechsel kommen deshalb vorerst vor allem Verwaltungsbereiche in Frage, die interne oder externe Dienstleistungen erbringen, welche sich hinreichend operationalisieren lassen.

Die Gesetzesänderung (Einfügung eines neuen Art. 38a) soll es gestatten, das Finanz- und Rechnungswesen dieser Ämter oder Dienststellen einem Sonderregime zu unterstellen. Voraussetzung dafür ist im wesentlichen (vgl. Art. 38a Abs. 1 FHG):

- dass der betreffende Verwaltungsbereich einen Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu erfüllen hat;
- dass er über ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen verfügt; und
- dass sich eine Sonderregelung im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit aufdrängt.

In Artikel 38a Absatz 2 FHG werden Inhalt und Grenzen der vom Bundesrat zu erlassenden Sonderregelung nur grob abgesteckt. Die Einzelheiten werden später auf Verordnungsstufe und im Rahmen der Leistungsaufträge zu regeln sein. Einerseits legt der Verwaltungsbereich auch nach Erlass der Sondervorschriften seine Rechnung als Teil der Staatsrechnung ab; darin unterscheidet sich die vorgeschlagene Lösung grundlegend vom weiter gehenden Artikel 37 FHG, der im Falle unselbständiger Betriebe und Anstalten die völlige Loskoppelung von der Staatsrechnung vorsieht. Artikel 38a Absatz 2 FHG lässt die Einzelheiten der Integration in die Staatsrechnung bewusst offen. Grundsätzlich beschränkt sich der rechnungsmässige Ausweis im Globalbudget auf einige wenige zusammenfassende Ausgaben- und Einnahmenrubriken, gegliedert nach den vom flexibilisierten Bereich erstellten Produkten oder Produktgruppen. Hingegen möchte der Bundesrat zumindest während der Versuchsphase davon absehen, die Verbindung mit der Staatsrechnung nur noch über eine Saldorubrik (Zuweisung des Gewinnes oder des Verlustes) herzustellen. Diese Lösung käme faktisch der Abkoppelung von der Staatsrechnung nahe, was der rechnungsmässigen Verselbständigung nach Artikel 37 FHG vorbehalten bleiben muss. Sie würde zudem als Korrelat voraussetzen, dass die eidgenössischen Räte jährlich über die Betriebsrechnung Beschluss fassen. Diese soll jedoch nach Artikel 38a FHG dem Parlament lediglich zur Information, nicht aber zur Beschlussfassung unterbreitet werden. In welcher Form dies geschehen wird und wie den eidgenössischen Räten namentlich Kalkulation und Leistungs-

rechnung (Leistungsindikatoren) zur Kenntnis gebracht werden, muss zum heutigen Zeitpunkt jedoch ebenfalls noch offen bleiben.

Andererseits kann die Sonderregelung, falls dafür ein Bedürfnis nachgewiesen ist, von den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG und, sofern die in Aussicht genommene Mehrausgabe in mindestens gleichem Umfang durch Mehreinnahmen gedeckt wird, von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 FHG abweichen. Anerkannte Grundsätze der betrieblichen Rechnungslegung wären davon nicht betroffen, und ein allfälliger Transparenzverlust in der Finanzrechnung würde durch ein ordnungsmässig geführtes betriebliches Rechnungswesen mehr als wettgemacht. Dieses müsste sich an den für weite Teile der Privatwirtschaft massgebenden Vorschriften des Obligationenrechts (Art. 662a OR) messen lassen. Die Messlatte darf anfänglich allerdings auch nicht zu hoch angesetzt werden, da die Entwicklung von verwaltungstauglichen Kostenrechnungen mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass die unselbständigen Betriebe und Anstalten nach Artikel 37 FHG den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG bedingungslos unterstellt sind, während nach Artikel 38a FHG Abweichungen zulässig sein sollen. Der scheinbare Widerspruch lässt sich aber aus praktischer Sicht leicht auflösen. Wird nämlich ein unselbständiger Betrieb oder eine Anstalt in den eigenen Rechnungskreis entlassen, ist der Betrieb oder die Anstalt innerhalb der Staatsrechnung nicht mehr auf Ausnahmeregelungen angewiesen, zumal bei Budgetbewilligung und Rechnungsabnahme eindeutig das Gesamtergebnis im Vordergrund steht. Hingegen bleibt nach Artikel 38a FHG der zu flexibilisierende Verwaltungsbereich, obwohl er zusätzlich ein betriebliches Rechnungswesen einzurichten hat, in die Staatsrechnung integriert. Läuft diese Einbindung im Einzelfall der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit zuwider, soll der Bundesrat ermächtigt werden, gezielt von den Grundsätzen nach Artikel 3 FHG abzuweichen und damit ein Korrektiv zu schaffen.

5. Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB)

Das Bundesgesetz regelt in Artikel 2 die Stellenplafonierung und sieht in Artikel 2a eine Ausnahme für den Asylbereich vor. Eine zusätzliche Ausnahmemöglichkeit wird nun für Verwaltungsbereiche vorgesehen, für die Leistungsaufträge nach Artikel 49 RVOG und Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a FHG bestehen. In solchen Fällen soll der Bundesrat ermächtigt werden, den Bereich aus der Personalplafonierung zu entlassen, wobei die von den eidgenössischen Räten im Rahmen der Voranschläge bewilligten Stellenbestände selbstverständlich entsprechend gekürzt würden. Mit dieser flankierenden Massnahme soll verhindert werden, dass zwar die Rechnungslegung aufgrund des FHG flexibilisiert werden kann, dass aber das Ziel der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit infolge personeller Zwänge dennoch verfehlt wird.

6. Evaluation

Wie unter Punkt 1 ausgeführt, betrachtet der Bundesrat die Neuregelung des FHG und des BG MVB als Versuch zur Gewinnung neuer Erkenntnisse in der Verwaltungs- und Haushaltführung. Er sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen in geeigneter Form Bericht über die gesammelten Erfahrungen zu erstatten, eventuell verbunden mit einer Botschaft zu weiteren Änderungen des FHG und des BG MVB. Da sich zu diesem Zeitpunkt möglicherweise aber noch keine weitere Revision dieser Erlasse aufdrängt, verzichtet der Bundesrat darauf, eine zeitliche Befristung der Neuregelungen zu beantragen und ihnen so auch formell Versuchsstatus zu geben. Damit kann vermieden werden, dass dem Parlament nur zur Aufhebung oder Verlängerung der Befristungsklausel eine Botschaft unterbreitet werden muss.

7. Neuer Entwurf für die Ergänzung von Artikel 69 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)

Art. 69, Änderung von anderen Bundesgesetzen:

– Ziff. 4 (neu)

4. Das Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 37:

7. Kapitel: Rechnungslegung in besonderen Fällen
Art. 37 Sachüberschrift:

Unselbständige Betriebe und Anstalten
Art. 38a (neu)

Titel

Verwaltungsbereiche mit Leistungsaufträgen

Abs. 1

In Verwaltungsbereichen, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen bestehen, kann der Bundesrat die Rechnungslegung nach diesem Gesetz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders regeln.

Abs. 2

Die Rechnungslegung, nach den Sondervorschriften bildet Teil der Staatsrechnung und des eidgenössischen Voranschlages. Nötigenfalls können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 sowie von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 vorsehen.

– Ziff. 5 (neu)

5. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird wie folgt geändert:

Art. 2a Sachüberschrift, Abs. 2 (neu):

Sachüberschrift

Ausnahmen

Abs. 2 (neu)

Der Bundesrat kann Bereiche, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a des Finanzhaushaltsgesetzes bestehen, aus der Stellenplafonierung entlassen.

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 au message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

1. Explication des motifs et proposition

Lors des débats qui ont porté sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), le Conseil national a décidé, le 30 janvier 1995, de conférer au Conseil fédéral la compétence d'accorder des dérogations aux dispositions de la loi sur les finances de la Confédération aux unités administratives chargées de mandats de prestations, lorsque l'efficacité de leur activité en dépend et les contrôles sont garantis. A cet effet, un alinéa 2, prévoyant cette possibilité, a été ajouté à l'article 49 Loga. Cependant, le 21 mars 1995, le Conseil des Etats a rejeté cet amendement bien que sa commission en eût approuvé le principe. Les opposants ont notamment souligné que cette clause ne devait pas figurer dans la Loga tout en déplorant par ailleurs le caractère trop libéral de son libellé. Le Conseil fédéral a donc été chargé d'élaborer une nouvelle mouture tenant compte des réserves formulées lors des débats parlementaires.

Partant de ce constat, le Conseil fédéral propose, à la faveur de cette refonte, de modifier dans les dispositions finales, Loga, la loi sur les finances de la Confédération (LFC) d'une part et la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (LMF) d'autre part. Ainsi, les dispositions réglant la gestion financière et les effectifs du personnel seront amendées par le biais des lois appropriées. En outre, la nouvelle formule du Conseil fédéral précise, en complément à l'alinéa 2 de l'article 49 Loga, introduit par le Conseil national, que les dérogations à la LFC et à la LMF ne seront accordées que si l'unité concernée tient une comptabilité d'exploitation et garantit les moyens de gestion et de contrôle.

Le Conseil fédéral penche néanmoins pour une clause relativement souple autorisant des solutions adaptées aux cas particuliers. Cette démarche s'appuie sur le principe sous-tendant l'article 49 Loga, principe qui se fonde lui-même sur

des degrés d'autonomie variables et sur le caractère expérimental de ce projet de loi qui doit permettre aux autorités politiques et administratives de tester diverses formules. Il serait d'ailleurs prématuré, eu égard à la rapide évolution que connaissent les sciences administratives et leur environnement, de vouloir fixer aujourd'hui déjà un cadre légal définitif. Il n'est donc pas exclu que de nouvelles retouches s'imposent dans quelques années. D'où l'intention du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres, quatre ans au plus tard après l'octroi des premières dérogations à la LFC et à la LMF, une analyse de la situation éventuellement accompagnée d'un message (cf. point 6 du présent rapport).

2. Bouleversement des méthodes de gestion administrative
Les sciences administratives de même que les administrations publiques connaissent partout de profondes mutations. Dans les grandes lignes, les nouvelles orientations tendent à assouplir les prescriptions pointilleuses et les procédures rigides qui régissent les administrations pour accroître leurs prestations et leur efficacité. Les Anglo-Saxons parlent de «New Public Management»: En Suisse, on semble plutôt opter pour le terme de «gestion de l'administration axée sur l'efficacité».

