

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Dokumentationsdienst
3003 Bern
Tel. 031 322 97 44
Fax 031 322 82 97
doc@parl.admin.ch

96.076 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz



× **268/96.076 s Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz**

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 16. Oktober 1996 betreffend ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) (BBl 1996 V, 1)

NR/SR *Staatspolitische Kommission*

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

28.11.1996 Ständerat. Beschluss abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

17.03.1997 Nationalrat. Abweichend.

18.03.1997 Ständerat. Zustimmung.

21.03.1997 Ständerat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

21.03.1997 Nationalrat. Das Bundesgesetz wird in der Schlussabstimmung angenommen.

× **268/96.076 é Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi**

Message et projet de loi du 16 octobre 1996 concernant une nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) (FF 1996 V, 1)

CN/CE *Commission des institutions politiques*

Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

28.11.1996 Conseil des Etats. Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

17.03.1997 Conseil national. Divergences.

18.03.1997 Conseil des Etats. Adhésion.

21.03.1997 Conseil des Etats. La loi est adoptée en votation finale.

21.03.1997 Conseil national. La loi est adoptée en votation finale.

96.076 - ZusammenfassungUebersicht

96.076 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Teil II)**Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi
(Partie II)**

Botschaft: 16.10.1996 (BBl 1996 V, 1 / FF 1996 V, 1)

Ausgangslage

Das Volk hat das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) am 9. Juni 1996 abgelehnt. Hauptstreitpunkt im Abstimmungskampf war die Einführung einer neuen Art von Staatssekretären und Staatssekretärinnen. Eine Anzahl weiterer Neuerungen, die das Gesetz vorgesehen hatte – im besonderen die Übertragung von Teilen der Organisationskompetenz von der Bundesversammlung auf den Bundesrat sowie die Einführung neuer Methoden der Verwaltungsführung (wirkungsorientierte Verwaltungsführung) – ist unbestritten geblieben und hat auch die ausdrückliche Unterstützung der Gegner des Gesetzes gefunden. Die Botschaft bringt eine Neuauflage dieser unbestrittenen Teile. Sie verzichtet auf die abgelehnte neue Staatssekretären-Institution. An ihrer Stelle wird die bekannte Regelung über die Titularstaatssekretär und -sekretärinnen aus dem geltenden Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) übernommen. Das VwOG wird durch diese Vorlage abgelöst.

Gemäss dem Konzept für die erste Vorlage geht es beim Erlass des neuen RVOG um die erste von zwei Phasen der Regierungsreform. Phase I bewegt sich im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts und lässt sich schneller realisieren. Die anschliessende Reformphase 2 soll sich mit tiefergreifenden Reformen des Regierungsorgans befassen, die nicht ohne Verfassungsänderungen möglich sind und die sich auf die gesamte Staatsleitung auswirken.

Verhandlungen

SR	28.11.1996	AB 931
NR	10./17.03.1997	AB 167, 302
SR	18.03.1997	AB 272
SR / NR	21.03.1997	Schlussabstimmungen (42:0 / 120:9)

Nach den Beschlüssen des **Ständerates** kann der Bundesrat die Bundesverwaltung allein organisieren und nach Konsultation der zuständigen Kommissionen neue Methoden der Verwaltungsführung einführen. Der Rat beschloss ferner, dass sich Mitglieder des Bundesrates aus Gewissensgründen der Stimme enthalten dürfen, wenn sie sich vorher nicht an der Beratung im Kollegium beteiligt haben.

Der **Nationalrat** schuf drei Differenzen. Die Stimmenthaltung im Bundesrat soll demnach weiterhin möglich sein. Der Bundesrat erhält ferner die Kompetenz, bei der Neuorganisation der Bundesverwaltung zeitlich beschränkt von Organisationsbestimmungen in Gesetzen abzuweichen. Am wichtigsten ist die Einführung des Instrumentes des Auftrages im Geschäftsverkehrsgesetz. Damit kann das Parlament den Bundesrat anweisen, einen Leistungsauftrag an ein Bundesamt zu erlassen. Von dieser Richtlinie kann der Bundesrat in begründeten Fällen abweichen. Der Antrag einer links-grünen Minderheit, das New Public Management nur für eine Probephase zu ermöglichen, wurde abgelehnt.

In der Differenzbereinigung schloss sich der Ständerat bei allen drei Differenzen den Beschlüssen des Nationalrates an.

96.076 - Note de synthèse

Résumé

**96.076 Organisation du gouvernement et de l'administration.
Loi (Partie II)****Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Teil II)**

Message: 16.10.1996 (FF 1996 V, 1 / BBl 1996 V, 1)

Situation initiale

A la suite d'une demande de référendum, le peuple a rejeté la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) lors de la votation du 9 juin 1996. Le point le plus controversé durant la campagne ayant précédé le scrutin était l'institution de secrétaires d'Etat d'un nouveau type. Plusieurs autres innovations prévues dans le projet – notamment le transfert de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral de certaines attributions en matière d'organisation et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion administrative (gestion axée sur les résultats) – n'ont pas été contestées et ont même été approuvées expressément par les opposants. Le présent message reprend ces éléments, en renonçant à l'institution de secrétaires d'Etat. Celle-ci est remplacée par la réglementation éprouvée de la loi en vigueur sur l'organisation de l'administration (LOA) relative aux secrétaires d'Etat en titre. La nouvelle loi abrogera la LOA.

La nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration constitue la première des deux phases de la réforme du gouvernement, comme on l'avait prévu initialement. Cette phase reste dans le cadre de la Constitution actuelle et est par conséquent plus facile à réaliser. Dans la seconde phase, on procédera à des réformes plus profondes du gouvernement qui ne pourront se faire sans une révision de la Constitution et qui affecteront la direction de l'Etat dans son ensemble.

Délibérations

CE	28.11.1996	BO 931
CN	10/17.03.1997	BO 167, 302
CE	18.03.1997	BO 272
CE / CN	21.03.1997	Votations finales (42:0 / 120:9)

Selon les décisions du **Conseil des Etats**, le Conseil fédéral est habilité à organiser lui-même l'administration fédérale et introduire de nouvelles méthodes de gestion, mais uniquement après consultation des commissions compétentes. Par ailleurs, les conseillers fédéraux qui ont participé aux délibérations ne pourront plus s'abstenir.

Le **Conseil national** a créé trois divergences: les conseillers fédéraux devront comme par le passé pouvoir s'abstenir, le Conseil fédéral pourra réorganiser l'administration et répartir différemment les offices sans soumettre les changements au Parlement, et il pourra déroger dans certains cas aux «mandats» que le Parlement lui aura confiés, visant à confier un mandat de prestations à un office. La Chambre a d'autre part rejeté une proposition de minorité rose-verte visant à introduire la Nouvelle Gestion publique dans le cadre d'une simple phase pilote.

Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié à toutes les décisions prises par le Conseil national.

96.076

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz (Teil II)****Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi (Partie II)**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 16. Oktober 1996 (BBl V 1)
Message et projet de loi du 16 octobre 1996 (FF V 1)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Vor der Abstimmung des 9. Juni 1996 haben alle Gegner des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes erklärt, sie würden wohl die Staatssekretäre bekämpfen, im übrigen könne die Vorlage aber rasch neu vorgelegt werden. Nach der Ablehnung des Gesetzes haben alle Befürworter gedrängt, der Bundesrat möge es neu vorlegen, erleichtert nur um die Staatssekretäre. Zahlreiche Vorstösse, auch in unserem Rat, unterstreichen dies.

Der Bundesrat hat rasch gehandelt. Er hat wie angekündigt das Gesetz bereits am 16. Oktober 1996 verabschiedet. Er

verband dies mit zwei Wünschen an das Parlament, wie er in der Botschaft, Seite 6, festhält, nämlich: Wir möchten erstens die Vorlage rasch behandeln und verabschieden, und zweitens möchten wir über jene Punkte, die aus der ersten Auflage übernommen worden sind, nicht mehr beraten.

Dem ersten Wunsch kam die Staatspolitische Kommission vollständig nach. Dem zweiten Wunsch konnten wir nicht in dieser Form nachkommen, aber im Ergebnis haben wir uns auf sehr wenige Änderungen beschränkt. Wir haben aber trotzdem die Vorlage eingehend beraten. Inhaltlich ist die Vorlage dieselbe wie jene, die im Jahr 1993 vorgelegt und auch von unserem Rat verabschiedet wurde – jedoch ohne die Staatssekretäre. Es kommen einige kleine Änderungen hinzu, auf die ich in der Detailberatung zurückkomme.

Die Kommission begrüsst das rasche Vorgehen des Bundesrates sehr. Wir wollen die Vorlage ebenfalls sehr rasch verabschieden und haben sie darum sehr speditiv behandelt, nämlich in zwei Sitzungen am 5. und 19. November 1996.

Die rasche Behandlung hat uns aber nicht davon dispensiert, die Vorlage gründlich zu prüfen und einige zentrale Punkte nochmals eingehend zu behandeln. Dies betrifft insbesondere drei Fragen, nämlich erstens die Kompetenz des Bundesrates zur Erteilung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets an die Ämter, das ist eigentlich das New Public Management; zweitens die Übertragung der Kompetenz zur Organisation der Bundesverwaltung an den Bundesrat, wie sie in Artikel 43 vorgesehen ist; drittens die Pflicht der Mitglieder des Bundesrates, in den Sitzungen auch die Stimme abzugeben.

Ich möchte mich hier beim Eintreten nur zum ersten Punkt eingehender äussern. Die anderen beiden Punkte werde ich in der Detailberatung erläutern.

Zu den Leistungsaufträgen und zum Globalbudget: Es hat sich uns aufgedrängt, neu und eingehend die Frage zu prüfen, wie die Kompetenzen zwischen Parlament und Regierung im Zusammenhang mit neuen Modellen der Verwaltungsführung aufgeteilt sind, und zwar aus vier Gründen:

Zum ersten wurde diese Frage in der Beratung der ersten Auflage vernachlässigt. Die Debatte, auch in unserem Rat, hat sich auf die Staatssekretäre konzentriert.

Zum zweiten wurde uns bewusst, dass es bei dieser Delegation der Kompetenz an den Bundesrat, Leistungsaufträge zu erteilen, auch um die wesentliche Frage geht: Welches sind die Kompetenzen des Bundesrates für die Leistungsaufträge einerseits und andererseits die Kompetenzen und die Verantwortung des Parlamentes als Oberaufsicht? Diese Frage wurde nämlich in der ersten Auflage übergangen. Sie wurde auch in der politischen Diskussion erst in den letzten zwei Jahren bewusst.

Zum dritten ist in der Frage des New Public Management die wissenschaftliche Diskussion erst in den letzten zwei, drei Jahren vertieft worden.

Zum vierten liegen nun bereits die ersten Erfahrungen der Kantone vor, insbesondere auch der Kantone Zürich und Bern, und diese Erfahrungen konnten wir verarbeiten. Wir haben daher Anhörungen durchgeführt. Wir haben uns einerseits auf die Erfahrungen unseres Vizepräsidenten Zimmerli, der für den Kanton Bern als Universitätsprofessor wesentliche Arbeiten geleistet hat, abstützen können und auch auf die Erfahrungen der zuständigen Kommission in Zürich, für welche wir Kantonsrat Hösli angehört haben.