La philosophie du New Public Management (nouvelle gestion publique) s'inspire essentiellement des méthodes en vigueur dans les grandes entreprises privées. Elle propose d'appliquer de façon plus rigoureuse les critères de gestion du secteur privé, le principe des résultats d'entreprise et les mécanismes du marché à la politique et aux administrations publiques. Cette démarche se fonde sur deux idées-maîtresses: primo, la décentralisation et la délégation de responsabilités dans le cadre d'une organisation comparable à une holding; secundo, la transparence sur le plan des résultats et l'application de critères propres à la concurrence par une évaluation interne des coûts et une comparaison des prix et des résultats. La nouvelle gestion publique s'articule sur le mandat de prestations pluriannuel. Les prestations à fournir tant sur les plans qualitatif que quantitatif et dans les délais prescrits sont fixées pour chaque exercice budgétaire. Les fournisseurs de prestations, qu'ils soient totalement ou partiellement autonomes, sont ainsi investis de responsabilités sensiblement accrues. Pour être en mesure d'y faire face, ils doivent être dotés des moyens et des compétences nécessaires. Le mandat de prestations ne saurait donc être envisagé sans l'octroi d'une enveloppe budgétaire affectée à certains groupes de produits d'une unité administrative («budget des produits») ou à des unités entières. Les crédits sont donc accordés globalement et non plus à l'avance en fonction de chaque rubrique. Il va de soi que les moyens demandés sont calculés dans une totale transparence; par ailleurs, les résultats des travaux sont évalués au plus près au moyen d'une comptabilité d'exploitation et d'indicateurs concrets. Tant les fournisseurs de prestations que les organes supérieurs («demandeurs de prestations», «acheteurs de prestations») sont censés tirer profit de cette nouvelle approche: les premiers disposeront de possibilités d'action élargies pour remplir leurs tâches efficacement, et les seconds pourront s'appuyer sur des données plus fiables pour fixer les orientations politiques de l'administration.

En Suisse, certains cantons comme celui de Berne et de Lucerne, de même que la Ville de Berne, ont déjà engagé leurs administrations sur la voie des réformes. Les cantons de Soleure («Schlanker Staat») et du Valais («Administration 2000») ont lancé des projets qui reprennent dans une large mesure les principes décrits ci-dessus. L'assouplissement des instruments de gestion administrative requiert ici et là l'élaboration de nouvelles dispositions légales comme dans le canton de Bâle-Campagne qui vient de mettre une nouvelle loi sur les finances en consultation.

3. Gestion de l'administration fédérale axée sur l'efficacité
Récemment, nous avons également mis en œuvre dans l'administration fédérale des réformes qui s'appuient sur les principes directeurs de la nouvelle gestion publique. Ce faisant, nous avons suivi deux stratégies.

La première s'est concrétisée par une restructuration de domaines entiers. Ainsi, le Département militaire fédéral a été

doté d'une structure légère, articulée sur des groupements, dans laquelle les domaines d'activités sont séparés sur le plan organisationnel et conduits en fonction des objectifs par un système de controlling échelonné. Ce type de réforme a aussi été appliquée à l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (dorénavant: Institut de la propriété intellectuelle; IPI), qui possède une personnalité juridique propre et sera dirigé en fonction de mandats de prestations. Toutefois, des transformations du cadre juridique de la nature qu'a connue l'IPI doivent rester, notamment pour ce qui touche les tâches centrales de l'Etat, du domaine de l'exception. Cela suppose bien sûr une libéralisation des dispositions générales réglant l'organisation et la direction.

A cet égard, signalons que certaines innovations ont déjà vu le jour dans l'administration fédérale. Les Chambres viennent d'adopter une révision partielle du statut des fonctionnaires qui permettra de pratiquer une politique salariale plus flexible. La révision totale en préparation portera sur la réglementation des rapports de service. L'objectif est de remplacer le poste de travail garanti grâce à la stabilité (période administrative) par une occupation garantie grâce à la mobilité. Au titre des mesures d'appoint, il y aura lieu d'accorder une attention particulière au développement professionnel du personnel.

Le renforcement des contrôles sera également un élément clé de la refonte de l'administration. La révision partielle de la loi sur le Contrôle des finances a, précisément, été opérée dans ce but. Elle libère le Contrôle fédéral des finances de la coresponsabilité des ordonnances de paiement (remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention) mais l'oblige à renforcer ses vérifications de rentabilité. Enfin, les principes de la nouvelle gestion publique ont aussi imprégné la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), ce qui se vérifie en particulier à l'article 49, qui autorise le Conseil fédéral à confier des mandats de prestations et à donner aux services concernés les moyens adéquats. Nous avons déjà souligné dans le message que de telles mesures nécessitent, le cas échéant, une autonomie budgétaire accrue.

Il importe en premier lieu de pouvoir déroger à certaines règles comptables qui ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs d'une activité administrative efficace et conséquente. Nous pensons surtout au principe de spécialité qui requiert une ventilation détaillée de toutes les dépenses budgétées, vu que les positions sont dictées par la loi. Dans ces conditions, il est donc difficile de réaffecter rapidement les crédits. Au contraire, dans les limites d'une enveloppe budgétaire, la spécialisation des ressources peut être abandonnée au profit d'une spécialisation des produits ou des groupes de produits. Mais dans ce cas, on est conduit à revoir le système de comptabilisation des produits et des charges bruts qui limite fortement les moyens des secteurs administratifs rentables. La difficulté peut être contournée en assouplissant les contraintes légales qui lient les positions budgétaires non compensables. En outre, il faut également voir à assouplir le principe de l'annualité qui interdit le report des soldes de crédits d'une année à l'autre, ce qui contribue à la poussée de ce qu'il est convenu d'appeler la «fièvre de décembre». Enfin, un accroissement de l'autonomie budgétaire suppose également l'abrogation des dispositions limitant le plafond des effectifs, d'autant plus que les dépenses prévues pour les domaines de l'administration susceptibles d'être touchés par les mesures précitées sont imputables pour une grande part au personnel. Il va de soi que le Conseil fédéral gardera en mains la gestion et le contrôle des effectifs; la planification des postes reste un instrument de gestion. Les limites en la matière seront cependant fixées dans les mandats de prestations.

La révision de la LFC et de la LMF dans les dispositions finales de la Loga s'inscrit donc dans la suite logique des réformes déjà réalisées et de celles qui ont été partiellement mises en œuvre. De surcroît, la révision de la LMF répond en partie aux requêtes de la motion Plafonnement des effectifs (Ad 91.002), qui demande entre autres de soumettre le plafonnement des effectifs à la compétence du Conseil fédéral.

Celui-ci n'a pas encore présenté un arrêté fédéral réglant la question, car il convient d'abord de développer les instruments de gestion ad hoc. Les instruments permettant ce transfert de compétence au Conseil fédéral seront créés dans des domaines choisis de l'administration à la faveur de l'application de l'article 49 Loga, et de l'article 38a LFC.

L'adoption des modifications de loi proposées donnera à l'administration fédérale des structures de direction flexibles parfaitement susceptibles de soutenir la comparaison avec des exemples étrangers et les cantons et ville cités sous le point 2. Dans la foulée, il y aura lieu d'élaborer les instruments de direction nécessaires (mandat de prestation, comptabilité d'exploitation, indicateurs de prestations, controlling), de les évaluer avec soin dans le cadre de projets pilotes et de développer des principes directeurs pour l'administration de demain à partir des expériences réalisées.

4. Modification de la loi sur les finances

Comme nous l'avons relevé sous le point 2, la décentralisation des compétences en matière de gestion des ressources est étroitement liée au principe de l'enveloppe budgétaire, bien qu'il soit impensable, à l'heure actuelle, de l'appliquer de manière uniforme dans toute l'administration. Les sciences administratives n'ont cependant pas encore répondu de manière satisfaisante à la question de savoir sur quels critères il convient d'établir une enveloppe budgétaire dans le domaine des transferts (environ 60 pour cent du budget fédéral). Un changement de système n'est dès lors envisageable dans l'immédiat que pour les domaines administratifs qui fournissent des prestations internes ou externes susceptibles d'être traduites sous forme d'opérations clairement définies.

La modification de loi proposée (insertion d'un article 38a) est censée autoriser, pour ces offices et services, l'application d'un régime financier et comptable spécial. L'octroi d'un tel régime est cependant subordonné à la condition (cf. art. 38a al. 1er LFC):

- que l'unité administrative concernée soit appelée à remplir un mandat de prestations au sens de l'article 49 Loga;
- qu'elle dispose d'une comptabilité d'exploitation adaptée; et
- qu'un régime spécial s'impose par souci d'efficacité administrative.

L'article 38a alinéa 2 LFC, ne décrit que dans les grandes lignes le contenu et les limites du régime spécial qui sera accordé par le Conseil fédéral. Les modalités seront réglées ultérieurement par voie d'ordonnance et dans le cadre des mandats de prestations.

Même sous le régime spécial, l'unité administrative présentera ses comptes dans le cadre du compte d'Etat. Cette formule se distingue fondamentalement de l'article 37 LFC, qui prévoit pour les entreprises et établissements sans personnalité juridique une séparation totale du compte d'Etat. A l'article 38a alinéa 2 LFC, nous n'avons rien stipulé, à dessein, quant aux modalités d'intégration au compte d'Etat. En principe, les rubriques comptables figurant dans l'enveloppe budgétaire se limiteront à quelques articles généraux de dépenses et de recettes, ventilés selon des produits ou des groupes de produits établis par l'unité concernée. Le Conseil fédéral ne souhaite pas, du moins pendant la période expérimentale, que le lien avec le compte d'Etat se résume uniquement à un article budgétaire comptabilisant le solde de l'exercice (versement du bénéfice et des pertes). Cette solution équivaldrait en fait à une séparation du compte d'Etat, ce qui suppose une autonomie sur le plan comptable aux termes de l'article 37 LFC. Elle impliquerait par ailleurs que les Chambres se prononcent sur le compte d'exploitation annuel. Toutefois, l'article 38a LFC, prévoit que celui-ci ne sera soumis au Parlement qu'à titre d'information et non pas à son agrément. On ne peut déterminer présentement sous quelle forme cela se fera et de quelle manière les évaluations et les comptes des prestations (indicateurs des prestations) seront présentés aux Chambres.

En outre, le régime spécial pourra s'écarter, pour autant qu'il y a nécessité, des principes régissant la tenue des comptes au sens de l'article 3 LFC; de même, il pourra déroger à l'obligation de demander un crédit supplémentaire, conformément à l'article 17 LFC, si les dépenses supplémentaires escom-

tées sont couvertes par un surcroît de recettes du même ordre de grandeur. Il n'y aura pas de transgression des principes reconnus en matière d'établissement des comptes, et la perte de transparence dont pourrait souffrir le compte financier sera largement contrebalancée par une tenue régulière des comptes. Cela devrait se confirmer avec l'application des prescriptions du Code des obligations (art. 662a CO) qui régissent de nombreuses branches de l'économie privée. Au début, il conviendra de ne pas fixer des exigences trop élevées, car la nature des activités de l'administration impliquera un calcul des coûts long et fastidieux.

De prime abord, on pourrait s'étonner que les entreprises et établissements sans personnalité juridique cités à l'article 37 LFC, soient soumis sans condition aux principes applicables à la tenue des comptes selon l'article 3 LFC, alors que l'article 38a LFC autorisera des dérogations. Sur le plan pratique, cette contradiction apparente s'explique facilement. En effet, lorsqu'une entreprise ou un établissement de cette nature peut gérer ses propres comptes, elle ou il n'a plus à bénéficier de règles d'exception dans le cadre du compte d'Etat, surtout que le budget et les comptes sont approuvés principalement sur la base du résultat général. En revanche, selon l'article 38a LFC, l'unité appelée à être réformée continuera de figurer au compte d'Etat bien qu'elle soit tenue de surcroît de mettre sur pied une comptabilité d'exploitation. Si, ici et là, cette incorporation devait affecter l'efficacité de l'activité administrative, le Conseil fédéral sera habilité à déroger aux principes énumérés à l'article 3 LFC, et à prendre les mesures qui s'imposent.