Wir haben auch kritische Stimmen aus der Wissenschaft, namentlich Professor Knoepfel aus Lausanne, eingeladen. Wir haben auch jene angehört, die für den Bundesrat bereits wesentliche Arbeiten geleistet und in der Expertenkommission des Parlamentes gearbeitet haben; das ist Herr Dr. Botz. Schliesslich haben wir uns auch von Herrn Schwaar, Vertreter des Finanzdepartementes, eingehend über die laufenden Projekte informieren lassen, welche der Bundesrat nun umsetzen will.

In dieser Diskussion wurden zwei Fragen geklärt:

1. Es wurde uns bewusst, dass das New Public Management ein Prozess ist, ein Vortasten, bei dem der Bundesrat, die Bundesverwaltung und vor allem auch das Parlament erst Erfahrungen zu sammeln beginnen.

2. Es wurde uns bewusst, dass der Entwurf vor allem einen Handlungsspielraum für den Bundesrat schafft. Die Anliegen des Parlamentes und seine Aufgabe als Oberaufsichtsorgan sind im Entwurf nicht stark berücksichtigt. Der Entwurf ist auf die Handlungsfreiheit des Bundesrates ausgerichtet, aber wenig auf die Anliegen des Parlamentes.

Wenn wir heute das New Public Management gemäss Entwurf Bundesrat beraten, so müssen wir klar sagen, dass es sich um eine Light-Version des New Public Management handelt, die mit jener, die der Kanton Zürich nun einführt, nicht zu vergleichen ist.

Diese Erkenntnis hat sich aber erst in der Beratung ergeben. In der Botschaft ist nämlich noch völlig offen, in welchem Umfang der Bundesrat Leistungsaufträge formulieren und erlassen wird. Wir haben aber vom Bundeskanzler die verbindliche Zusicherung erhalten, dass auf das nächste Jahr erst zwei Ämter mit diesen Leistungsaufträgen bedient werden, nämlich das Bundesamt für Landestopographie und die Schweizerische Meteorologische Anstalt, und dass in den nächsten zwei, drei Jahren elf weitere Ämter Leistungsaufträge erhalten werden. Das ergibt total dreizehn Ämter. Das Budgetvolumen beträgt total lediglich 250 Millionen Franken. Das sind nur 6 Promille des Bundeshaushaltes. Es handelt sich also in den nächsten vier Jahren nur um einen Probelauf.

Die Kommission unterstützt die Einführung der Leistungsaufträge im Grundsatz sehr, weil die Verwaltung stärker auf das Ergebnis ausgerichtet wird und weil auch eine dezentralisierte, abgestufte Kompetenzdelegation erfolgt. Das ist zeitgemäss und richtig.

Trotzdem erachtet es die Staatspolitische Kommission als wichtig, dass das Parlament bereits in dieser Probephase gebührend einbezogen wird. Wir haben zwei Varianten geprüft:

1. Soll das Parlament bei der Ausarbeitung der Leistungsaufträge einbezogen werden?

2. Soll das Parlament die Leistungsaufträge einzeln oder in globo nur genehmigen, allenfalls periodisch alle vier Jahre? Die Kommission hat sich für die Variante entschieden, bei der Ausarbeitung einbezogen zu werden. Die zuständige Kommission der beiden Räte soll konsultiert werden. Wir haben die nachträgliche Genehmigung deshalb mehrheitlich abgelehnt, weil die Leistungsaufträge nicht «verrechtlicht» werden sollen.

Wir müssen uns aber bewusst sein, dass es bei den Leistungsaufträgen nicht um die Organisation allein geht, sondern es geht sehr stark um materielle Politik:

1. Es geht einmal um die Frage: Welche Leistungen des Staates und seiner Ämter werden definiert? Die Fragen, welches der Kostendeckungsgrad ist, welche Leistung definiert ist, sind hochpolitisch. Das ist nicht bloss eine organisatorische Frage. Hier soll das Parlament einbezogen werden.

2. Das Parlament muss bei Leistungsaufträgen deshalb Vorsicht walten lassen, weil es ein wesentliches Instrument aus der Hand gibt, das nicht zurückgeholt werden kann. Dessen müssen wir uns bewusst sein.

Deshalb haben wir uns also für eine Mitwirkung des Parlamentes in Form der Konsultation entschieden. Die Kommission ist einstimmig dieser Meinung. Im weiteren soll der Bundesrat nach vier Jahren die Evaluation vorlegen. Er soll dem Parlament Bericht über die Erfahrungen und Auswirkungen dieser Leistungsaufträge erstatten.

So glauben wir, den richtigen Weg gefunden zu haben, dass sich das Parlament angemessen beteiligt, dass es aber – das scheint uns sehr wichtig – den Lernprozess ebenfalls vollziehen soll. Es ist auch für das Parlament ein Lernprozess, und durch die Konsultation in den einzelnen Fachkommission ist er gewährleistet.

Die übrigen beiden Fragen, Organisationskompetenz und Pflicht zur Stimmabgabe im Bundesrat, habe ich erwähnt. Darauf werde ich in der Detailberatung eingehen.

Zusammengefasst übernimmt die Staatspolitische Kommission das Konzept einer raschen Neuauflage des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; das beantragt sie auch dem Rat. Sie will jedoch jene Punkte, die in der ersten Auflage eher vernachlässigt wurden, gründlich behandeln.

Dadurch ergibt sich keinerlei Verzögerung. Unser Fahrplan sieht so aus: In der Wintersession 1996 Beratung im Ständerat, in der Frühjahrsession 1997 Beratung im Nationalrat und Differenzbereinigung, so dass das Gesetz am 1. Juli des nächsten Jahres bereits in Kraft gesetzt werden kann. Damit haben wir das vor der letzten Volksabstimmung abgegebene politische Versprechen eingelöst, nämlich dass es möglich ist, rasch ein neues Bundesgesetz vorzulegen, wenn der erste Entwurf vom Volk abgelehnt worden ist. Ich schliesse mit einem Dank an Herrn Bundeskanzler Couchepin und an den Bundesrat für die sehr rasche Verabschiedung und die Betreuung unserer Kommission. Zum zweiten danken wir auch unserem Kommissionssekretariat, Herrn Graf und Frau Lüthi, für die sehr intensive Betreuung. Die Kommission bittet Sie einstimmig um Eintreten.

Forster Erika (R, SG): Die Gegner der Vorlage haben immer wieder betont, man könne das Gesetz ohne den Teil über die Staatssekretäre rasch wieder vorlegen. Kein Wunder also, dass das erklärte Ziel des Bundesrates lautet, die damals unbestrittenen Teile der Vorlage rasch zu verabschieden und in Kraft zu setzen.

Nach meiner Meinung sollten wir nicht ohne Not Lösungen in Frage stellen, die bei der ersten Beratung dieses Gesetzes für gut befunden wurden. Dies gilt insbesondere für die Übertragung von Teilen der Organisationskompetenz von der Bundesversammlung auf den Bundesrat sowie die Einführung neuer Methoden der Verwaltungsführung, wie sie in Artikel 43 und 44 postuliert sind. Beide Neuerungen blieben 1995 – Sie haben es vom Präsidenten gehört – unbestritten und gaben kaum zu Bemerkungen Anlass. Ich möchte mich deshalb in meinen Ausführungen auf diese beiden Artikel beschränken.

Kauft das Parlament mit der Zustimmung zu den erwähnten Artikeln 43 und 44 RVOG tatsächlich die Katze im Sack, wie das teilweise befürchtet wird? Und werden mit unserer Zustimmung irreversible Schäden angerichtet, welche wir später bereuen? Geht mit der Einführung des Leistungsauftrages und der Globalbudgetierung tatsächlich ein Verlust an Rechtsstaatlichkeit einher?

Meines Erachtens ist das Konzept des Führens mit Leistungsauftrag und Globalbudget eine sehr moderate Form von New Public Management. Der Schwerpunkt liegt darin, dass die Transparenz auf der Leistungs- und Kostenseite erhöht und damit in der Verwaltung selber ein Kulturwandel in Richtung von mehr Kostenbewusstsein in Gang gebracht wird. Dies bedingt auf der anderen Seite aber auch, dass die Flag-Ämter etwas mehr Handlungsspielraum erhalten, insbesondere durch die Globalbudgetierung.

Das wichtigste Steuerungsinstrument bleibt also die Finanzrechnung. Die Kompetenz zur Erteilung des Leistungsauftrages wird in die Hand des Bundesrates gelegt, was sicher die richtige Lösung ist. Das Parlament kann seinen Einfluss über das Globalbudget geltend machen, das nicht nur Zahlen, sondern auch einen umfangreichen Informationsteil mit allen Angaben zu den Leistungen enthält.

Zugegeben: Hier sind noch nicht alle Probleme aus der Welt geschafft, gilt es doch zu beachten, dass der mehrjährige Leistungsauftrag des Bundesrates nicht durch das jährliche Budget des Parlamentes unzweckmässig übersteuert wird. Hier sind noch Diskussionen erforderlich, handelt es sich doch mit Sicherheit um eine der schwergewichtigsten Schnittstellen.

Um sicherzustellen, dass das Parlament in Sachen Leistungsauftrag die Fäden nicht aus der Hand gibt und am Ball bleibt, beantragt Ihnen die Kommission, in Artikel 44 einen Absatz 2 einzuschieben, der festlegt, dass das Parlament bei der Vorgabe von Leistungsaufträgen mit einbezogen werden soll. Dies analog dem Vorgehen in aussenpolitischen Fragen. Auch hier haben wir die Konsultation der Kommission eingeführt, was sich aus Sicht des Parlamentes und – ich wage das hier zu sagen – sicher auch aus derjenigen des Bundesrates durchaus bewährt hat.

Ich bitte Sie, den Erneuerungsprozess, den wir mit dem RVOG einläuten, nicht abzublocken und bereits im Keim zu

ersticken. Ich bitte Sie, gehen Sie nicht einen Schritt vorwärts und zwei zurück.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen der Kommission bzw. der Kommissionsmehrheit.

Rhinow René (R, BL): Der Bundesrat hat im Sinne der Volksabstimmung vom letzten Juni gehandelt; er hat rasch gehandelt, und dafür gebührt ihm Dank.

Durch Verzicht auf die Staatssekretäre handelt es sich nur noch – aber immerhin – um die Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Verwaltungsreform, eine zweifellos dringend notwendige Verwaltungsreform. Es handelt sich aber nicht mehr um eine Regierungsreform. Diese bleibt nach wie vor nötig; sie ist ebenfalls dringend geboten. Sie ist aber nicht mehr Gegenstand des vorliegenden Gesetzes.

Trotzdem bringt das Gesetz, wie erwähnt worden ist, zwei neue Regelungen, die beide von grosser Bedeutung sind. Es handelt sich einmal um die Übertragung der Kompetenz an den Bundesrat, die Bundesverwaltung zu organisieren. Im Vorfeld der Abstimmung wurde von den meisten Gegnern geltend gemacht, dieser Punkt sei völlig unbestritten. Ich bin deshalb erstaunt darüber, dass trotzdem versucht wird, hier das Rad zurückzudrehen. Dabei braucht eine echte Verwaltungsreform, braucht der Bundesrat als Führungsorgan diese Befugnis – eine Befugnis, die in der Wirtschaft einer Konzernleitung selbstverständlich zusteht.