5. Modification de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Cette loi règle à l'article 2 le plafonnement des effectifs et prévoit à l'article 2a une dérogation pour le domaine de l'asile. Nous proposons une dérogation supplémentaire pour les unités administratives qui se verront confier des mandats de prestations conformément à l'article 49 Loga, et dotées d'un régime spécial en matière d'établissement des comptes selon l'article 38a LFC. Il faut donner la compétence au Conseil fédéral de soustraire ces unités au plafonnement des effectifs, étant entendu que les postes autorisés par les Chambres, par la voie du budget, seraient réduits en conséquence. Si la tenue des comptes peut être assouplie par une modification de la LFC, il ne faut pas que l'efficacité de l'activité administrative soit affectée par des contraintes liées au personnel, ce qui est précisément le but de cette mesure complémentaire.

6. Evaluation

Comme nous l'avons signalé sous le chiffre 1, ces nouvelles dispositions de la LFC et de la LMF sont un moyen pour le Conseil fédéral d'acquiescer de nouvelles expériences en matière de gestion de l'administration et des finances. Il prévoit par conséquent de présenter aux Chambres, au plus tard quatre ans après l'octroi des premières dérogations, un rapport dans les formes sur les connaissances acquises, accompagné éventuellement d'un message portant sur de nouvelles modifications de la LFC et de la LMF. Toutefois, vu qu'il n'y aura peut-être pas lieu de procéder à des révisions supplémentaires à ce moment, nous n'avons pas jugé opportun de limiter l'application de ces nouvelles dispositions dans le temps, ce qui évite de conférer à cette expérience un caractère formel. Ainsi, nous n'aurons pas à soumettre au Parlement un message destiné uniquement à abroger ou à reconduire une disposition prévoyant une limitation dans le temps.

7. Proposition visant à compléter l'article 69 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga)

Art. 69, Modification d'autres lois fédérales:

Ch. 4 (nouveau)

- 4. La loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération est modifiée comme il suit:

Titre précédant l'art. 37

Chapitre 7: Etablissement des comptes dans des cas spéciaux

Art. 37 titre médian

Entreprises et établissements sans personnalité juridique

Art. 38a (nouveau)

Titre

Unités administratives exécutant des mandats de prestations

Al. 1

En ce qui concerne les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et disposant d'une comptabilité d'exploitation adaptée, le Conseil fédéral peut soumettre l'établissement des comptes prévu par la présente loi à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration.

Al. 2

L'établissement des comptes selon les règles spéciales fait partie intégrante du compte d'Etat et du budget de la Confédération. Le cas échéant, les règles spéciales peuvent prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes énumérés à l'article 3 et à l'obligation de formuler des demandes de crédits supplémentaires conformément à l'article 17.

Ch. 5 (nouveau)

– 5. La loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme il suit:

Art. 2a titre médian, al. 2 (nouveau)

Titre

Dérogations

Al. 2 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut dispenser de l'obligation de respecter le plafonnement des effectifs les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et soumises à des règles spéciales en matière d'établissement des comptes en vertu de l'article 38a de la loi sur les finances de la Confédération.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ihre Kommission hat im Beisein des Bundeskanzlers und von Herrn Professor Eichenberger, des Leiters der bundesrätlichen Beratergruppe, die verbliebenen Differenzen beraten. Wir haben dabei die Feststellung gemacht, dass aus gravierenden sachlichen Differenzen kleinere, zum Teil auch redaktionelle Differenzen geworden sind. Das Geschäft hat im Lauf der Zeit zwischen den Räten an innerer Kohärenz gewonnen.

Wenn Sie die Frage der Einheit des Gesetzes ansehen, so hatten wir es letztes Mal in diesem Saal mit einem in zwei Teile zerlegten Gesetzentwurf zu tun. Wenn Sie die im Ständerat grundsätzlich bejahte Frage der Staatssekretäre näher ansehen, so bestand zwischen Ständerat und Nationalrat eine Ja-Nein-Differenz. Und wenn Sie die Frage der Wahlmodalitäten der Staatssekretäre näher anschauen, so bestanden dort tiefgreifende Differenzen zwischen der Exekutive und der Legislative – oder Teilen der Legislative. Dies eine politische Würdigung in aller Kürze.

Ich bin heute in der Lage, Ihnen eine Vorlage zu präsentieren, die nur noch geringe Differenzen aufweist, welche meines Erachtens rasch bereinigt werden sollten. Hingegen legte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Streichung von Artikel 49 Absatz 2 des Entwurfes am 10. Mai 1995 einen Zusatzbericht mit weiteren Anträgen im Bereiche des Übergangsrechtes vor.

Art. 1a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Nun zur ersten Differenz in Artikel 1a: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Formulierung des Nationalrates besser ist als diejenige, die wir seinerzeit beschlossen haben. Die Staatssekretäre üben ihre Tätigkeit auf der Stufe des Departementes und bei departementsübergreifenden Aufgaben aus. Daher ist es richtig, dass nicht das Kollegium, «der Bundesrat», unterstützt wird, wie dies ursprünglich im Ständerat beschlossen

wurde, sondern dass es heisst: «Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.» Die Kommission hat mit 8 zu 1 Stimmen der Fassung des Nationalrates zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 6

*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Danioth, Bieri, Huber, Schallberger, Uhlmann)

Festhalten

Art. 6

*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Danioth, Bieri, Huber, Schallberger, Uhlmann)

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Differenz bei Artikel 6 geht mehr ins Zentrum der Dinge als die Differenz bei Artikel 1a oder die folgenden Differenzen. Wir haben es hier mit einem Gesetz zu tun, das die Regierungs- und Verwaltungsorganisation normieren will. Daher ist es nach Meinung der ständerätlichen Kommission und des Bundesrates sachlich richtig, wenn der Begriff des Regierens in seiner Vielfältigkeit, mit seinen verschiedenen Facetten, im Gesetz definiert wird. Der Nationalrat teilt diese Auffassung nicht. Er hat zuerst das Marginale verkürzt. Er hat dann Absatz 1 in der Fassung des Nationalrates bestätigt, und er hat den ehemaligen Absatz 6 des Bundesrates zu Absatz 1bis erhoben und den zweiten Satz, nämlich die Sicherstellung der Kontinuität der Regierungstätigkeit, in einer anderen Fassung nachgezogen. Der ganze übrige Rest des Artikels ist gestrichen.

In der Kommission waren die Meinungen geteilt. Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat die Kommission – nicht zuletzt unter dem Druck, mit diesem Gesetz auf Ende der Legislaturperiode zu einem Schluss zu kommen, und unter Vorbehalt späterer staatsrechtlicher Entwicklungen – mit einer Mehrheit von 6 zu 5 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt. Es war nicht zu übersehen, dass auch diese Mehrheit der Reduktion dieses zentralen Artikels eigentlich nur mit Bedauern zugestimmt hat.

Bundesrat und Kommissionsminderheit sind der Meinung, dass an der Version des Ständerates festgehalten werden soll. Zum ersten Mal sei der Begriff des Regierens definiert. Professor Eichenberger hat darauf aufmerksam gemacht, dass das Ausland und die Kantone diese Definition übernommen hätten, und wo die Kontrollkommissionen nicht Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, sondern richtigerweise die staatsleitende Funktion ins Auge zu fassen hätten, sollen sie wissen, was der Gesetzgeber sich unter Regierung vorstellt.

Diese Auffassung hat sich nicht durchgesetzt, sondern in der Kommission setzte sich die Auffassung durch, dass eine intensive Auseinandersetzung zeitraubend wäre und die Behandlung durch eine Einigungskonferenz wahrscheinlich machen würde. Darum hat hier die Mehrheit dem Nationalrat zugestimmt.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Die von mir angeführte und ziemlich repräsentativ zusammengesetzte Minderheit hat in der Kommission um nur eine Stimme eine Pattsituation und damit den Stichentscheid des Präsidenten verpasst – einen Stichentscheid, der dann wohl, wie Sie aus den heutigen Ausführungen entnehmen können, zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Nicht so sehr dieser Umstand als vielmehr grundsätzliche Erwägungen sind es, welche die Minderheit dazu bewegen, diesen Antrag auf Festhalten an unseren Beschlüssen einzubringen.

Zum zeitlichen Faktor: Die Differenzbereinigung nähert sich dem Ende. Auch wenn Sie der Mehrheit zustimmen sollten, würde voraussichtlich noch eine Differenz bestehen, welche durch den Mitbericht der Finanzkommission des Ständerates zu Artikel 38a bedingt ist. Ausserdem sollte der Ständerat es sich stets zur Gepflogenheit machen, dass die Qualität der Gesetzgebung vor der Geschwindigkeit kommt. Es ist nicht gut, wenn wir ständig unter Zeitdruck Konzessionen an die Anforderungen einer modernen Gesetzestechnik machen. Zum inhaltlichen: Der Ständerat hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Umschreibung der Regierungsobliegenheiten, die nicht einfach bloss Regierungspolitik darstellen, übernommen. Dies in der Meinung, dass erstmals auf Gesetzesesebene klar umschrieben werden soll, was eigentlich die wesentlichen Regierungstätigkeiten sind. Damit wird nach aussen, also auch für den Bürger, sichtbar gemacht, welche Aufgaben der Bundesrat, vor allem wenn er im Geheimen zu seinen Beratungen zusammentritt, wahrzunehmen hat. Diese vermehrte Transparenz ist in einer Zeit der Überwucherung unseres politischen Alltags durch Einzelheiten und untergeordnete Fragen von besonderer Bedeutung. Auch der Bundesrat muss sich immer wieder die Frage stellen, was in einer aktuellen Problematik zu seinen Aufgaben gehört. Er ist es, der die Regierungspolitik bestimmt, klare Ziele und Strategien festlegt und für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung dieser Regierungspolitik besorgt ist. Und wer würde wohl eine Bestimmung wie den Absatz 5 heute als überflüssig erachten, wonach der Bundesrat auf staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes hinwirkt?

Nebst der Transparenz der Regierungstätigkeit ist mit einer normativen Lenkung derselben auch die parlamentarische Kontrolle besser gewährleistet. Die Organe des Parlamentes, vor allem die Geschäftsprüfungskommissionen, dürfen sich nicht in Einzelheiten innerhalb der Verwaltung verlieren, sondern müssen die Unterschiede in der Verantwortung zwischen Bundesrat und Verwaltung immer wieder respektieren. Die Fassung des Nationalrates entspricht zwar dem neuen Artikel 154 der Vorschläge für die Totalrevision der Bundesverfassung. Auf Gesetzesesebene bedarf es indessen einer vermehrten Konkretisierung, um die bessere Handhabung zu gewährleisten. Diese Auffassung vertritt übrigens auch Professor Eichenberger. Diese Bestimmung in der von Bundesrat und Ständerat ergänzten Aufgabenumschreibung stellt einen viel bedeutenderen Artikel dar als zahlreiche andere Einzelbestimmungen.

Aus diesem Grunde ersuche ich Sie namens der Minderheit, an der bisherigen Fassung des Ständerates – nämlich Artikel 6 Absätze 1 bis 5 gemäss Bundesrat und Absatz 1 bis gemäss Ständerat – festzuhalten. Dem Nationalrat ist hier ein Einlenken durchaus zumutbar.