Ich bitte Sie deshalb, bei Artikel 43 der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Die andere wichtige Neuerung betrifft das sogenannte New Public Management. Wie der Kommissionspräsident gesagt hat, haben wir uns in der Kommission ausführlich über Inhalt, Umfang und Konsequenzen der vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen orientieren lassen. Auch dieser Aspekt war bereits im Gesetz enthalten, das vom Volk abgelehnt wurde, und auch dieser Aspekt wurde damals nicht in Frage gestellt; es gab keine Opposition dagegen. Das Anliegen ist wichtig, und es ist richtig. Die Argumente dafür sind von meinen Vorrednern genannt worden. Es geht nicht um eine Umwälzung der ganzen Verwaltung, sondern um gezielte Versuche, um einzelne Pilotprojekte, um Ansätze, die auszuwerten sind. Wir haben in der Kommission denn auch einen neuen Artikel eingeführt, welcher diese Auswertung vorschreibt.

Zudem haben wir in der Kommission auch eine vorgängige Konsultationspflicht der zuständigen parlamentarischen Kommissionen eingeführt; diese müssen konsultiert werden, bevor Leistungsaufträge erteilt werden. Damit soll der Einfluss des Parlamentes über die Budgethoheit hinaus sichergestellt werden.

Ich unterstütze das Eintreten, und ich bitte Sie, das Gesetz so zu verabschieden, wie es anlässlich der letzten Volksabstimmung auch von den Gegnern versprochen wurde.

Aeby Pierre (S, FR): Je voudrais remercier le Conseil fédéral pour son travail très rapide, et notamment la Chancellerie fédérale, qui a fourni un nouveau projet suite à de nombreuses interventions parlementaires déposées immédiatement après la décision négative du peuple quant au premier projet de loi. Cette rapidité démontre la volonté de réformer le fonctionnement de l'administration de notre pays.

Chacun reconnaît la nécessité de réformes, parfois assez fondamentales. Les villes de ce pays ont commencé des réformes dans le sens du «New Public Management» (de la Nouvelle gestion publique), les cantons eux-mêmes ont commencé à réformer leur administration. Il est normal qu'à l'échelon de la Confédération, on songe aussi maintenant, sérieusement, à réformer le service public. Ce n'est que par des réformes que nous pourrions garantir l'efficacité du service public, l'efficacité de ses prestations, qui sont indispensables au bien-être de la population et au rééquilibrage des distorsions que l'économie de marché, notamment, crée dans notre pays.

Je suis donc un partisan convaincu des réformes dans l'administration fédérale, avec un bémol: dans notre pays fédéraliste, où les communes et les municipalités ainsi que les cantons sont au front en ce qui concerne le contact avec les

citoyens, la réforme de l'administration fédérale a peut-être moins d'acuité que dans d'autres pays, centralisés. En effet, ce n'est pas a priori l'apanage d'un fonctionnaire fédéral d'être en contact direct, d'une façon générale, avec les citoyens, mais les fonctionnaires de la Confédération, les offices fédéraux sont bien plutôt en contact entre eux d'abord et avec les fonctionnaires des cantons ensuite. Nous avons donc à mener, pour ce qui est de la Confédération, une réflexion particulière, propre à un pays fédéraliste.

Bien que n'ayant pas participé au premier débat sur cette loi, je me suis fortement engagé pour défendre la création de secrétaires d'Etat, convaincu que j'étais que le Conseil fédéral avait besoin de ce soutien. Je regrette aujourd'hui amèrement que le peuple n'ait pas accepté cette réforme.

Il n'empêche qu'avec un peu de recul tout porte à croire que, lors du premier débat, l'énergie des Chambres, de ce Parlement, s'est portée essentiellement sur la question des secrétaires d'Etat, et qu'on a peut-être oublié parfois le reste de la loi et certaines nouveautés que cette loi introduisait. Evidemment, je suis extrêmement favorable à l'entrée en matière sur ce projet de loi, favorable aussi à ce que les délibérations puissent se dérouler rapidement afin que les nouveautés soient mises en oeuvre sans tarder; ces nouveautés qui s'appellent: grande marge de manoeuvre pour le Conseil fédéral en ce qui concerne l'organisation et les mandats de prestations. Mais ici aussi un bémol: j'ai tout de même l'impression aujourd'hui que le Parlement, lors du premier débat, a un peu vite renoncé à certaines de ses prérogatives.

Non pas que je pense ralentir la création des nouvelles structures, l'aménagement de nouvelles procédures internes de consultation, de coordination, de travail entre offices au sein de groupements, mais vous reconnaîtrez avec moi que, notamment, l'attribution d'un office à tel ou tel département n'est pas forcément innocente, et qu'il y a souvent, en arrière-plan, outre une réflexion sur l'efficacité de la gestion, une véritable réflexion politique. Vous reconnaîtrez également avec moi que lorsqu'on donne un mandat de prestations, la définition de la prestation est un acte politique. Quelle prestation tel office ou tel service doit-il fournir? La circonscription de ce champ d'action de l'administration a un caractère éminemment politique. Le Conseil fédéral est le mieux à même de décider de ces éléments. C'est évident, et d'ailleurs la loi lui en donne toute la compétence.

Néanmoins, la commission, dans sa majorité, a aménagé pour le mandat de prestations l'obligation de consulter la commission compétente de chaque Chambre, ce qui me paraît judicieux. Une minorité assez importante de la commission a demandé que les rattachements et modifications du rattachement des offices à l'un des sept départements fassent l'objet d'une simple approbation de l'Assemblée fédérale, ce qui me paraît là aussi justifié. Je crois que le Parlement aurait tort de couper tout lien, de se dessaisir de ses compétences dans ces domaines. La décision populaire est pour nous un indicateur. On souhaite ne pas rompre totalement tous les liens entre le Parlement et le Gouvernement. On souhaite que le pouvoir de surveillance du Parlement s'exerce tout de même, sans entraver l'efficacité de l'administration.

Je considère que c'est ce que nous devons avoir à l'esprit dans cette loi, et c'est notamment ce que je défendrai lorsque je serai vraisemblablement appelé à intervenir sur l'article 43 alinéa 6 (nouveau), pour défendre la proposition de la minorité, et sur l'article 44 pour défendre la solution de la commission.

Schüle Kurt (R, SH): Wenn ich in die Runde schaue, stelle ich fest, dass die Verwaltungsreform und das New Public Management in unserem Rat, aber auch auf der Zuschauertribüne und auf der Pressetribüne, nicht gerade auf ein grosses Echo stossen. Das ist vielleicht symptomatisch für die Situation, die eintreten könnte mit diesem neuen Modell der Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Bei dem muss man, wenn man es analysiert, feststellen: Das Parlament wird beim Leistungsauftrag keine Mitwirkung mehr haben. Die Kommission schlägt uns das Konsultieren des Parlamen-

tes bzw. seiner zuständigen Kommission durch den Bundesrat vor, aber sonst im Grunde genommen keine Mitwirkung beim Leistungsauftrag, keine Mitwirkung bei der konkreten Leistungsvereinbarung, kein Controlling und auch keine Möglichkeit, den Leistungsauftrag zu überprüfen.

Die Finanzkommission wie auch die Finanzdelegation haben sich mit dieser Problematik, mit dieser Herausforderung für das Parlament, auseinandergesetzt. Ich darf das Ergebnis zusammenfassen. Wir begrüssen diesen Schritt in Richtung New Public Management, und zwar genauso, wie es uns der Kommissionspräsident, Herr Frick, dargelegt hat: Es ist eine Erkundungsphase, es ist ein Probelauf. Wir sind froh um dieses schrittweise Vorgehen. Wir sind froh, dass der Bundesrat mit uns zusammen evaluiert, wozu dieses New Public Management führt, damit wir dann beizeiten unsere Aufsicht überprüfen und neu definieren können, damit die Rechtsstaatlichkeit gewahrt werden kann und damit wir das Potential nutzen, das in dieser wirkungsorientierten Verwaltungsführung steckt. Das müssen wir tun. In diesem Sinne und auch vor dem Hintergrund, dass jetzt weitergehende Schritte getan werden – die Telecom z. B. ist auf dem Weg in die unternehmerische Selbständigkeit –, stellt sich die Frage, wie das Parlament seiner Aufgabe der Oberaufsicht künftig gerecht werden kann. Wir glauben, mit der Versuchsphase, wie sie in Artikel 44 vorgezeichnet ist, tun wir diesen notwendigen Schritt. Aber es wird noch nicht die definitive Lösung sein. An der haben wir in Zukunft noch zu arbeiten.

Schmid Carlo (C, AI): Das Votum von Herrn Schüle zeigt recht drastisch die Kernproblematik dieser Vorlage auf. Es geht darum, zu definieren, was in Zukunft noch die Rolle des Parlamentes in dieser Veranstaltung sein soll. Herr Schüle beklagt, dass das Parlament in Zukunft beim Leistungsauftrag, bei den Leistungsvereinbarungen usw. keine Mitsprache und keine Mitentscheidungsbefugnisse mehr habe. Man sucht über Konsultationen usw. und mit Blick auf nächste Schritte nach Lösungen. Hier muss ich Ihnen sagen: Es gibt keine Lösungen dazwischen.

Herr Plattner hat gestern gesagt, man könne nicht «herumhuren» und trotzdem jungfräulich bleiben. Wenn Sie die Rechtsstaatlichkeit hochhalten, dürfen Sie nicht New Public Management veranstalten! Wenn Sie Effizienz wollen, dann müssen Sie Einbussen in der Rechtsstaatlichkeit hinnehmen. Tertium non datur. Es ist letzten Endes eine Frage des Beliebens, ob Sie einen effizienten Staat oder ob Sie einen Rechtsstaat wollen. Ich meine, hier sollten wir im Rahmen dieses Gesetzes einmal die Chance ergreifen, etwas Neues zu versuchen.

Aber ich kann Ihnen eines sagen: Wenn es dann zu den grossen Brocken kommt – zur Liberalisierung der PTT usw. –, geht es nicht nur um akademische Fingerübungen. Dort geht es dann um das Leben und Überleben ganzer Regionen. Ich bin vor dem Hintergrund dessen, was im Moment im Schweizerland läuft, gar nicht mehr so sicher, dass ich allen diesen Neuerungen zustimme. Was jetzt passiert, ist im Prinzip, dass man privatisiert, Läden schliesst und sagt: Das rentiert besser. Aber wir können dann von der politischen Seite her «les débris du bonheur» aufräumen und die ganze soziale Geschichte wieder in Ordnung bringen. So funktioniert das nicht!

Aber ich habe mit Bezug auf das RVOG – oder besser VOG – neuerdings keine Einwendungen und werde hier zustimmen.

Rhinow René (R, BL): Das Votum von Herrn Schmid Carlo veranlasst mich doch, einige Korrekturen anzubringen.

Er hat Rechtsstaatlichkeit und Effizienz in einen so absoluten Gegensatz gestellt, wie man das nicht tun darf. Es ist auch ein Anliegen des Rechtsstaates, dass die Verwaltung auf sauberen Rechtsgrundlagen effizient handeln kann. Der Rechtsstaat ist nicht ein Felsbrocken, der über Jahrtausende unverändert in der Landschaft steht. Er hat gewisse Kerngedanken, die in der Tat nicht verändert werden sollen, aber er hat auch fließende Ränder, über die wir diskutieren müssen. Und wie dicht Rechtsgrundlagen sind, wer zuständig ist, wer

wem verantwortlich ist, das sind Fragen, die wir in diesem Staate diskutieren können und diskutieren müssen. Die dürfen wir nicht mit der Vorstellung von einem Götzen «Rechtsstaat» abblocken.

Das möchte ich der Klarheit halber ausdrücklich festhalten.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die beiden Voten von Herrn Schüle und Herrn Schmid Carlo veranlassen mich, die ganze Problematik nochmals anzugehen.

Herr Schmid hat es auf den folgenden Punkt gebracht: Entweder Rechtsstaatlichkeit oder New Public Management; so krass sei der Gegensatz. Das ist der Gegensatz in der Tat nicht. Es ist eine Gewichtsverlagerung in der Art, dass wir neu mehr ergebnisorientiert arbeiten sollen. Aber es ist natürlich nicht so, dass dadurch der Rechtsstaat aus den Angeln gehoben würde. Die Verwaltung bleibt immer an die gesetzliche Grundlage gebunden. In der Kommission wurde uns – auch aufgrund der Anhörung und vertieften Betrachtung – klar, dass hier das grosse Spannungsfeld liegt: zwischen Rechtsstaatlichkeit einerseits, Leistungseffizienz andererseits und – um den dritten Punkt des Dreiecks zu nennen – Oberaufsicht und Verantwortung des Parlamentes. Genau deshalb gehen wir massvoll vor; wir wollen nicht mit einem Akt alles aus der Hand geben!

Wir möchten dem Bundesrat die nötige Handlungsfreiheit geben, aber unsere Verantwortung, die in der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und in der Oberaufsicht liegt, mit folgenden Elementen wahrnehmen:

1. Wir sagen klar, dass es ein Probelauf von vier Jahren ist, und der Bundesrat wird nur diese 13 Ämter mit einem Budgetvolumen von 260 Millionen Franken dem Leistungsauftrag unterstellen.

2. Bevor der Leistungsauftrag formuliert wird, muss die zuständige Kommission konsultiert werden. Diese Kommission wird auf die Rechtsstaatlichkeit ein grosses Gewicht legen, auch darauf, dass der gesetzliche Rahmen, die gesetzlichen Auflagen durch diesen Leistungsauftrag noch abgedeckt sind.

3. Es wird evaluiert. Nach vier Jahren haben wir das Ergebnis vor uns, und wir können uns klar entscheiden, wie wir weiter vorgehen wollen.

Also: Erstens geben wir nichts total aus der Hand, und zweitens geht der Rechtsstaat dadurch in keiner Weise «bachab».

Eine andere Frage, die Herr Schmid völlig zu Recht aufgeworfen hat, lautet: Wie verhält es sich bei der Privatisierung? Mit New Public Management in dieser Lightversion wird überhaupt nichts privatisiert. Es bleibt alles beim Staat; aber der Leistungsauftrag wird formuliert; und das – nämlich wie Sie z. B. den Kostendeckungsgrad vorschreiben oder wie Sie eine straffere Organisation im Amt vorschreiben – hat politische Konsequenzen.

Die Frage der Privatisierung wird nicht hier angeschnitten, sondern bei den Spezialvorlagen. Dort ist es unsere Sache, ganz klar zu schauen, wieviel der Bund aus der Hand gibt. Das ist beim ganzen heutigen Post- und Telefonbereich der Fall, also beim Fernmeldegesetz und beim Postgesetz, die im Nationalrat zur Beratung anstehen, und das ist bei den anstehenden Vorlagen zu den SBB der Fall usw. Dort geben wir den grossen Brocken aus der Hand. Hier gehen wir sehr behutsam vor und entledigen uns unserer Verantwortung und Aufgabe in keiner Weise.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral vous a présenté rapidement un nouveau projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration qui touche essentiellement le problème de l'organisation de l'administration précisément, parce que le volet qui devait considérablement améliorer le mode de travail du Conseil fédéral et qui comportait des secrétaires d'Etat a été refusé par le peuple.

Je crois que, sur la nécessité de réformer ou de réorganiser l'administration, tout a été dit lors des délibérations sur le projet de loi précédent qui a échoué et dans cette salle ce matin, de même que lors du traitement d'un certain nombre de mo-

tions qui, toutes, demandaient que le Conseil fédéral présente rapidement ce nouveau projet.

Tout le monde est d'accord qu'il faut changer un certain nombre de choses dans l'administration fédérale pour lui permettre d'être plus efficace, de mieux travailler, mais aussi pour permettre au Gouvernement de fonctionner autrement. Il n'est pas question de changer pour changer, mais bien pour faire mieux. Le Conseil fédéral a donc entrepris les travaux nécessaires, il a même mis en place un certain nombre de structures qui préparent déjà l'application de la loi si vous voulez bien la voter, de telle sorte qu'il puisse commencer ce processus de réorganisation le plus rapidement possible.

Je dis commencer, parce que, contrairement à ce qui se passe sous le règne de la loi actuelle, les modifications et les réorganisations ne vont pas se faire en un bloc et de manière figée comme une statue définitive pour au moins 50 ans. Nous voulons en fait créer un processus qui permettra au Conseil fédéral de mettre en place, au cours du temps, et en fonction des besoins et des nécessités qui sont celles d'un meilleur service au public, d'une part, et d'un meilleur fonctionnement de la machine administrative et de l'Etat, d'autre part, un processus d'adaptation et de réflexion permanentes sur le rôle que joue l'Etat et sur la manière dont il l'exerce au travers de son administration.

Le nouveau projet de loi qui vous est présenté reprend tous les éléments qu'on disait non contestés lors de la campagne de la précédente loi, avec quelques toutes petites modifications.

Tout d'abord, puisque nous avons actuellement des secrétaires d'Etat ancienne formule, il a fallu bien entendu réintroduire dans le nouveau projet de loi l'article pertinent de la loi actuellement en vigueur pour donner une base légale à la fonction de ces trois secrétaires d'Etat. Le nouveau projet de loi reprend donc l'article actuel pour permettre au Gouvernement de nommer des secrétaires d'Etat là où il le souhaite, mais des secrétaires d'Etat selon l'ancienne formule, c'est-à-dire qui n'auront pas les compétences que nous avions prévues et que vous aviez prévues dans le projet de loi qui a échoué devant le peuple.

Le nouveau projet de loi introduit une disposition nouvelle, à savoir l'article 64, qui a pour but de clarifier un point qui n'était pas clair dans le précédent projet. D'une part, il donnait au Conseil fédéral la compétence d'organiser l'administration, mais il ne prévoyait pas ce qui se passerait dans les cas où d'autres lois ont des dispositions d'organisation qu'il faudrait momentanément transgresser. Par honnêteté, le Conseil fédéral a voulu que ce point soit clarifié, et c'est la raison pour laquelle il a proposé cet article 64 qui lui permet, pour une période déterminée – je reviendrai là-dessus tout à l'heure – et dans certains cas très précis qui sont définis clairement, de transgresser ou de ne pas appliquer momentanément ces dispositions d'organisation spécifiques provenant de certaines lois spéciales à la condition que, dans les quatre ans, il vous propose des modifications des dispositions légales en question.

Enfin, le nouveau projet de loi a prévu, reprenant en cela ce qui avait été introduit par le Parlement lors de la préparation de la précédente loi, le fameux article 44 qui permet, dans certains cas précis, d'offices relativement mineurs, de faire un test de ce que pourraient être de nouvelles méthodes de gestion publique, de nouveau sous un contrôle très précis qui sera évoqué dans un instant. Il ne s'agit pas, pour ce «New Public Management», pour employer le terme français, de se lancer tête baissée dans la Nouvelle gestion publique en général, mais bien, dans certains cas, de permettre à l'administration de gérer certains domaines selon le principe des mandats de prestations et des budgets globaux. Le président de la commission l'a dit tout à l'heure, pour le moment deux unités administratives serviront de test – il s'agit de l'Institut suisse de météorologie et de l'Office fédéral de la topographie – à qui l'on va essayer de donner une autonomie et une responsabilité accrues, qui devront inclure dans le mode de pensée des fonctionnaires de ces offices certains éléments de l'économie de marché.

Le but, c'est de trouver des solutions pratiques, plus souples, pour mieux rendre les services que ces offices doivent rendre à leurs clients, qui sont d'une part l'administration, et d'autre part le public. Il n'est donc pas question d'introduire ce nouvel instrument partout, de détacher des pans entiers de l'administration; il s'agit de faire des essais, d'acquérir une expérience, d'examiner la manière de structurer les mandats de prestations de telle sorte qu'ils soient efficaces et qu'ils permettent véritablement à l'administration de rendre les services qu'on attend d'elle, et de faire tout cela de la manière la moins coûteuse possible.

Quant aux contrôles, je pense qu'ils sont clairement définis dans le projet qui vous est présenté. Lorsque le président de la commission disait tout à l'heure qu'on peut déléguer au Gouvernement le droit de donner ces mandats, mais qu'il ne faut pas perdre les responsabilités qui sont celles du Parlement, nous sommes parfaitement d'accord. Simplement, la question est de définir quelles sont les responsabilités de chacun. Là, au nom du Gouvernement, je serai obligé de vous dire tout à l'heure que, si l'on veut mélanger les responsabilités, nous ne pouvons pas être d'accord. Si, en revanche, vous voulons que chacun garde ses propres responsabilités, nous appuyons tout à fait les propositions présentées. Il faut savoir que les contrôles sont du domaine du Parlement, et que ces contrôles s'exercent en particulier avec une arme qui est une arme absolue pour l'administration, à savoir le contrôle des finances, le contrôle du budget. Si un mandat doit être donné à une unité administrative, la formulation du mandat est du ressort du Gouvernement, mais ce mandat ne peut pas être donné sans que les moyens soient fournis, et c'est le Parlement qui les fournit. Par conséquent, il peut contrôler si le mandat lui convient ou non. Mais ça n'est pas lui qui doit définir le mandat, ce serait là un mélange des compétences.

On l'a dit tout à l'heure, le premier projet de loi qui a échoué devant le peuple comprenait un certain nombre de modifications qui avaient été apportées au cours des débats devant les deux Chambres. Le Conseil fédéral a repris ces modifications. Il n'entend pas les remettre en question, parce qu'il a considéré que les motions, notamment, déposées à la suite de l'échec du premier projet de loi indiquaient la volonté politique du Parlement de mettre sur pied le nouvel instrument, dans sa partie non contestée, le plus rapidement possible.