Petitpierre Gilles (R, GE): Je suis tout à fait d'accord avec M. Daniöth, et avec M. Huber, pour dire que cet article est intéressant, qu'il est utile, qu'il a une qualité de présentation doctrinale de l'activité gouvernementale, qu'il a même une certaine vertu esthétique. J'en conviens, mais contrairement à ce que vous dites, il y a des moments où le temps joue un rôle.

Il ne s'agit pas tellement de «Zeitdruck», il s'agit de tenir compte du fait qu'on est à la fin d'une législature et qu'il est important alors, si possible, de liquider un objet sans prendre le risque que par le jeu des divergences, il doive repasser devant de nouvelles Chambres, avec une formation nouvelle, et qu'à nouveau toutes sortes de personnes redécouvrent la roue et se croient obligées d'intervenir dans le débat.

Ce motif-là me paraît l'emporter sur toute autre considération. Nous prenons à mon avis un risque excessif en provoquant une conférence de conciliation. Il faut maintenant en finir avec cette affaire, il faut considérer que les lois doivent contenir si possible des textes justiciables. Le problème est maintenant de mettre dans cette loi des choses utiles. La réforme du gouvernement est une chose nécessaire et utile. L'esthétique est importante, mais elle peut figurer dans des ouvrages de doctrine. Ce qui a été dit et écrit ici n'est pas perdu pour toujours, on peut parfaitement envisager d'intro-

duire plus tard dans la législation ce texte légal dont je rappelle qu'il ratifierait ce qui se fait et ce qui doit se faire, et qu'il ne fixerait pas ce qui doit se faire; c'est quand même une limite de ce texte.

Toutes ces raisons font qu'il faut maintenant aller de l'avant et mettre fin à ces travaux. La priorité, si ce n'est pas du «Zeitdruck», c'est l'effectivité de la réforme du gouvernement, et je vous prie donc de suivre la majorité de la commission.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Es ist mir eine grosse Freude, auf der Tribüne eine parlamentarische Delegation aus Slowenien begrüßen zu dürfen, nämlich Herrn Feri Horvat, Präsident der Wirtschaftskommission, und Frau Mihaela Logar, ehemalige Präsidentin der Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Unsere Kollegen aus Slowenien werden heute ihre Gespräche mit unseren Mitgliedern der Delegation der Bundesversammlung bei der Efta und beim Europäischen Parlament fortsetzen. Wir wünschen Ihnen einen sehr angenehmen, diskussions- und erinnerungsreichen Aufenthalt in der Schweiz. (Beifall)

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Im Prinzip stehen wir vor einer sonderbaren Situation, indem ausgerechnet diejenige Funktion des Bundesrates, die die wichtigste ist, das Regieren, gemäss Fassung des Nationalrates nur rudimentär beschrieben werden soll. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich habe die Begründungen, die gegen diesen Artikel angeführt worden sind, nicht so recht begriffen. Aber ich stelle andererseits fest, dass die Abneigung, die bundesrätliche Fassung und der Antrag der Minderheit aufzunehmen, doch recht beachtlich und gross ist, so dass ich Zweifel habe, ob der Nationalrat einlenken wird. Ich selbst hätte durchaus eine Lösung im Sinne der Minderheit begrüsst; der Bundesrat auch. Er ist nie von dieser Formel abgegangen. Es ist eine gelungene Definition dessen, was man als Regieren bezeichnet. Es ist verdienstvoll, das einmal in Worte zu fassen und wegzulassen, was eben nicht unbedingt zum Regieren gehört. Umgekehrt muss ich sagen, dass mein Widerstand gegen das Fallenlassen aus den Gründen, die Herr Petitpierre angeführt hat, durchaus limitiert ist.

Ich würde es begrüßen, die Minderheit könnte sich durchsetzen, auch in der Differenzbereinigung. Aber weil ich gewisse Zweifel habe und es mir wichtig scheint, dass wir diese Vorlage verabschieden, kann ich damit leben, wenn Sie der Kommissionmehrheit zustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen

Art. 10 Abs. 1

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 10 al. 1

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 10 Absatz 1 hat der Nationalrat bei seiner Fassung «der Kantone» eingefügt. Er hat die Absätze 2 und 3 beibehalten und den eigenen Absatz 4, um den er so lange gerungen hat, wieder gestrichen. Ihre Kommission beantragt in diesem Punkt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 18 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 18 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 18 geht es um die Frage, ob im Rahmen des bundesrätlichen Kollegiums Stimmenthaltung geübt werden darf, soll bzw. kann oder ob der Gesetzgeber das nicht zulassen will. Sie wissen, dass unser Rat entschieden dafür eingetreten ist, dass Stimmenthaltung nicht zulässig ist, dass in diesem Bundesratskollegium gestimmt werden muss. Wir haben dies seinerzeit in der Diskussion mit bewährten Institutionen in den Kantonen belegt, welche entsprechend funktionieren. Der Nationalrat ist uns in diesem Punkt nicht gefolgt, sondern hat sich für seinen Beschluss gemäss Bundesrat, also mit der Möglichkeit einer Stimmenthaltung, entschieden.

Nachdem der Nationalrat bei anderen, uns doch wesentlich erscheinenden Positionen nachgegeben hat und nachdem der Bundesrat mit Herzblut seine Version verteidigt hat, haben wir im Interesse der Bereinigung der Differenzen, die hier vorliegen, dem Nationalrat zugestimmt. Stimmenthaltung im Bundesrat soll also weiterhin möglich bleiben.

*Angenommen – Adopté***Art. 33a–33f***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Nachdem der Nationalrat im zweiten Anlauf einerseits der Einführung von Staatssekretären und -sekretärinnen zustimmte und andererseits die Vorlage, die er geteilt hatte, wieder zusammenfügte, stellte ich ihm die Frage, wo in dieser Vorlage die Staatssekretärinnen und -sekretäre normativ zu erfassen seien. Er hat sie gegenüber unserer Fassung legislatorisch neu positioniert, nämlich nach dem Bundeskanzler, aber vor der Bundesverwaltung. Wir sind der Meinung, dass dieses Verständnis der Position der Staatssekretärinnen und -sekretäre richtig ist, dass also die Abhandlung des ganzen Komplexes der Staatssekretäre geschlossen im Bereich von Artikel 33 und nicht im Bereich von Artikel 40 stattfinden soll.

Darum sind wir einverstanden, dass aus unseren Artikeln 40 bis 45 neu die Artikel 33a und folgende werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen: Sie finden eine Differenz in Artikel 33a Absatz 1 (ehemals Artikel 40 Absatz 1). Der Nationalrat hat aus der zwingenden Forderung des Ständerates eine Kann-Formel gemacht. Die Kommission empfiehlt Ihnen, dieser Kann-Formel zuzustimmen.

Artikel 33b Absatz 2 (ehemals Artikel 41 Absatz 3) ist jetzt knapper formuliert; dies ist aber wegen der Neuregelung der Bestätigung durch die Bundesversammlung angepasst und richtig. Auch hier empfehlen wir Ihnen Zustimmung.

Im übrigen bestehen sonst bis und mit Artikel 33f keine Differenzen mehr.

*Angenommen – Adopté***Art. 40–45***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 2 Art. 65quinquies Abs. 1bis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 2 art. 65quinquies al. 1bis*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: In Absatz 1 strich der Nationalrat den Begriff «gesamthaft», und es heisst nun: «Die Bestätigung erfolgt für die vom Bundesrat auf einer Liste aufgeführten Staatssekretäre.» Dazu ist folgendes zu sagen: Die Einzelheiten des Bestätigungsverfahrens müssen im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung geregelt werden. Dort ist bereits jetzt das Prozedere für die Wahl des Bundesrates, der Bundesrichter, des Bundeskanzlers und des Generals geregelt. Das Reglement der Vereinigten Bundesversammlung wird von ihr erlassen. Vorberatendes Organ ist das Büro der Vereinigten Bundesversammlung; welches aus den Präsidenten, den Vizepräsidenten und den Stimmenzählern des National- und des Ständerates besteht. Es wird nach Ablauf der Referendumsfrist und allenfalls nach einer Volksabstimmung nötig sein, dass das Büro der Vereinigten Bundesversammlung zusammentritt, um das weitere Vorgehen über das, was im Gesetz normiert ist, festzulegen.

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 4 Art. 37 Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 4 art. 37 titre*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 4 Art. 38a***Antrag der Kommission***Abs. 1**

.... kann der Bundesrat die Rechnungslegung nach diesem Gesetz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders regeln. In diesem Falle können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 sowie von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 vorsehen.

Abs. 2

.... und des eidgenössischen Voranschlages. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 69 ch. 4 art. 38a*Proposition de la commission***Al. 1**

.... le Conseil fédéral peut soumettre l'établissement des comptes prévus par la présente loi à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration. Dans ce cas, les règles spéciales peuvent prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes énumérés à l'article 3 et à l'obligation de formuler des demandes de crédit supplémentaire conformément à l'article 17.

Al. 2

.... et du budget de la Confédération. (Biffer le reste de l'alinéa)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich muss hier Ihre Aufmerksamkeit etwas länger in Anspruch nehmen, und zwar deswegen, weil nun der Zusatzbericht zur Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 10. Mai 1995 unserem Rate vorliegt und wir uns mit dieser Materie zu befassen haben. Es geht sowohl um Ziffer 4, Finanzhaushaltgesetz – Seite 16 der Fahne –, als auch um Ziffer 5, das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes – auf Seite 17.

Das Finanzhaushaltgesetz soll im 7. Kapitel (Rechnungslegung) in besonderen Fällen, durch Einfügung eines Artikels 38a (neu), der in Zusammenhang steht mit Artikel 49 des vorliegenden Gesetzes, abgeändert werden. Sie kennen

den Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 zu unserer Vorlage. Wir haben diesen Bericht selber erforderlich gemacht, als wir bei Artikel 49 durch die Streichung von Absatz 2 eine Differenz geschaffen haben. Bundespräsident Villiger hat meine seinerzeitige Bemerkung, der Nationalrat möge sich noch einmal mit der Materie befassen und wir würden als Voraussetzung dafür eine Differenz schaffen, sehr wörtlich genommen. Wenn schon eine Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes vorgenommen werden soll – so wird uns heute gesagt –, muss die Methode des New Public Management, oder helvetisch: der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, ein zusätzliches Rechtsfundament finden. Im Rahmen der Schlussbestimmung des RVOG sollen unter Ziffer 4 das Finanzhaushaltsgesetz und unter Ziffer 5 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes einschlägig novelliert werden. Das ist in der Kommission unbestritten geblieben, wir sind damit einverstanden und folgen im Grundsätzlichen dem Bundesrat und dem Nationalrat.

Zu Ziffer 4, Finanzhaushaltsgesetz, Artikel 38 (neu): Der Nationalrat hat der Fassung des Bundesrates zugestimmt. In Anbetracht der Komplexität und der Tragweite der Materie haben wir mit Billigung des Büros bei der Finanzkommission des Ständerates einen Mitbericht eingeholt. Dieser Mitbericht schlägt vor, dass dem Bundesrat gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt werden soll, verschiedene Modelle für eine wirtschaftlichere Verwaltungsführung zu prüfen, und zwar in der Praxis und nicht nur theoretisch. Dem Bundesrat soll also die Möglichkeit eingeräumt werden, Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der bisherigen Normierung der Rechnungsführung vorzusehen, sofern klare Mindestaufträge vorliegen, ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen besteht und eventuell ein Globalbudget vorgegeben ist.