Alors, évidemment, on peut longuement argumenter. Il n'est pas question de priver le Parlement du droit d'apporter des améliorations. Ce que nous ne souhaiterions pas, c'est qu'on rouvre la boîte de Pandore et que tout soit remis en cause et qu'on reparte à zéro. Le but, c'est de faire rapidement quelque chose qui est urgent, qui est indispensable, et c'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral ne souhaite pas, dans la mesure du possible, que l'on remette tout en question, mais le Parlement garde bien sûr sa liberté de faire des propositions de modification.

Le débat d'entrée en matière et en particulier le rapport du président de la commission m'obligent quand même à revenir sur deux points:

1. En fait, du premier projet de loi qui avait été voulu par le Parlement à la suite de nombreuses motions, il ne reste que deux piliers principaux dans le nouveau projet de loi: d'une part, la compétence d'organiser l'administration que l'on donne au Conseil fédéral et, d'autre part, la possibilité de faire des essais de Nouvelle gestion publique. Les modifications minimales, je le veux bien, que la majorité de la commission propose et surtout les propositions de la minorité de la commission risquent de mettre en péril ces deux derniers piliers et, par conséquent, il y a là un problème préoccupant. En ce qui concerne la compétence du Conseil fédéral à l'article 43 alinéa 4, la minorité Reimann de la commission la remet en cause, finalement, parce que l'un des points principaux de l'organisation de l'administration, c'est d'attribuer les offices aux départements, selon un certain nombre de critères que le Conseil fédéral a définis et qu'il veut appliquer: pondération du travail, pondération politique, équilibrage, effets de synergie, regroupement de tout ce qui doit l'être, suppression des doubles emplois. Tous ces critères ont été éta-

blis. Mais c'est essentiellement dans la répartition des offices entre les départements que se joueront les réorganisations. Alors, si vous dites que le Conseil fédéral est compétent pour réorganiser l'administration, mais qu'en ce qui concerne l'attribution des offices, vous vous réservez la compétence d'en décider en fin de compte, vous donnez quelque chose qui est une boîte vide et, par conséquent, vous supprimez l'un des piliers principaux de cette loi. Je me pose la question de savoir s'il vaut la peine, avec une telle solution, de garder même un projet de loi qui n'apporterait qu'une petite toilette sans importance à la loi actuelle.

2. En ce qui concerne le problème de la gestion par mandats de prestations, j'y reviendrai de manière plus détaillée lorsqu'on discutera du problème. Le but, c'est bien de créer la flexibilité, c'est bien de faire en sorte que l'administration puisse s'adapter aux besoins du marché dans certains secteurs définis et sans importance capitale. On vous l'a dit tout à l'heure, il s'agit de 250 millions de francs, soit de 0,6 pour cent des dépenses totales de la Confédération. Les offices où ces essais pourront être faits sont deux offices déjà désignés, quelques parties d'offices sont concernées par un certain nombre d'autres projets, mais il s'agit véritablement d'essais. Toutes les grandes modifications, telles que celles qui ont été évoquées (CFF, PTT, etc.), voire ce qui a déjà été fait pour certains cas de conduite par mandats de prestations, tout cela suppose des modifications législatives qui restent indiscutablement de la compétence du Parlement. Mais, dans certains cas particuliers qui sont énumérés dans le message, on voudrait pouvoir faire certains essais et il serait à notre avis faux de modifier maintenant la législation ou d'entrer dans les détails avant d'avoir fait les essais, avant d'avoir fait les tests, parce que, précisément, ils sont là pour voir dans quelle direction on peut aller en maintenant véritablement les compétences respectives du Parlement et du Gouvernement. Mais j'y reviendrai lorsqu'on abordera ce sujet.

Je pense donc que le nouveau projet de loi que le Conseil fédéral vous présente est un bon projet de loi. Il a tenu compte de ce que, manifestement, le peuple suisse voulait maintenir et de ce qu'il ne voulait pas accepter. Je pense qu'il serait donc bon de ne pas encore l'affaiblir en cédant à une espèce de nouvelle mode. On a trouvé tout à coup une nouvelle mode qui consiste à dire: «On vous donne les compétences, mais alors il faut une consultation préalable.»

Il faudrait, d'après les propositions de la commission, une consultation préalable pour les mandats de prestations, pour la nomination de secrétaires d'Etats «ancienne mode», et pour les compétences d'organisation qu'on veut déléguer au Conseil fédéral. En fait, c'est un peu comme si le Parlement avait peur de sa propre audace. Je rejoins là ce que disais M. Schmid Carlo tout à l'heure: si on veut faire un essai, il faut avoir le courage de le faire complètement, pas à moitié. C'est un essai, allons-y! et dans quatre ans le Conseil fédéral doit présenter un rapport sur les résultats de cet essai. A ce moment-là, nous aurons eu le temps d'analyser la manière dont ça s'est déroulé, de voir comment on peut véritablement institutionnaliser, si on le veut, ce système ou si, au contraire, on veut y renoncer.

Je vous demande donc d'entrer en matière et de suivre le projet du Conseil fédéral, sauf sur des détails que nous aborderons tout à l'heure.

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

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Detailberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 2*Antrag der Kommission**Abs. 1, 3, 4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Abs. 2**Mehrheit*

Die einzelnen Departemente gliedern sich in Ämter, die zu Gruppen zusammengefasst werden können. Sie verfügen

Minderheit

(Reimann, Uhlmann)

Die einzelnen Departemente gliedern sich in Ämter. Sie verfügen

(«Gruppen» streichen; ebenfalls beim Titel des 3. Abschnitts des 2. Kapitels des 3. Titels, Art. 44–51)

Art. 2*Proposition de la commission**Al. 1, 3, 4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Al. 2**Majorité*

Les départements s'organisent en offices, qui peuvent être réunis en groupements. Ils disposent

Minorité

(Reimann, Uhlmann)

Les départements s'organisent en offices. Ils disposent

(biffer «groupements»; s'applique également au titre de la section 3 précédant l'article 43 ainsi qu'aux articles 44 à 51)

Abs. 1, 3, 4 – Al. 1, 3, 4

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Reimann Maximilian (V, AG), Sprecher der Minderheit: Ich habe mich zum Eintreten nicht geäußert, weil ich hier bei diesem Antrag Gelegenheit zu einer Meinungsäußerung habe. Grundsätzlich möchte ich als seinerzeitiger Gegner der Vorlage festhalten, dass ich es begrüße, dass der Bundesrat dem Volkswillen so schnell Rechnung getragen und uns die Vorlage schnellstmöglich und ohne das anstössige Kapitel über die Staatssekretäre unterbreitet hat.

Ich komme aber nicht um die Feststellung herum, dass der Kampf gegen die erste Vorlage namentlich unter dem Titel «Keine Aufblähung von Verwaltung und Bürokratie» geführt worden ist. Die Staatssekretäre waren, wenn Sie so wollen, nur die Spitze des Eisbergs. Alles, was unterhalb dieser Spitze ebenfalls zur Aufblähung unseres Staatsapparates beiträgt, muss mit der gleichen Elle gemessen werden. Da werde ich den Verdacht nicht los, dass nun einfach über die Gruppenbildung von Ämtern und Titularstaatssekretären an deren Spitze der in der Abstimmung vom 9. Juni 1996 geäußerte Volkswille umgangen werden könnte. Es darf und soll nicht sein, dass durch die Hintertüre nun eine Art «Staatssekretär light» eingeführt wird. Es soll im Volk ja nicht der Verdacht aufkommen: «Die dort oben in Bern machen ja trotzdem, was sie wollen.» Dem möchte ich mit meinem Minderheitsantrag vorbeugen.

Der Antrag der Minderheit entspricht deshalb einem leicht modifizierten Konzept. Er betrifft sämtliche Artikel, die den Begriff «Gruppe» enthalten, insbesondere Artikel 2 Absatz 2, aber auch Artikel 43 Absatz 4 und den neuen Artikel 63a in den Schlussbestimmungen. Sie werden zu diesem Konzept nur einmal abzustimmen haben.

Die Meinung der Kommissionsminderheit ist die: Wir wollen grundsätzlich keine neue hierarchische Ebene schaffen zwischen den Ebenen Departement und Bundesamt. Die näch-

ste hierarchische Ebene unterhalb eines Departementes sollen ausschliesslich die Bundesämter sein. Die vorliegende Verwaltungsreform soll es dem Bundesrat ermöglichen, die Bundesämter so zu strukturieren, dass gar keine Zusammenschlüsse zu übergeordneten Gruppen nötig werden. Zu schmalbrüstige Bundesämter sollen mit anderen zusammengelegt werden. Sie sollen grössenmässig so konzipiert werden, dass Zusammenschlüsse zu Gruppen obsolet werden. Ist ein Departementsvorsteher der Ansicht, er verfüge über zu viele Ämter, dann möge man nicht zögern, allenfalls Ämter in andere Departemente zu verschieben. Damit wäre dem klaren Willen des Volkes Rechnung getragen, und wir könnten ohne Not auf die Bildung einer neuen hierarchischen Ebene verzichten.

Nun hat man in der Kommission eingewendet, man habe schon solche Gruppen: im EDA unter Staatssekretär Kellenberger, im EDI unter Staatssekretär Ursprung und im EMD die Gruppe Rüstung. Was soll man mit diesen Gruppen tun? Wir haben dieser berechtigten Frage mit der Schaffung des neuen Artikels 63a in den Schlussbestimmungen Rechnung getragen. Der Bundesrat soll Gruppen, die nach bestehendem Verwaltungsorganisationsgesetz gebildet worden sind, beibehalten können.

Ich glaube, wir sind es dem Souverän nach dem klaren Abstimmungsverdikt vom 9. Juni 1996 schuldig, den Bundesrat davon abzuhalten, neue hierarchische Ebenen in die Verwaltung einzubauen. Ebenso ist der Bundesrat aufgerufen, bei Artikel 46, in dem es um die Titularstaatssekretäre geht, den Volkswillen nach bestem Wissen und Können zu respektieren. Ich bin nicht gegen die Institution des «Staatssekretärs light». Wir brauchen sie im Verkehr mit dem Ausland. Aber es wäre falsch, wenn nun über die Bildung von Gruppen unter Einsetzung von Titularstaatssekretären der in der Abstimmung vom 9. Juni 1996 geäußerte Volkswille ohne Not durch die Hintertür umgangen würde.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Zuerst eine Vorbemerkung zur ganzen Beratung: Ich werde mich für die Kommission nur dort zu Wort melden, wo es Anträge gibt. Den ganzen übrigen Bereich brauchen wir nach Ansicht der Kommission nicht zu beraten, aber es ist selbstverständlich jedem Mitglied des Rates unbenommen, sich zu einzelnen Artikeln zu äussern. Das im Sinne einer speditiven Abwicklung. Bei Artikel 2 geht es um zwei Sachen: Zum ersten macht die Mehrheit der Kommission eine Modifikation des bundesrätlichen Vorschlages, und zum zweiten liegt der Antrag der Minderheit Reimann vor. Dieser Minderheitsantrag will einen Systemwechsel.

Ich äussere mich zuerst kurz zum Antrag der Mehrheit:

1. Wir schlagen Ihnen eine Neuformulierung des Absatzes 2 vor. Wir werden damit nur dem Umstand gerecht, dass jedes Departement in Ämter gegliedert ist, dass aber die Gruppe eine Ausnahme sein soll. Wir bringen das sprachlich zum Ausdruck. Wir wollen damit verhindern, dass aus Artikel 2 Absatz 2 abgeleitet werden könnte, jedes Departement müsste grundsätzlich auch in Gruppen gegliedert sein.

2. Der zweite Satz – «Sie verfügen je über ein Generalsekretariat» – bezieht sich, und das sei mit aller Klarheit gesagt, auf die Departemente und nicht auf die Gruppen.

Die Minderheit Reimann will die Gruppen aus dem Gesetz streichen. Ich schlage Ihnen vor, dass wir an dieser Stelle den Systementscheid treffen. Wenn wir dem Minderheitsantrag Reimann zustimmen oder ihn ablehnen, haben wir auch über die Minderheitsanträge zu den Artikeln 43 Absatz 4 und 63a entschieden. Ich glaube, Herr Reimann kann diesem Vorgehen zustimmen.

Was will die Minderheit? Sie will, dass die Verwaltung, die Departemente, nicht mehr einzelne Ämter zu Gruppen zusammenfassen kann. Die Mehrheit lehnt dies ab, weil wir glauben, dass das eine zweckmässige Gliederung und Führungsorganisation nicht nur sein kann, sondern auch sein muss. Es ist heute bereits so, dass das Eidgenössische Militärdepartement fast vollständig über Gruppen geführt wird. Zudem hat sich das auch in anderen Departementen bestens bewährt, und wir möchten darauf nicht zurückkommen.

Herr Reimann möchte die Gruppe zum Auslaufmodell erklären, und wir möchten sagen: Grundsätzlich soll sie weiterhin erlaubt sein. In der politischen Würdigung ist der Minderheitsantrag Reimann ein Rückschritt, nicht gerade in die Steinzeit, aber doch – so möchte ich sagen – ins Mittelalter der schweizerischen Staatsorganisation, weil er bewährte Strukturen, die in der Führungshierarchie nie zu Diskussionen Anlass gegeben haben, abschaffen möchte.

Iten Andreas (R, ZG): Ich bin überzeugt, dass der Bundesrat die Kompetenz bekommen muss, Organisationsformen zu schaffen, die gewisse Ämter zusammenfassen, und zwar nicht nur in der Form, dass die bestehenden weiterbestehen können, wenn es nötig sein soll – wie Herr Reimann mit seinem von ihm beantragten Artikel 63a zugestehet –, sondern auch offen für die Zukunft; man muss nicht nur zurückblicken, man muss auch in die Zukunft schauen. Eine dieser Organisationsformen ist die Gruppenbildung. In der Gruppe können übergreifende Strategien entwickelt und es kann eine transparentere, einheitlichere Politik formuliert werden.

Wir haben in der WBK Erfahrungen mit der Gruppe gemacht, der Staatssekretär Ursprung vorstand. Die Gruppe Wissenschaft und Forschung entwickelte forschungspolitische Strategien, sorgte für die Durchsetzung von Zielvorgaben im Bereich Bildung und Forschung innerhalb des EDI. Sie koordinierte die Anspruchsgruppen und pflegte dringend gebotene Kontakte mit dem Ausland. Diese Kontakte sind in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, Sie wissen es alle. Ich denke an die internationale Forschungszusammenarbeit, an die Bildungsprogramme für Studenten im Ausland und an die Sicherung von Studienplätzen. Das kann nicht die Bundesrätin selber vorab machen. Da braucht es wirklich einen Delegierten, der für die Bundesrätin im Ausland handeln kann.

Wir haben in der WBK immer wieder eine klarer formulierte Wissenschaftspolitik gefordert, eine Politik, die nur erreicht wird, wenn es eine Stelle gibt, die verschiedene, ähnlich gelagerte Gebiete im Bereich der Wissenschaft und Bildung zusammenfasst und auch koordiniert.

Es würde gerade in diesem Bereich eine Stelle fehlen, die eine schweizerische Wissenschaftspolitik formulieren und für eine straffere Aufgaben- und Kompetenzerteilung sorgen würde, ja man müsste darüber hinaus noch bessere Strategieorgane schaffen, die zum Teil departementsübergreifend arbeiten können. Es braucht also in gewissen Gebieten für die zentrale Planung, Steuerung und Kontrolle eine Zusammenfassung der Ämter in eine Gruppe oder in ein strategisches Organ. Sie können doch nicht – das hat der Präsident jetzt gerade gesagt – hinter bereits erreichte Fortschritte zurückgehen. Man müsste sich sogar überlegen, ob die Organisationsformen nicht noch offener formuliert werden müssten und gegebenenfalls auch departementsübergreifende Strategieorgane im Sinne von Leitstellen ermöglicht werden sollten.

Vielleicht, Herr Bundeskanzler, bezieht der Bundesrat auch Erfahrungen ein, die bei der laufenden, aktuellen Verwaltungsreorganisation – sie wird von neun Arbeitsgruppen und einer bundesrätlichen Projektoberleitung durchgeführt – gewonnen werden.

Ich bitte Sie, Herr Bundeskanzler, dies zu überprüfen und allenfalls der Kommission des Zweitrates vorzuschlagen. Wissenschaftspolitik wird heute departementsübergreifend betrieben. Also müsste die Verwaltungsreform auch über den Hag der Departemente und der Ämter hinausblicken.

In diesem Sinne bitte ich Sie, den Antrag der Minderheit Reimann abzulehnen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: On l'a dit clairement, le but de cette loi, c'est de permettre de simplifier l'administration et de tenter de la rendre plus efficace. Ce que j'entends ici, c'est au fond comme une sorte de méfiance, comme une sorte de procès d'intention qui laisserait croire que si l'on ouvre un tout petit peu les portes, le Conseil fédéral va en profiter pour étendre son administration, pour augmenter la bureaucratie. Or, c'est exactement le contraire qu'il entend faire.

Il est clair que pour pouvoir effectivement modifier cette administration, il faut aussi garder la possibilité, dans certains cas, de regrouper des offices:

1. parce que ça existe actuellement dans la loi, et que, par exemple, la réorganisation du Département militaire fédéral a été faite sur ce modèle-là, et qu'on devrait en fait recommencer l'organisation de ce département si vous supprimiez la possibilité d'avoir des groupements. Cela me paraît peu rationnel, très bureaucratique, et en tous les cas pas efficace;

2. surtout, parce qu'il est possible que, dans la réorganisation qu'évoquait M. Iten tout à l'heure, on ait besoin de créer un certain nombre de regroupements pour permettre aux conseillers fédéraux de faire ce qui est quand même leur métier principal, à savoir de participer au Gouvernement et de gouverner le pays.

Je dis que l'exemple du Département militaire fédéral est parfaitement clair. Il y a plus de 32 offices. Comment voulez-vous qu'un chef du Département militaire fédéral puisse véritablement se consacrer d'abord à la tâche de membre du Gouvernement s'il doit, toutes les semaines, avoir affaire à 32 directeurs d'office sans pouvoir passer par des chefs de groupements à qui il donne des lignes politiques, leur laissant le soin de faire le travail pratique et de le faire exécuter par l'administration.

Même le chancelier de la Confédération, qui n'a pas une responsabilité aussi vaste que le chef du Département militaire fédéral, a un certain nombre de services qui lui sont directement rattachés. Et nous sommes en train d'examiner comment nous pourrions concentrer ça autrement pour permettre, précisément, au magistrat qu'est le chancelier de s'occuper plus des problèmes du Gouvernement que de devoir s'occuper de son administration et de faire marcher sa machine.

Je crois donc que c'est un concept qui est évident, qui existe depuis des années, et que le supprimer serait une grave erreur qui reviendrait finalement à affaiblir le Gouvernement. Je ne crois pas que ce soit ce que vous souhaitez.

Je vous demande donc de ne pas suivre la proposition de la minorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	3 Stimmen

Art. 3–18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Er entscheidet mit Stimmenmehrheit. Jedes Mitglied, das an den Beratungen teilgenommen hat, ist zur Stimmabgabe verpflichtet. Ein Beschluss ist gültig

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Il prend ses décisions à la majorité des voix. Chaque membre qui a participé aux délibérations est tenu de donner son vote. Toute décision doit réunir les voix de trois membres au moins.

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3

Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es ist eine alte, umstrittene Frage, ob und wie weit der Bundesrat in seinen Sitzungen zur Stimmabgabe verpflichtet ist oder ob er sich der Stimme enthalten kann. Die Kommission hat einen mittleren Vorschlag eingebracht. Er liegt Ihnen vor. Es ist das Freiburger Modell, das von Herrn Aeby empfohlen worden ist und das für den Bundesrat eine «mittlere Regelung der Enthaltensamkeit» darstellt.

Es geht um folgendes: Immer dann, wenn sich ein Bundesrat an der Beratung beteiligt, ist er auch zur Stimmabgabe verpflichtet. Er kann aber frei entscheiden, ob er – sei es aus Gewissensgründen, sei es aus anderen Gründen – an der Beratung eines Geschäftes teilnehmen will oder nicht. Wenn er an der Beratung nicht teilnehmen will, soll er es von Anfang an sagen und dann auch der Beratung und der Abstimmung fernbleiben. Wenn er sich aber an der Beratung beteiligt und das Kollegium unter Umständen durch seine Wortmeldungen beeinflusst, dann soll er auch die Stimme abgeben.

Dementsprechend entscheidet der Bundesrat gemäss Absatz 2 mit Stimmenmehrheit, und jedes Mitglied, das an den Beratungen teilgenommen hat, ist zur Stimmabgabe verpflichtet. Es steht dem Bundesrat aber frei, ob er teilnehmen will oder nicht.

Nach meinen Informationen – und das hat der Bundeskanzler so gesagt – hat der Bundesrat nicht über unseren Antrag befunden. Er hält vorläufig – informell – an der bisherigen Fassung fest.

Ich darf Sie darauf hinweisen, dass der Ständerat in die erste Auflage der Vorlage ursprünglich eine absolute Stimmverpflichtung eingebaut hat. Dies hier ist eine Mittelform. Der Bundesrat kann wählen, ob er an den Beratungen teilnehmen will oder nicht. Wenn er aber teilnimmt, muss er auch seine Stimme abgeben.

Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder hat sich für diese Lösung entschieden. Ein Minderheitsantrag liegt nicht vor.

Schmid Carlo (C, AI): Mir scheint dieser Antrag zu Artikel 19 Absatz 2 am Rande der Lächerlichkeit zu stehen. Ich begreife an sich schon, dass man eine vermittelnde Lösung wollte. Aber es ist doch eine Tatsache, dass man sich auch hier zu klaren Lösungen durchringen sollte.

Entweder verpflichtet man den Bundesrat überhaupt nicht – wie bis anhin –, oder dann verpflichtet man ihn voll. Alles, was dazwischen ist, ist etwas eigenartig. Es ist doch eine Tatsache, dass wir davon auszugehen haben, dass jene Persönlichkeiten, die im Bundesrat Einsitz nehmen, irgendwo noch ein bestimmtes Interesse am Fortgang dieses Staates haben, dass sie sich mit ihrer Persönlichkeit in die Diskussion einbringen und zu ihrer Auffassung stehen.