Es soll eine zusätzliche Beweglichkeit, eine zusätzliche Handlungsfreiheit gegeben werden – im Sinne der Förderung von Selbstverantwortung, Initiative, wirtschaftlichem Denken und wirtschaftlichem Wagen durch entsprechende Bundesstellen.

Damit stimmt die Finanzkommission und mit ihr Ihre Kommission auch bei Artikel 38 grundsätzlich dem Nationalrat zu. Wir haben aber entsprechend der Empfehlung des Mitberichtes der Finanzkommission den letzten Satz von Absatz 2 bei Absatz 1 von Artikel 38 angefügt. Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, so soll der Bundesrat bestimmte Sonderregelungen vorsehen, welche sich ausschliesslich auf die Artikel 3 und 17 des Finanzhaushaltsgesetzes beziehen. Die Formulierung, die der Nationalrat in diesem Zusammenhang gefunden hat, ist nicht klar. Die Formulierung, die Ihnen Ihre Kommission vorschlägt, scheint uns besser zu sein. Wir haben hier bewusst mit 7 zu 4 Stimmen bei der ersten Lesung dieses neu eingefügten Teils im Interesse der Sache eine materielle Differenz geschaffen, die Freiheiten einräumt, aber zugleich Grenzen zieht.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen und hier die Differenz zu schaffen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Dazu nur zwei, drei Bemerkungen: Ich kann nur unterstreichen, was Ihr Kommissionspräsident gesagt hat. Es ist wichtig, dass wir nun eine gesetzliche Grundlage bekommen, um einmal versuchsweise einen Schritt Richtung New Public Management zu tun. Ich habe bei den früheren Debatten über dieses Gesetz immer schon darauf hingewiesen, dass die Regierungsreform eines ist, aber dass eigentlich parallel dazu eine Verwaltungsreform durchgeführt werden muss, damit wir wirklich die Effizienz der Führung dieses Staates wieder steigern können. Dazu müssen Sie jede staatliche Aufgabe unter vier Gesichtspunkten einmal überprüfen:

1. Kann sie bleiben, wie bis jetzt?
2. Kann man sie völlig aufheben, ersatzlos streichen?
3. Kann man sie privatisieren?
4. Kann man sie mit Leistungsauftrag verselbständigen und damit ein grösseres unternehmerisches Denken erzwingen? Das wird durch diese Klausel ermöglicht. Es gibt immer noch die Möglichkeit, vom Parlament her diese Staatstätigkeit im

Detail zu überprüfen. Aber die Verantwortlichen haben ihrerseits die Möglichkeit, eher unternehmerisch zu denken, z. B. die Allokation der Mittel selbst festzulegen. Sie sind also nicht eingebunden im kameralistischen Denken des Budgets. Das heisst, es ist nicht mehr eine reine Finanzüberprüfung durch das Parlament, sondern eher eine Leistungsprüfung, eine Prüfung, ob Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Das ist ein bisschen eine neue Denkweise, es eignet sich nicht jede staatliche Tätigkeit dafür, aber vor allem auf kommunaler Ebene sind damit schon beachtliche Erfolge erzielt worden, und das soll jetzt langsam auch beim Bund ausprobiert werden. Ich habe auch schon ein Beispiel gebracht; es wird nicht möglich sein, das in meinem Bereich, im EMD, so zu tun. Wir haben schon Probleme entdeckt, wo unternehmerisches Handeln wichtig wäre: Ein Armeekorps muss genau nach Budget festgelegte Panzerkilometer fahren und ausnützen, parallel dazu könnte es aber andere Dinge tun, vielleicht Munition verschiessen; und plötzlich kommt man darauf, dass es ein Ungleichgewicht gibt. Man kann nicht etwas weniger Munition verschossen und dafür etwas mehr Kilometer fahren oder umgekehrt, weil das im Budget bis ins letzte Detail kameralistisch festgelegt ist. Wenn man unternehmerisch dächte, könnte man vielleicht mit einem Globalkredit eine Aufgabe sehr viel effizienter erfüllen, müsste aber nachher Rechenschaft ablegen. Das ist ein vereinfachtes Beispiel für diese neuartige Denkweise, und der Bundesrat wird davon mit Zurückhaltung Gebrauch machen, um wirkliche Erfahrungen zu sammeln. In diesem Sinne werden Sie überprüfen können, was es gebracht hat. Ich wäre sehr dankbar, wenn Sie dieser Klausel so zustimmen könnten.

Angenommen – Adopté

Art. 69 Ziff. 5 Art. 2a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 5 art. 2a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es geht hier nicht um eine Differenz, sondern um eine Neueinfügung des Nationalrates und eine Stellungnahme des Ständerates dazu, der sich ja im Laufe der Gesetzesberatung noch nie mit dieser Situation konfrontiert sah.

Bei der Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes sind bei Artikel 2a die Sachüberschrift und Absatz 2 neu. Zusammen mit unserer Finanzkommission, die den entsprechenden Mitbericht auch auf dieses Thema ausgedehnt hat, empfiehlt Ihnen die Kommission Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

Danioth Hans (C, UR): Im Auftrag der Redaktionskommission deutscher Sprache sehe ich mich veranlasst, nahezu am Ende der Differenzbereinigung eine Erklärung abzugeben, um Sie einerseits auf etwas aussergewöhnliche redaktionelle Änderungen hinzuweisen, die Sie noch nicht kennen, und andererseits dies so rechtzeitig zu tun, dass nicht die für Sie alle so kostbare Zeit der Schlussabstimmungen belastet wird.

Beim vorliegenden Gesetz, das offenbar erst nachträglich – wie ich hörte, erst kurz vor Verabschiedung der Botschaft – in eine geschlechtsneutrale Sprache umgeschrieben worden ist, ist nach unserem Dafürhalten die Grenze des Erträglichen für einen mit einem gesunden Empfinden ausgestatteten Leser erreicht oder gar überschritten.

Als Erlass mit vielen Personenbezeichnungen ist das Gesetz zwar auf eine Inflation von Doppel- oder Paarbezeichnungen anfällig, doch hat man sich in der Fassung des Bundesrates nicht die geringste Mühe für kreative Lösungen gegeben.

Wenn in einem einzigen Absatz ein halbes Dutzend Doppel- oder Paarbezeichnungen verwendet werden, ist dies unverdaulich.

Ich möchte Ihnen vor allem das eklatanteste uns aufgefallene Beispiel zitieren, nämlich den Artikel 53 über die Unterschriftsberechtigung: «Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin kann seine (da hat man noch vergessen «oder ihre») Staatssekretärinnen und -sekretäre, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem oder seinem Namen im Auftrag zu unterzeichnen.» Das ist ein einziger Satz!

Wir haben nicht weniger als sieben Paarbezeichnungen gezählt und pikanterweise festgestellt, dass eine achte sogar vergessen worden ist. In mühsamer Kleinarbeit, zusammen mit dem Vertreter der für dieses Geschäft zuständigen Bundeskanzlei sowie mit den immer sehr hilfsbereiten und kreativen Parlamentsdiensten sowie unter Beizug der Sprachwissenschaftler der Bundeskanzlei konnte schliesslich eine halbwegs befriedigende Formulierung gefunden werden, die ich Ihnen ebenfalls nicht vorenthalten möchte: «Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin kann folgende Personen ermächtigen, bestimmte Geschäfte in seinem oder ihrem Auftrag und Namen zu unterzeichnen:

- a. Staatssekretäre und Staatssekretärinnen;
- b. Generalsekretär oder Generalsekretärin oder Personen, die sie vertreten;
- c. die Direktionsmitglieder von Gruppen und Ämtern.»

Wir sind uns durchaus bewusst, dass kreative Lösungen in solchen Fällen an Grenzen stossen. Auch das Ausweichen auf Pluralformen stellt keine Lösung dar, sondern führt oft zu Missverständnissen. Alternativformen wie jene, dass man nur eine Geschlechtsbezeichnung verwendet und das andere Geschlecht gleichsam in die Fussnote als mitgemeint verweist, ist bei einem Erlass über die höchsten Magistraten unseres Landes wohl kaum angemessen. Mit einer abwechselungsweisen Verwendung eines Geschlechtes in geraden und des anderen in ungeraden Artikeln würde man vielleicht doch eher ironische Reaktionen auslösen.

Die Redaktionskommission ist der Auffassung, dass die Partnerschaft und Gleichberechtigung sinnvoll weder in einer einseitig patriarchalischen noch in einer extrem feministischen Form gehandhabt werden soll. Sie vertritt überdies die Auffassung, dass nicht erst in parlamentarischen Verfahren – entweder durch die Fachkommission oder unsere Redaktionskommission – sprachkonzeptionelle Umformulierungen gesucht werden sollen und können. Wie ein Erlass zu Beginn konzipiert und auch sprachlich aufgebaut wird, so steht er dann auch in der Landschaft unserer Gesetzgebung.

Auch vertreten wir die Auffassung, dass sehr oft unnötige Einzelheiten und Wiederholungen eingefügt werden, welche das ganze Gesetzeswerk erst recht schwerfällig machen.

Wenn die Bundeskanzlei in einem Leitfaden zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen – die französische und italienische Sprache sind bekanntlich von dieser (entschuldigen Sie den Ausdruck) «Strafexpedition» ausgenommen – versucht, alles, was auch im entferntesten nach maskuliner Betonung aussieht, mit Stumpf und Stiel auszurotten, dann ist es schlecht bestellt um die Zukunft der Sprache eines Goethe oder Kästner. Wenn Worte wie «der Mensch», «jedermann» usw. verboten werden, müsste es wohl auch verboten sein, das Wort «Katze» zu verwenden, wenn es sich um einen Kater handelt. Übrigens: Das Wort «man» ist überhaupt völlig unverdächtig. Denn nach Aussage der Sprachwissenschaftler kommt es nicht von «Mann», sondern von «Mensch». Und etwas Menschlichkeit wollen wir, Männer und Frauen, in der Gesetzessprache doch noch bewahren.

Um wieder auf dieses Gesetz zurückzukommen: Die Redaktionskommission hat einige gewichtige Umformulierungen vorgenommen in der Meinung, sie entsprächen nach wie vor dem gewollten Inhalt, also Sinn und Zweck einer Vorschrift. Wir sind jedoch dankbar dafür, wenn insbesondere die Kommission die entschlackte Fassung der Redaktionskommis-

sion noch vor der Schlussabstimmung kritisch unter die Lupe nehmen und allfällige Rückmeldung erstatten würde. Ich danke Ihnen namens der von dieser Last geplagten Redaktionskommission.

Meier Josi (C, LU): Ich möchte die Gelegenheit nur benützen, um hier meiner Dankbarkeit über die Entwicklung Ausdruck zu geben, die im Verlaufe der letzten 24 Jahre – seitdem wir Frauen in diesem Rat Einsitz genommen haben – stattgefunden hat.