Mindestens in meiner Regierungstätigkeit in meinem Kanton ist es so, dass sich die Exekutive des Staates annimmt. Es würde ja noch fehlen, wenn sie das nicht täte. Das hat zur Konsequenz, dass man redet und dass man stimmt. Dem Bundesrat dies aber expressis verbis noch vorschreiben zu wollen, wie wir das im ersten Umgang gemacht haben, ist ein Zeichen von Kleinmut. Und nunmehr diese halbe Lösung zu holen ist ein Zeichen der eigenen Schwäche.

Die Konsequenz aus dem, was ich gesagt habe, ist die, dass ich Ihnen den Antrag stelle, bei der Fassung des Bundesrates zu bleiben. Alles andere ist keine saubere Lösung.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: S'il est vrai que le Conseil fédéral n'a pas pris une décision formelle de suivre la proposition de la commission, il a été informé de cette proposition et il n'a pas modifié son projet, ce qui veut dire qu'il s'oppose à la proposition de la commission. Il s'y oppose pour deux raisons.

1. La solution proposée par la commission essaie de ménager les deux tendances qui s'étaient exprimées au cours des débats sur le premier projet de loi, et qui avaient d'ailleurs donné lieu à une divergence entre le Conseil national et votre Conseil assez difficile à résoudre. Mais cette solution, en fait, est difficilement applicable. Si un conseiller fédéral, qui com-

mence à discuter un sujet, entend un argument d'un de ses collègues qui lui fait découvrir qu'au fond une position pour ou contre le projet pourrait lui poser un cas de conscience, il ne peut plus dire – puisqu'il a commencé à discuter: «Je vais m'abstenir, donc je ne participe pas à la discussion.» Comme il a participé à la discussion, il est obligé de voter. Et s'il refuse, quelle est la sanction, quel est le moyen? Est-ce qu'on le fait sortir? Est-ce qu'on le chasse? Est-ce qu'on le dénonce sur la voie publique? Est-ce qu'on écrit dans les journaux, en violant le huis clos, que ce conseiller fédéral n'a pas respecté le règlement? Je ne vois pas comment on peut appliquer matériellement cette disposition.

Il faut aussi savoir ce qu'on entend par «participer». Est-ce que ça veut dire qu'au début d'un sujet qui lui paraît pouvoir poser un problème de conscience, un conseiller fédéral va devoir sortir de la salle? Ou est-ce qu'il peut rester, écouter, mais ne rien dire? A ce moment-là, il serait moins bien placé que le chancelier de la Confédération qui, lui, a le droit de participer au débat, mais n'a pas le droit de voter. Au fond, le conseiller fédéral pourrait peut-être me passer les billets, et je pourrais dire les choses à sa place parce qu'il n'aurait pas le droit de les dire, mais lui aurait le droit de voter et pas moi. Vous voyez qu'on est dans une situation qui est quand même un peu improvisée.

2. Je ne reviendrai pas sur toute l'argumentation que j'avais développée la dernière fois sur le problème de l'abstention. Le Conseil fédéral est de l'avis que l'obligation de voter peut avoir pour conséquence de casser ce qui est l'essence même d'un système collégial tel que nous le vivons, à savoir la recherche de consensus. Si, à un moment donné, sur un problème politique difficile, le président constate que, sans le dire formellement, tout le monde peut tomber d'accord sur un consensus qu'on a cherché durant des heures de discussion, sans qu'il soit obligé de faire voter parce que le vote pourrait, à ce moment-là, recrisper les gens et recristalliser des positions, on arrive encore à des consensus peut-être non exprimés formellement. Dès l'instant où vous exigez absolument qu'en cas de divergence le conseiller fédéral doive voter, on serait sans doute obligé, dans ces cas-là, de faire un vote et on aurait, dans plusieurs cas sans doute aussi, cassé la recherche d'un consensus collégial.

C'est la raison pour laquelle, lors du débat sur le premier projet de loi, le Conseil fédéral s'était farouchement opposé à l'obligation de voter, donc à l'interdiction de s'abstenir, et je vous demande de vous en tenir, cette fois encore, au projet du Conseil fédéral.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte mich nur kurz zu zwei Punkten äussern, nachdem dieser Vorschlag auf die emotionale Ebene gezogen wurde, indem ihn Herr Schmid Carlo an den Rand der Lächerlichkeit gerückt hat, wie er sich auszudrücken beliebte. Ich möchte kurz darauf eingehen.

Zum ersten: Der Unterschied zur Fassung des Bundesrates ist eigentlich nur der, dass man sagt, wenn ein Bundesrat nicht mitstimmen wolle, solle er sich auch nicht an der Beratung beteiligen. Mitreden heisst beeinflussen: das ist der einzige Unterschied. Das ist eine Lösung, die sich in einer Reihe von Kantonen, unter anderem in Freiburg, bestens bewährt hat. Dort beruft man sich darauf, dass die Vorschrift richtig ist, und man kann sie nicht in globo als lächerlich bezeichnen. Es ist auch von einer gewissen Bedeutung, dass wir die Beschlussfassung im wichtigsten Regierungsgremium unseres Landes klar regeln.

Zum zweiten: Herrn Bundeskanzler Couchepin hat gesagt, dass man keine Möglichkeit hätte, Sanktionen zu ergreifen. Diese Situation finden wir natürlich oft: Wo es Verfahrensregeln gibt, die im geschlossenen Kreise gelten, nicht an die Öffentlichkeit gelangen oder zu denen es kein Rechtsmittel gibt, entbindet uns das natürlich nicht von der Pflicht, trotzdem klare Regeln aufzustellen, selbst wenn keine direkte Sanktion dagegen möglich ist. Wenn wir die Bestimmung aus diesem Grunde streichen wollten, müssten wir fast alle Verfahrensregeln unseres Rates streichen, wo sich das Verfahren nicht öffentlich abwickelt.

Schmid Carlo (C, AI): Ich möchte mich bei den betroffenen Kantonen entschuldigen, wenn ich ihnen zu nahe getreten bin.

Aeby Pierre (S, FR): Je remercie M. Schmid Carlo de ses excuses.

Vous êtes plusieurs dans cette salle à savoir que, dans un exécutif, que ça soit dans une commune ou dans un canton, ou même au Conseil fédéral j'imagine, il est absolument exceptionnel qu'on doive voter. Quand est-ce qu'on vote dans un exécutif? Quand est-ce qu'on doit lever la main? C'est extrêmement rare. Ça n'arrive pas toutes les semaines. En tout cas, c'est mon expérience.

Alors, cette disposition est précisément importante dans les cas, tout de même assez rares, où l'exécutif ne trouve pas de compromis. 10 millions de francs ou 11 millions de francs? On ne trouve pas le compromis à 10,5 millions de francs: il faut voter. A ce moment-là, il n'est pas normal que l'on s'abstienne au sein de cet exécutif, d'autant moins si l'on a participé aux discussions. Dans cet exemple concret que je prends, il faut bien se décider, soit pour 10 millions de francs, soit pour 11 millions de francs.

Encourager l'abstention dans ce genre de décision, c'est encourager un consensus par le vide, c'est encourager un consensus par le manque de courage politique. Le vrai consensus se vit dans le rapport de force et dans des décisions très claires, très tranchées.

Dans cette optique, je pense que nous pouvons, sans arrière-pensée aucune et sans crainte d'être ridicules, soutenir la proposition de la commission contre la version du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

16 Stimmen

Für den Antrag Schmid Carlo

14 Stimmen

Art. 20–42

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

3. Abschnitt Titel

Antrag der Kommission

Ämter und Gruppen von Ämtern

Section 3 titre

Proposition de la commission

Les offices et groupements d'offices

Angenommen – Adopté

Art. 43

Antrag der Kommission

Abs. 1–3, 5

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 4

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Reimann, Uhlmann)

.... zugeordneten Ämter. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 6 (neu)

Mehrheit

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Aeby, Frick, Reimann, Uhlmann)

Die Bundesversammlung genehmigt die vom Bundesrat in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 gefassten Beschlüsse.

Art. 43

Proposition de la commission

Al. 1–3, 5

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 4

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Reimann, Uhlmann)

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

Al. 6 (nouveau)

Majorité

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Aeby, Frick, Reimann, Uhlmann)

L'Assemblée fédérale approuve les décisions du Conseil fédéral prises en application de l'article 43 alinéa 3.

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Le président: La proposition de la minorité Reimann à l'alinéa 4 est rejetée selon la décision à l'article 2. M. Reimann est d'accord.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Abs. 5 – Al. 5

Angenommen – Adopté

Abs. 6 – Al. 6

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Es geht um die Ergänzung von Absatz 6.

Worum geht es in diesem Artikel 43? Es geht in der Tat um ein Kernstück und um die Frage: Soll die Organisationskompetenz des Bundesrates blanko erteilt werden, soll sie umfassend sein, oder soll das Parlament mitwirken können?

Die Mehrheit beantragt Ihnen, dem Bundesrat zu folgen, nämlich die Kompetenz blanko zu erteilen, ohne Mitwirkung des Parlamentes. Ich begründe diese Überzeugung der Mehrheit wie folgt – Herr Aeby wird für die Minderheit sprechen:

Die Mehrheit der Kommission ist der Überzeugung, dass der Bundesrat eine umfassende Kompetenz haben soll. Sie erachtet es als wichtig, dass der Bundesrat in diesen Fragen volle Handlungsfreiheit hat. In der Tat geht es um zwei Kompetenzen, nämlich erstens um die Kompetenz, die Ämter zu gliedern, und zweitens darum, die einzelnen Ämter den Departementen zuzuordnen.

Im zweiten Fall sieht die Minderheit einen wesentlichen politischen Entscheid. Dies ergibt sich auch aus verschiedenen Vorstössen. Regelmässig liegen Vorstösse auf dem Tisch mit dem Anliegen, dass gewisse Ämter geschaffen werden sollen; beispielsweise soll ein Bundesamt für Sport geschaffen und diesem oder jenem Departement zugeordnet werden. Diese Entscheide, in welches Departement ein Amt gehört, haben in der Tat politischen Charakter. Darum möchte sich die Minderheit dazu äussern und diese Entscheide in globo genehmigen können.

Nun hat in der Kommission das Argument, das Herr Bundeskanzler Couchepin vorgetragen hat, eine wesentliche Rolle gespielt. Nach seiner Aussage geht es nicht nur um die erstmalige Änderung, um die Genehmigung der ersten Organisation, sondern in der späteren Phase werden einzelne Ämter dem Departement neu zugeteilt. Das laufe in der Dauer auf eine Genehmigung jeder einzelnen Ämterzuteilung hinaus. So gesehen kann man das durchaus nicht bestreiten.

Es scheint aber wichtig, dass sich nach der Kommission auch der Rat äussern kann. Wir haben bereits Kenntnis davon,

dass politische Kreise diese Frage zur neuen Hauptfrage machen wollen. Dieser Artikel wird der Casus belli sein, falls es zu einer Volksabstimmung kommen wird. Darum ist es wichtig, dass sich bereits der Ständerat als Erstrat ganz klar darüber ausspricht.