Wir sind heute tatsächlich nicht mehr bloss sprachlich mitgemeint. Die Sprache der Gesetze hat begonnen, uns wahrzunehmen. Das ist sehr wichtig, gerade im Rahmen einer partnerschaftlichen Beteiligung im Staat. Sprache ist nämlich verräterisch.

Nun zweifle ich nicht daran, dass es im Rahmen solcher Übungen auch Exzesse gibt und unnötige Übertreibungen stattfinden können. Ich bin daher der Redaktionskommission sehr dankbar, wenn sie das macht, was Herr Daniöth eben angedeutet hat, dass sie nämlich schöpferisch tätig ist, indem sie jene Formen findet, die nicht auf eine Hälfte der Bevölkerung verletzend wirken. Wir sollten ihr dabei behilflich sein. Ich kann mich daran erinnern, wie ich ganz zu Beginn meiner politischen Tätigkeit das erste Mal reagierte, als in einem Gesetzestext die «Ersatzmänner» für ein Gericht erwähnt wurden. Das habe ich dann sofort – auch ohne Widerstand – durch «Ersatzleute» ersetzen lassen. Es gibt wirklich Formen, die den Anliegen beider Teile – der Spracherneuerung und der Schlantheit der Texte – Rechnung tragen, und wir werden weiterhin Mühe darauf verwenden müssen, beiden Zielen näher zu kommen.

Ich danke Ihnen, dass Sie das Ganze nicht als lächerlich nehmen, sondern als ein Anliegen unserer Gesetzgebung und unserer Gesellschaft.

An den Nationalrat – Au Conseil national

93.075

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz****Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 1426 hiervor – Voir page 1426 ci-devant
Beschluss des Ständerates vom 21. September 1995
Décision du Conseil des Etats du 21 septembre 1995

Le président: Pour l'objet 93.075, la commission propose la catégorie IV au lieu de la catégorie III. Il n'est pas fait d'autre proposition.

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Die Staatspolitische Kommission hat heute morgen mit 10 zu 9 Stimmen beschlossen, an ihrer Version von Artikel 6 festzuhalten, weil sie diese klarer, präziser und damit auch sinnvoller findet. Im wesentlichen sind es zwei Gründe, die zu diesem Entscheid geführt haben: Einerseits herrscht die Auffassung vor, dass es sich bei der ausführlichen ständerätlichen Version um eine überflüssige Aufzählung handelt, die andererseits die Illusion wecken könnte, dass sie vollständig sei, was aber nicht der Fall ist.

Die knappe Fassung des Nationalrates entspricht im übrigen der Version des Entwurfes der neuen Bundesverfassung. Die Kommission des Ständerates hatte sich unserer Fassung angeschlossen. Das Plenum hat aber den Entscheid mit 20 zu 17 Stimmen wieder umgekehrt.

Die Minderheit, der auch die Sprecherin angehört, wollte dem Ständerat zustimmen, nicht weil wir der Meinung wären, der ständerätliche Artikel sei besser, sondern weil wir der Meinung wären, dass es sich nicht unbedingt lohne, ohne materielle Differenzen, nur aufgrund von Differenzen sprachlicher und gesetzgeberischer Art, eine Einigungskonferenz herbeizuführen.

Der Antrag der Kommission lautet mit 10 zu 9 Stimmen auf Festhalten am nationalrätlichen Beschluss, was eine Einigungskonferenz bewirken würde.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Il reste actuellement deux divergences dans le projet tel qu'il est ressorti des délibérations du Conseil des Etats.

Tout d'abord la deuxième divergence: elle concerne l'article 38a de la loi fédérale sur les finances de la Confédération. Votre commission s'est ralliée sur ce point à la décision du Conseil des Etats, dont la formulation est meilleure. Nous n'avons pas d'observation à présenter.

En revanche, en ce qui concerne l'article 6, la divergence a été maintenue en commission par 10 voix contre 9. Je rappelle que la commission du Conseil des Etats s'était ralliée à la version du Conseil national, mais que cette décision a été renversée au plénum par 20 voix contre 17, ce qui montre que, de toute manière, dans les deux Conseils, les deux positions sont très partagées.

Votre commission, quasi à l'unanimité, trouve que la solution du Conseil national est meilleure, mais il est clair qu'il n'y a pas de différence matérielle, en ce sens que personne ne conteste ce qui est dit à l'article 6.

La majorité de la commission estime qu'il est absolument inutile de répéter des choses élémentaires: par exemple que le Conseil fédéral nomme des cadres compétents, parce qu'il ne vient à l'idée de personne que des cadres incompétents soient nommés, ou qu'il encourage le développement de leur capacité de direction, car il ne vient à l'idée de personne non plus que le Conseil fédéral doive laisser les cadres dans leur incompétence. Par conséquent, le Conseil fédéral n'est pas considéré comme un jardin d'enfants et on ne doit pas lui prescrire des choses évidentes.

De même, selon la majorité de la commission, on ne dit pas que le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale avec fermeté et bienveillance, ou bien qu'il lit les journaux. Ce qui frappe surtout la commission, c'est la différence de qualité dans les buts qui sont indiqués ici. Un des buts importants, par exemple, c'est le maintien de l'unité de la Suisse et l'encouragement de la solidarité nationale, et il y a ce but que j'ai déjà mentionné: nommer des cadres compétents, encourager le développement de leur capacité de direction. Ces buts ne sont pas du tout sur le même plan.

La minorité de la commission, dont le point de vue sera développé tout à l'heure par M. Fritschli Oscar, a un argument, au fond, si j'ai bien compris: comme il n'y a pas de différence matérielle, il faut mettre un terme à cette divergence avec le Conseil des Etats, et accepter, de plus ou moins bonne grâce, la solution de ce dernier.

Néanmoins, la majorité de la commission vous propose de maintenir la divergence.

Personnellement, je n'ai aucun doute, la Conférence de conciliation n'aura certainement aucune difficulté à faire un choix entre tous les objectifs qui sont indiqués ici et à retenir ceux qui sont vraiment importants pour éliminer les autres.

Fritschli Oscar (R, ZH), Sprecher der Minderheit: Im Namen einer Minderheit, die sich aber nur gerade durch eine einzige Stimme von der Mehrheit unterscheidet, beantrage ich Ihnen, bei Artikel 6 den Beschluss des Ständerates zu akzeptieren. Artikel 6 ist nicht der Haupt- und Staatsartikel der Vorlage. Wenn wir uns der Entwicklungsgeschichte der Vorlage erinnern, ist es überhaupt fast merkwürdig, dass im Differenzbe-

reinigungsverfahren nur dieser eine Artikel noch übriggeblieben ist. Im Laufe der Beratungen hatten wir es einmal mit einer zweigeteilten Vorlage zu tun, bei der unser Rat im Hauptpunkt, den Staatssekretären, vom Ständerat abwich und bei der auch zusätzlich eine Reihe gravierender Auffassungsunterschiede bestand. Bei den Staatssekretären sind wir dem Ständerat gefolgt, und alle übrigen Differenzen hat der Ständerat durch Nachgeben gegenüber uns aus dem Weg geräumt. Er hat das immerhin in sieben Punkten getan. Übriggeblieben ist einzig der Artikel 6; bei dem es den Experten und dem Bundesrat darum ging, den Begriff des Regierens sprachlich einzufangen. Der Bundesrat schlägt eine Formulierung vor, welche die Vielfalt der Regierungsobliegenheiten widerspiegeln will und die verschiedenen Aspekte des Regierens in die sprachliche Definition einbinden soll. Dieser Formulierung kann man vorwerfen, sie sei etwas ausufernd geraten und erhalte Selbstverständlichkeiten. Dagegen würde man ihr zu Unrecht vorhalten, sie sei lückenhaft. Was in Verfassung und Gesetz dem Bundesrat an konkreten Aufgaben zugewiesen wird, muss hier nicht nochmals wiederholt werden. Es war vielmehr der Zweck der Übung, eine allgemeine und nicht eine konkret aufzählende Umschreibung der Regierungsobliegenheiten festzuhalten.

Der Ständerat ist dem Bundesrat gefolgt, wenngleich in der zweiten Runde der Differenzbereinigung nur noch mit knapper Mehrheit. Der Nationalrat hat sich demgegenüber für eine Formulierung von lakonischer Kürze entschieden, der man zweifellos zugute halten kann, dass sie nichts Überflüssiges enthält, gegen die man aber ins Feld führen kann, dass manch Unwichtigeres im Gesetz um einiges wortreicher geregelt wird als der immerhin zentrale Begriff der Regierungsobliegenheiten.

Summa summarum: Man kann für beide Formulierungen Argumente ins Feld führen. Einen Glaubenskrieg zu führen, lohnt sich nicht. Wenn man aber berücksichtigt, dass ein Festhalten zu einer Einigungskonferenz führen würde, sind wir doch der Meinung, wir sollten diese Differenz aus dem Weg räumen. Der Ständerat hat siebenmal nachgegeben. Wir schlagen Ihnen vor, ihm wenigstens einmal in einer Frage entgegenzukommen, die nicht über Sein oder Nichtsein der Vorlage entscheiden wird.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich war von Anfang an der Meinung, dass die Lösung, wie sie jetzt der Ständerat beschlossen hat und die Mehrheit Ihrer Kommission ablehnt, die bessere sei. Aber ich meine auch, dass es nicht um ein weltbewegendes Problem geht. Ich habe deshalb auch im Ständerat signalisiert, dass ich es akzeptieren kann, wenn der Ständerat umschwenkt. Trotzdem hat der Ständerat entgegen dem Antrag der Kommission auf seinem Entscheid beharrt, und nun stehen wir wirklich vor der Frage, ob man wegen dieser Kleinigkeit noch ein Einigungsverfahren durchführen muss.

Gestatten Sie mir aber trotzdem, Ihnen noch einmal zu sagen, warum ich Artikel 6 in der bundesrätlichen Fassung für richtig halte. Das RVOG will nicht Sachaufgaben und Sachzuständigkeiten des Bundesrates aufreihen, denn diese Sachzuständigkeiten und Sachaufgaben ergeben sich aus Artikel 102 der Bundesverfassung und aus vielen hundert Sachgesetzen. Wir wollten in diesem Gesetz die funktionelle Zuständigkeit des Bundesrates wohlgeordnet darstellen. Sie wollten andererseits die wesentlichen Bestimmungen und die steuernden Normierungen über das Regieren als Funktion weglassen und lediglich einen kurzen Gedanken über die Bestimmung und die Ziele der Regierungspolitik aufnehmen. Aber das schafft natürlich eine sonderbare Lage. Ausgerechnet diejenige Funktion des Bundesrates, die die allerwichtigste ist, nämlich das Regieren, wird nur rudimentär beschrieben; vom Rechtsetzen, von der Verwaltungsführung, von den weiteren Tätigkeiten des Bundesrates ist ausführlicher die Rede. Aber die Hauptfunktion, das Regieren, wird sozusagen totgeschwiegen. Das entbehrt ein bisschen der Logik. Der Bundesrat ist der Meinung, dass diese Formulierung im Prinzip eben doch das ausdrückt, was beim Regieren wichtig ist, und auch das weglässt, was beim Regieren vielleicht weniger

wichtig scheint. So gesehen können Sie dieser Formulierung problemlos zustimmen. Materiell wird sich nichts Gewaltiges ändern, ob Sie die eine oder andere Lösung treffen. Aber weil es um die letzte Bereinigungsrunde geht, wäre es vernünftig, hier nicht noch eine Einigungskonferenz in Gang zu setzen. Ich bin Ihnen im Namen des Bundesrates dankbar, wenn Sie der Minderheit zustimmen.

Art. 6

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Fritschi Oscar, Bühmann, Caspar-Hutter, Dettling, Diener, Fischer-Seengen, Heberlein, Seiler Rolf)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 6

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Fritschi Oscar, Bühmann, Caspar-Hutter, Dettling, Diener, Fischer-Seengen, Heberlein, Seiler Rolf)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

67 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

56 Stimmen

Ziff. 4 Art. 38a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. 4 art. 38a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

An die Einigungskonferenz – A la Conférence de conciliation

Abs. 1bis zweiter Satz

Streichen

Abs. 1ter (neu)

Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Abs. 2-4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 5, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 6

Proposition de la Conférence de conciliation

Titre

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis première phrase

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis deuxième phrase

Biffer

Al. 1ter (nouveau)

Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.

Al. 2-4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 5, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die ordentlich bestellte Einigungskonferenz zwischen den beiden Räten mit je 13 Mitgliedern des Stände- und des Nationalrates hat heute Vormittag unter dem Vorsitz des Sprechenden stattgefunden. Der Bundesrat war durch den Herrn Bundeskanzler vertreten.

Es haben uns in dieser Einigungskonferenz verschiedene Dokumente vorgelegen:

1. Die bisherigen Entwürfe und Beschlüsse von Bundes-, Stände- und Nationalrat, in einer Fahne zusammengefasst.

2. Der Text von Artikel 3 des geltenden Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes.

3. Je ein Entwurf des Vizepräsidenten des Nationalrates – Herrn Leuba – und des Sprechenden, beide gestützt auf die bisherigen Arbeiten.

In einem ersten Schritt hat sich die Einigungskonferenz aufgrund des Entwurfes von Herrn Leuba, der Teile der ständerätlichen und der nationalrätlichen Fassung übernahm, dafür ausgesprochen, weiterzugehen. Ein Antrag, Artikel 6 zu streichen, wurde nicht gestellt.

Wenn ich nun das Ergebnis anschau, das Ihnen soeben ausgeteilt wurde, dann möchte ich es wie folgt kommentieren:

Auf Antrag der Einigungskonferenz wurde als Marginale das Wort «Regierungsobliegenheiten» gewählt.

Vom Beschluss des Nationalrates haben wir den Absatz 1 übernommen: «Der Bundesrat bestimmt Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik.»

Wir haben anschliessend vom Beschluss des Ständerates den ersten Satz von Absatz 1 bis übernommen: «Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.»

Von der Fassung des Ständerates ist Absatz 1ter, der zweite Satz vom bisherigen Absatz 1bis, übernommen worden: «Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.»

Die Absätze 2 bis 4 wurden gemäss Beschluss des Nationalrates gestrichen, hingegen ist der Absatz 5 gemäss Beschluss des Ständerates in den Kompromiss der Vertretungen der Räte aufgenommen worden: «Er wirkt auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes unter Wahrung der föderalistischen Vielfalt hin. Er leistet seinen Beitrag, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zielrichtig erfüllen können.» Absatz 6 wurde gemäss Beschluss des Ständerates gestrichen.

Wenn ich in zwei, drei Sätzen eine politische Würdigung vornehmen darf: Der Kompromisscharakter dieser Fassung ist

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 876 hiervor – Voir page 876 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 26. September 1995

Décision du Conseil national du 26 septembre 1995

Art. 6

Antrag der Einigungskonferenz

Titel

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis erster Satz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

3. Oktober 1995 S

nicht zu übersehen. Wie jeder Kompromiss enthält sie aber auch einige wertvolle Elemente, die nicht geringzuachten sind. Im übrigen darf auf die Materialien verwiesen werden, wo zusätzliche Obliegenheiten des Bundesrates zumindest erarbeitet wurden, auch wenn sie nicht ins Gesetz aufgenommen werden konnten.

Die Einigungskonferenz hat diese Lösung einstimmig angenommen. In einer kurzen Anschlusssitzung haben die an der Einigungskonferenz teilnehmenden Vertreter des Ständerates ebenso einstimmig den Beschluss gefasst, Ihnen die Annahme des jetzt erarbeiteten Kompromisses zu empfehlen. In diesem Sinne bitte ich Sie, dem Ergebnis der Einigungskonferenz vollumfänglich zuzustimmen, und danke Ihnen dafür.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Elfte Sitzung – Onzième séance

Mittwoch, 4. Oktober 1995, Vormittag
Mercredi 4 octobre 1995, matin

08.30 h

Vorsitz – Présidence: Frey-Claude (R, NE)

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 1924 hiervoor – Voir page 1924 ci-devant
 Beschluss des Ständerates vom 3. Oktober 1995
 Décision du Conseil des Etats du 3 octobre 1995

Art. 6**Antrag der Einigungskonferenz****Titel**

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 1bis erster Satz

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 1bis zweiter Satz

Streichen

Abs. 1ter (neu)

Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Abs. 2-4

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Abs. 5, 6

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 6**Proposition de la Conférence de conciliation****Titre**

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 1bis première phrase

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 1bis deuxième phrase

Biffer

Al. 1ter (nouveau)

Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.

Al. 2-4

Adhérer à la décision du Conseil national

Al. 5, 6

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Heberlein Trix (R, ZH), Berichterstatterin: Nachdem zuerst die Einigungskonferenz mit 21 zu 0 Stimmen und gestern im Nachgang auch der Ständerat einstimmig dem von Herrn Leuba formulierten Kompromissvorschlag zugestimmt haben, beantrage ich Ihnen im Namen dieser Einigungskonferenz, die neue Formulierung von Artikel 6 ebenfalls zu genehmigen und damit den Gesetzentwurf zuhanden der Schlussabstimmung endgültig zu bereinigen.

Nachdem Artikel 6 auf der Fahne nicht vollständig, sondern lediglich im «Streichkonzert» abgedruckt ist, möchte ich den Text, den Sie nachher genehmigen sollen, doch noch vorlesen. Der neue Artikel 6 trägt den Titel «Regierungsobliegenheiten». Absatz 1 lautet: «Der Bundesrat bestimmt Ziele und Mittel seiner Regierungspolitik.» In Absatz 1bis heisst es neu: «Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.» Absatz 1ter lautet: «Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.» Gestrichen wurden die Absätze 2, 3 und 4. In Absatz 5 heisst es: «Er wirkt auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes unter Wahrung der föderalistischen Vielfalt hin. Er leistet seinen Beitrag, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zielrichtig erfüllen können.» Absatz 6 ist wiederum gestrichen worden.

Ich ersuche Sie, dieser Formulierung der Einigungskonferenz zuzustimmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La Conférence de conciliation a effectivement siégé et vous propose l'article 6, sous le titre «Obligations gouvernementales», que vous trouvez sur le dépliant.

Comme le rapporteur de langue allemande, j'aimerais vous énoncer le nouvel article 6 parce qu'il n'est pas très lisible si l'on se réfère au dépliant. Titre et préambule: «Obligations gouvernementales». A l'alinéa 1er, le Conseil fédéral définit les objectifs et les moyens de sa politique gouvernementale.» Alinéa 1bis: «Il accorde la priorité aux obligations gouvernementales.» Alinéa 1ter: «Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.» On biffe les alinéas 2, 3 et 4, comme le Conseil national l'avait décidé, et on maintient l'alinéa 5: «Il maintient l'unité de la Suisse et encourage la solidarité nationale tout en préservant la diversité inhérente au fédéralisme. Il contribue à ce que les autres organes de l'Etat soient en mesure d'exécuter de manière appropriée et en temps opportun les tâches qui leur incombent de par la constitution et la loi.» Nous avons voulu simplement ici reprendre ce qui est véritablement «obligation gouvernementale» et sortir ce qui est «opérations de direction», comme on les trouverait dans n'importe quelle entreprise.

La Conférence de conciliation, par 21 voix sans opposition, vous recommande ce texte. Le Conseil des Etats l'a déjà approuvé.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Siehe Seite 986 hiervor – Voir page 986 ci-devant
 Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1995
 Décision du Conseil national du 4 octobre 1995

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Schlussabstimmung – Vote final
 Für Annahme des Entwurfes
 Dagegen

40 Stimmen
 2 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Präsident: Nach diesen heutigen Schlussabstimmungen können wir mit Genugtuung feststellen, dass wir erneut alle unserem Rate überwiesenen Geschäfte erledigt haben. Dies ist nicht selbstverständlich, zeugt aber von der grossen Effizienz unserer Kleinen Kammer. Für diese speditive Arbeit möchte ich Ihnen bestens danken. Ohne Ihr Verständnis und Ihre parlamentarische Selbstdisziplin und vor allem Ihre Mithilfe wäre es nicht gelungen, mit der reich befrachteten Traktandenliste fristgemäss fertig zu werden.

Aber heute stehen wir nicht bloss am Ende der diesjährigen Herbstsession, sondern gleichzeitig auch am Ende der 44. Legislaturperiode 1991–1995. Deshalb möchte ich Ihnen allen auch für die immense Arbeit danken, die Sie in den vergangenen vier Jahren geleistet haben. Ich habe mir diesbezüglich einige Zahlen geben lassen:

Der Ständerat hat zusätzlich zu den 16 ordentlichen Sessionen insgesamt 5 Sondersessionen durchgeführt. Auch die Herbstsession 1993 möchte ich speziell erwähnen, weil damals – dank Stichentscheid unseres Präsidenten Otto Piller – zum erstenmal seit 1848 eine Session der eidgenössischen Räte nicht in Bern stattgefunden hat. Um nämlich die Verbun-

denheit unserer verschiedenen Landesteile besser zum Ausdruck zu bringen, haben wir uns damals während dreier Wochen in Genf versammelt. Diese Session ist uns allen, insbesondere aber uns Deutschschweizern, in bester Erinnerung geblieben.

Wir haben in dieser zu Ende gehenden Legislaturperiode insgesamt während 757 Stunden im Plenum getagt, und unsere Verhandlungen werden voraussichtlich rund 5050 Seiten des Amtlichen Bulletins füllen. Wenn Sie beide Zahlen mit den entsprechenden Zahlen der vorangehenden 43. Legislaturperiode vergleichen, stellen Sie eine Steigerung um nicht weniger als rund 25 Prozent fest. Ein ähnliches Bild ergibt die Statistik der behandelten Geschäfte. In der gegenwärtigen Legislaturperiode waren es 686 Geschäfte, in der vorhergehenden Periode 514. Auch die Zahl der eingereichten Vorstösse und parlamentarischen Initiativen hat von 291 auf 366 zugenommen.

Wenn Sie sich noch vergegenwärtigen, dass diese vielen Geschäfte, die zahlreichen Vorstösse und parlamentarischen Initiativen ja auch noch in den Kommissionen eingehend vorberaten werden mussten, dann wird offensichtlich, dass sehr viel Arbeit geleistet worden ist.

Zahlen allein sind aber noch nicht genügend aussagekräftig. Welches waren denn die herausragenden Geschäfte dieser Legislaturperiode? Ich nenne zunächst einige Vorlagen im Bereich der Sozialversicherungen: die 10. AHV-Revision, die Totalrevision des Krankenversicherungsgesetzes sowie die Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes. Weiter wurden verschiedene Verkehrsvorlagen beraten – ich erwähne hier vor allem das Transitabkommen und die Neat. Im Bereiche der Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik ist auf die Vorarbeiten zu einem Beitritt zum EWR und die damit verbundenen Eurolex-Vorlagen sowie auf den Beitritt zum Gatt und die Gattlex-Vorlagen hinzuweisen, welche die beiden Räte in einer Rekordzeit behandelt haben. Schliesslich erwähne ich noch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz sowie die in der jetzigen Session zu Ende beratenen Vorlagen zur Revitalisierung unseres Binnenmarktes und unserer schweizerischen Wirtschaft, namentlich das Kartellgesetz, das Binnenmarktgesetz und das Bundesgesetz über die technischen Handelshemmnisse.

Ein Dauerthema waren auch die Bundesfinanzen. Wir haben drei Sanierungspakete verabschiedet; ferner haben wir die Warenumsatzsteuer durch die Mehrwertsteuer ersetzt. Einige dieser wichtigen Vorlagen sind von den vorberatenden Kommissionen ganz erheblich mitgestaltet und gegenüber dem bundesrätlichen Entwurf auch wesentlich verändert worden. Ich meine, das Parlament ist aktiver und initiativer geworden. Ich möchte auch darauf hinweisen, dass von diesen grossen Vorlagen einzig der EWR-Beitritt vom Volk abgelehnt worden ist. Man sollte deshalb nicht leichtfertig immer wieder davon sprechen oder schreiben, das Volk habe das Vertrauen in die Behörden verloren. Zudem ist es ja völlig normal, dass das Volk gelegentlich auch einmal anders entscheidet als Bundesrat und Bundesversammlung. Ich möchte also sagen, dass die Bundesversammlung und der Ständerat im besonderen einen Leistungsausweis vorweisen können. Das heisst überhaupt nicht, dass alle Probleme gelöst sind. Wir werden auch in der nächsten Legislaturperiode vor grossen Herausforderungen stehen und voll und ganz gefordert sein. Ich nenne hier lediglich als Beispiele die Arbeitslosigkeit, die Bundesfinanzen und das Verhältnis der Schweiz zu Europa oder aber die uns herausfordernde Arbeit der Revision der Bundesverfassung. Ich bin sicher, dass Sie mithelfen werden, diese und noch zahlreiche andere weitere Aufgaben anzupacken und Lösungen entgegenzuführen.

Leider werden aber nicht mehr alle von Ihnen im Dezember wiederum hier in unserem Rat mit dabei sein. Ich möchte deshalb an dieser Stelle die elf Mitglieder offiziell verabschieden, die sich nicht mehr zur Wiederwahl stellen. Es sind dies Frau Josi Meier und die Herren Robert Bühler, Hans Jörg Huber, Riccardo Jagmetti, Giorgio Morniroli, Gilles Petitpierre, Otto Piller, Hubert Reymond, Ernst Rüesch, Sergio Salvioni und Oswald Ziegler. Während dieser Legislaturperiode sind auch die Herren Luregn-Mathias Cavelti, Michel Flückiger, Ulrich

Gadient, Markus Kündig und Jean-François Roth zurückgetreten.

Ich hatte bereits anlässlich unseres Ständeratsausfluges von vergangener Woche ins Obwaldner Land Gelegenheit, die Verdienste sämtlicher austretenden Mitglieder entsprechend eingehend zu würdigen. Ich möchte Ihnen allen hier einfach nochmals meinen herzlichen und aufrichtigen Dank für Ihr sehr grosses Engagement im Dienste von Land und Volk ausdrücken. *(Beifall)*

Danken möchte ich am Ende dieser Legislaturperiode aber auch den Parlamentsdiensten. Stellvertretend für alle Helferinnen und Helfer inner- und aussserhalb dieses Ratssaales spreche ich Dank und Anerkennung unserem Ratssekretär Herrn Christoph Lanz aus, der uns allen immer wieder unermüdlich und umsichtig mit Rat und Tat zur Seite stand. *(Beifall)*

Ich danke den Damen und Herren der Presse und der elektronischen Medien, die als Bindeglied zwischen Ratssaal und Volk eine eminent wichtige Aufgabe zu erfüllen haben und durch möglichst objektive Berichterstattungen den Bürgerinnen und Bürgern die Politik unseres Rates und damit unsere ständerätliche Arbeit unmittelbar oder mittelbar näherbringen.

Last, but not least gilt mein Dank meinem ganzen ständerätlichen Büro. Auch hier erwähne ich, wiederum stellvertretend für alle, meinen Vizepräsidenten Otto Schoch, der mir stets zur Seite stand und die Berichterstattungen des Büros übernehmen musste, wenn das Ratsbüro vorberatende Instanz war.

Ihren allen und Ihren Familien wünsche ich alles Gute. Gerne hoffe ich, all jene Kolleginnen und Kollegen, die sich einer Wiederwahl stellen, in der nächsten Session im Dezember wiederum hier begrüssen zu dürfen. Damit erkläre ich Sitzung und Session als geschlossen. *(Beifall)*

*Schluss der Sitzung und der Session um 08.25 Uhr
Fin de la séance et de la session à 08 h 25.*

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi**

Siehe Seite 2075 hiervor – Voir page 2075 ci-devant
 Beschluss des Ständerates vom 6. Oktober 1995
 Décision du Conseil des Etats du 6 octobre 1995

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Namentliche Schlussabstimmung
Vote final, par appel nominal
 (Ref.: 1862)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:
 Aguet, Aubry, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berger, Bezzola, Borel François, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Comby, Cornaz, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Dormann, Ducret, Eggenberger, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel Hugo, Fischer-Sursee, Frainier, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Gobet, Gonsæth, Graber, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Hämmerle, Heberlein, Hess Peter, Hollenstein, Jeanprêtre, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Maître, Matthey, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlmann, Narbel, Nebiker, Ostermann, Perey, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Robert, Rohrbasser, Ruckstuhl, Rychen, Savary, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schweingruber, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Singeisen, Stamm Judith, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschopp, Wanner, Wick, Wyss William, Zbinden, Ziegler Jean (91)

Dagegen stimmen – Rejetten le projet:
 Allenspach, Aregger, Baumberger, Bignasca, Binder, Bircher Peter, Bischof, Bonny, Borer Roland, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Deiss, Dettling, Dreher, Dünki, Eberhard, Fehr, Fischer-Häggingen, Frey Walter, Früh, Giezendanner, Grendelmeier, Grossenbacher, Gysin, Hari, Hegetschweiler, Hess Otto, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Maeder, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Müller, Neuenschwander, Oehler, Poncet, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Weder Hansjürg, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Zwygart (62)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:
 Brunner Christiane, Carobbio, Engler, von Felten, Fischer-Seengen, Gadiant, Goll, Haering Binder, Herczog, Hubacher, Leuenberger Ernst, Mamie, Marti Werner, Mauch Ursula, Misteli, Sandoz, Spielmann, Spoerry, Steiger Hans, Tschäppät Alexander, Vollmer, Zisyadis, Züger (23)

Stimmen nicht – Ne votent pas:
 Bäumlín, Blocher, Bodenmann, Caccia, Camponovo, Cincera, Columberg, Couchepin, Duvoisin, Eggly, Epiney, Hafner Ursula, Jöri, Langenberger, Leuenberger Moritz, Náhholz, Pini, Rechsteiner, Rohr, Ruf, Ruffy, Schmid Samuel, vakant (23)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:
 Frey Claude (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Le président: Nous sommes arrivés au terme du dernier ordre du jour de la dernière séance de la législature. Avant de lever la séance, vous me permettrez très simplement de dire merci.

En premier lieu, mes remerciements vont au Secrétariat de l'Assemblée fédérale dirigé par M^{me} Annemarie Huber. (*Applaudissements*.) Les tâches sont multiples, les missions diverses, toutes concourent au bon fonctionnement de l'Assemblée fédérale, toutes ont été remplies, merci!

Durant cette année, M. Leuba, vice-président, a été toujours très présent à mes côtés, comme l'ont été les membres du Bureau, qui m'ont toujours soutenu, conseillé, éclairé de leurs avis. A chacun, merci! (*Applaudissements*)

Je dis ma très vive gratitude aux 48 députés qui ont décidé de s'en aller. A ceux qui ne savent pas encore qu'ils ne reviendront pas, je dis qu'ils ont accompli l'essentiel. Ils ont osé s'engager et ils savent bien qu'«à vaincre sans péril, on triomphe sans gloire».

Vous rentrez dans vos cantons avec le bilan d'une législature qui mérite considération. Certes, beaucoup reste à faire, mais des choses importantes ont été décidées. Le meilleur travail a été accompli lorsque nécessité faisait loi: par exemple, 17 lois ont été adaptées dans le cadre du Gatt en une seule session et dans les deux Chambres. L'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce a ainsi pu intervenir dans les délais permis par la démocratie directe. Des commissions permanentes, puis le Parlement, ont donné des impulsions décisives dans leur domaine, dans les domaines financiers et sociaux: mentionnons la TVA, la réforme de l'assurance-chômage, la révision de l'AVS et de l'assurance-maladie. Le mouvement de libéralisation de l'économie a été amorcé, il devra être poursuivi avec détermination.

Mais beaucoup reste encore à faire: équilibre des finances fédérales, financement des assurances sociales et des grands travaux d'utilité publique dans le pays, qui en a besoin. Au-delà des projets particuliers, il faudra surtout retrouver un nouveau souffle, une volonté affirmée de travailler ensemble à la réalisation de grands objectifs, bref, tracer une direction et surmonter ensemble les polarisations qui n'amènent que blocage et immobilisme. L'ouverture de notre pays à l'Europe et au monde se poursuivra à notre manière, en respectant nos sensibilités diverses, nos valeurs spécifiques. La prochaine législature devra permettre d'élargir la voie suisse vers l'extérieur, car on n'échappe pas au grand mouvement d'époque.

Mes fonctions prendront fin le 4 décembre 1995, à 14 heures 30 précises, et je dis aux écologistes qu'ils n'auront pas besoin de brandir une banderole «Stop it Frey», la constitution suffit. Je tiens à vous dire aujourd'hui ma gratitude la plus profonde, car vous m'avez accordé un privilège, celui d'être votre président. Le privilège, ce n'était pas d'être le premier citoyen du pays, ce n'était pas les honneurs protocolaires, parce qu'ils sont éphémères, ils sont fugaces et ce ne sont que les hochets de la gloire. Ce que vous m'avez accordé, qui est essentiel et qui est durable, ce sont les contacts humains, chaleureux, souriants et les marques d'estime que vous m'avez dispensées durant toute cette année. Grâce à la confiance que vous m'avez témoignée en m'élisant à la présidence, j'ai pu, lorsque je représentais votre Conseil dans toute la Suisse, apprécier encore mieux la richesse de la diversité de notre pays et la nécessité de préserver, de défendre son unité.

C'est dans cet esprit que je lève cette dernière séance de la dernière session de la 44^e législature. (*Applaudissements*) A la demande générale, j'ai presque envie de bisser.

Schluss der Sitzung und der Session um 09.20 Uhr
Fin de la séance et de la session à 09 h 20