In der Tat – dessen müssen wir uns bewusst sein – wird hier ein grosser «Pferdewechsel» vorgenommen. Bisher hatte der Bundesrat das Maultier – das kann wohl tragen, ist aber nicht zeugungsfähig –, aber das Parlament hatte den Hengst, der entscheidet, was ins Leben gerufen wird. Nun soll in der Tat geändert werden: Der Bundesrat erhält den Hengst, und das Maultier bleibt dem Parlament. Darüber soll sich das Parlament im klaren sein, und darüber soll es entscheiden.

Aeby Pierre (S, FR), porte-parole de la minorité: Pourquoi, ici, un contrôle de l'Assemblée fédérale, un contrôle très simple, un contrôle très rapide, qui implique simplement une approbation en bloc sous forme de oui ou de non à certaines mesures d'organisation prises par le Conseil fédéral? Voyons d'abord quelles sont ces mesures qui sont de la compétence du Conseil fédéral et où le Conseil fédéral a vraiment toute latitude pour agir.

Article 43 alinéa 2: «Le Conseil fédéral fixe, par voie d'ordonnance, la subdivision de l'administration fédérale en offices. Il attribue à chaque office des domaines aussi connexes que possible et détermine les tâches qui lui incombent.» Donc, le Conseil fédéral est totalement libre de décider qu'il y aura pour une tâche un, deux, trois ou quatre offices, de subdiviser des offices existants, de grouper définitivement, de supprimer certains offices et d'en créer d'autres.

Ensuite, prenons l'alinéa 4: ici encore, toute compétence est donnée au Conseil fédéral. Les chefs de département déterminent la structure des offices, donc l'organisation interne, et peuvent là aussi introduire toute mesure de rationalisation ou d'organisation. Les chefs de département peuvent faire plus, ils peuvent réunir des offices et réunir des offices de différents départements pour en faire des groupements. Donc là aussi: possibilités de synergie, possibilités de rationalisation. Sur ces compétences-là, la minorité ne demande aucun contrôle parlementaire. En revanche, nous voulons un contrôle parlementaire, et pas seulement un contrôle formel par le biais des Commissions des finances, des Commissions de gestion ou par le biais du rapport de gestion du Conseil fédéral ou du budget, mais un contrôle participatif sur l'attribution des offices aux différents départements.

Il y a toujours à la tête d'un département un conseiller fédéral ou une conseillère fédérale. Ce conseiller fédéral – il ne faut pas là se voiler la face – a toujours un caractère personnel, mais surtout une appartenance politique. Il y a toujours des réflexions politiques à la base de l'attribution des offices à l'un ou l'autre département. Est-ce que cela vous est vraiment indifférent, par exemple, que l'Office fédéral de l'aménagement du territoire passe du Département fédéral de justice et police au Département fédéral de l'intérieur? Pourquoi l'Office fédéral du logement est-il aujourd'hui au Département fédéral de l'économie publique, et pas toujours au Département fédéral de l'intérieur? Pourquoi l'Ecole fédérale de sport de Macolin est-elle au Département fédéral de l'intérieur, et pas dans un autre département? Pourquoi l'Office fédéral des affaires économiques extérieures est-il au Département fédéral de l'économie publique, et pas au Département fédéral des affaires étrangères? J'ai donné quelques exemples.

Chacune de ces attributions a une histoire politique, et parfois une histoire politique mouvementée. C'est uniquement pour exercer un contrôle global, pour obliger le Conseil fédéral à présenter une vue d'ensemble, au lieu d'agir au coup par coup, que nous intervenons. Une année, on change un office de département parce qu'il y a tel chef; trois ans après, l'office repasse à un autre département parce qu'on a changé de chef et parce qu'on veut que le même chef continue à le suivre. Je ne crois pas que ce soit ça que nous voulons.

L'Assemblée fédérale dira oui ou non, mais elle obligera surtout le Conseil fédéral à avoir d'emblée une vue d'ensemble. Si le Conseil fédéral veut redistribuer les cartes, il les redistribuera, en principe en une seule fois et il dira: «Voilà les offi-

ces qui sont rattachés à tel département aujourd'hui. Voilà ce que nous nous proposons de faire.» Et, si le paquet est équilibré quant à l'organisation du travail, s'il est équilibré politiquement, il n'y aura aucune difficulté pour que l'Assemblée fédérale dise oui. Si en revanche ce paquet n'est pas équilibré politiquement, alors il est possible que le Parlement dise non. En cela, le Parlement ne fait que remplir le rôle qui est le sien. C'est donc dans ce sens très précis qu'il faut comprendre notre intervention:

1. Je le répète, il faut empêcher le Conseil fédéral de balader les offices tous les deux, trois ans d'un département à l'autre.
2. Il faut le forcer, s'il y a redistribution des cartes, à ce qu'elle se fasse selon une vue d'ensemble qui puisse être ratifiée par l'Assemblée fédérale.

Ça n'est rien de plus et ça ne modifie en tout cas pas le sens de cette loi. Je crois au contraire que cela renforce cet article 43 et rend plus participatives les actions très particulières du Gouvernement d'un côté et du Parlement de l'autre. Nous nous en porterons beaucoup mieux.

Je vous encourage donc à soutenir la proposition de la minorité de la commission.

Büttiker Rolf (R, SO): Zuerst zum Kommissionspräsidenten, der zur Minderheit gehört: Wenn wir schon beim Bild mit den Pferden bleiben wollen, so möchte die Mehrheit aus diesem Gesetz einen Galopper des Jahres machen und die Minderheit einen müden, alten Ackergaul, der den Leichenzug dieses Gesetzes anführt.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit Aeby abzulehnen. Nachdem das Volk die Einführung von Staatssekretären abgelehnt hat, bleibt im nun vorliegenden Gesetz als Kernstück eigentlich nur noch die Delegation der Organisationskompetenz an den Bundesrat. Wenn nun gemäss Minderheit auch noch dieses Reformkernstück aus der Vorlage herausgehoben wird und der Bundesrat auch die Kompetenz verliert, seinen eigenen «Verwaltungsladen» abschliessend selbst zu organisieren, können wir gleich die ganze Übung abbrechen. Aus vier Gründen beantrage ich Ablehnung des Minderheitsantrages Aeby:

1. Die Zuteilung der Ämter auf die Departemente nach den im Gesetz vorgegebenen Kriterien ist ganz klar eine operative Aufgabe und gehört deshalb grundsätzlich in die alleinige Kompetenz des Bundesrates.
2. Das Parlament ist für die strategischen Entscheidungen zuständig und hat deshalb bei der Departementszuteilung von Ämtern schlicht und einfach nichts zu suchen. Das Parlament hat sich vielmehr auf die Erfüllung der verfassungsmässigen Pflichten und Aufgaben zu konzentrieren.
3. Gerade die modernen Strömungen im Zusammenhang mit der Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dem New Public Management, gehen doch eindeutig dahin, der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Verantwortung, aber auch mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum einzuräumen.
4. Vor und nach der Volksabstimmung wurde von den Gegnern immer wieder betont und herausgestrichen, das Nein gelte ausschliesslich der Institution der Staatssekretäre. Deshalb ist es heute nicht ganz verständlich, wenn nun im zweiten Anlauf zu einem modernen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz das einzig noch übriggebliebene Standbein der Vorlage, die Delegation der Organisationskompetenz an den Bundesrat, auch «gekillt» werden soll. Ich bitte Sie deshalb, der Mehrheit zuzustimmen, damit wenigstens noch ein bisschen Reformschubstanz in diesem Gesetz verbleibt.

Forster Erika (R, SG): Ich habe mich schon beim Eintreten zu diesem Artikel geäussert und habe Ihnen dargelegt, weshalb ich beantrage, der Kommissionsmehrheit zu folgen. Kollege Büttiker hat Ihnen die Gründe soeben eindrücklich dargelegt. Ich möchte sie nicht wiederholen; ich wiederhole nur einen einzigen Satz: Wenn wir die Delegation der Organisationskompetenz an den Bundesrat hier streichen, bleibt von der ursprünglichen Vorlage nichts mehr übrig, und wir können die Vorlage als Ganzes nachher ablehnen.

Ich bitte Sie dringend, der Mehrheit der Kommission zu folgen.

Iten Andreas (R, ZG): Ich bin nicht Mitglied dieser Kommission. Was Herr Frick gesagt hat, ist richtig: Dieser Artikel könnte zum *Casus belli* werden. Das haben einige im Referendumskampf bereits gesagt. Aber lassen wir uns doch von diesen Leuten nicht beeindrucken. Das wäre eine erneute Verhinderungsstrategie. Ich glaube nicht, dass das Parlament nun wieder eine Bremse einbauen soll. Entweder geben wir dem Bundesrat nun wirklich die Kompetenz, oder wir betreiben «Verharrungspolitik». Es ist schon in einem Siebnergremium schwierig, Organisationsänderungen vorzunehmen. Wie sollten dann 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu einer Lösung kommen! Die Ausführungen von Herrn Aeby haben mir gezeigt, dass da gewaltige Diskussionen entstehen werden, und wir können schliesslich die Anträge des Bundesrates ablehnen und an Ort treten. Ich bitte Sie dringend, der Mehrheit zuzustimmen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Vous vous en doutez, je l'ai déjà dit lors du débat d'entrée en matière, le Conseil fédéral s'oppose vigoureusement à la proposition de la minorité Aeby. Toute l'opération a pour but de permettre d'améliorer l'administration, de la rendre plus souple, plus efficace et adaptable, en tout temps, aux besoins nouveaux. M. Büttiker l'a dit très clairement; M. Iten l'a également évoqué.

Ce qui me paraît évident, c'est que quand le peuple suisse a signifié qu'il ne voulait pas de secrétaires d'Etat, il l'a fait – car c'était un des arguments principaux – à cause des secrétaires d'Etat; c'étaient des symboles de l'augmentation et de cette administration lourde, pas souple et pas adaptable. Précisément, le peuple suisse a voté non en tenant compte de cet argument. Cela veut dire qu'il veut aussi une administration qu'on puisse adapter en tout temps et de la manière la plus efficace possible.

Si vous acceptez la proposition de la minorité, on peut simplement oublier la réorganisation de l'administration. Pourquoi? Si l'administration, actuellement, ne connaissait aucun double emploi, si les offices étaient répartis de manière irénique entre les différents départements, très judicieusement équilibrés, avec toutes les synergies nécessaires, tous les regroupements qu'il faut, etc., on pourrait encore comprendre qu'une fois tous les vingt ans le Gouvernement doive présenter, parce que les circonstances ont évolué, un nouveau paquet complet de mesures. Alors, la solution proposée par la minorité de la commission serait acceptable ou supportable, parce que le Parlement, constatant que dans la lignée de ce qui existait jusque-là le Gouvernement ne faisait qu'améliorer encore ce système idyllique, accepterait le projet en bloc.

Mais actuellement, nous ne sommes pas dans cette situation, la réorganisation de l'administration a précisément pour but de tenter d'améliorer la répartition entre les départements, de faire en sorte qu'il n'y ait plus de doubles emplois, qu'on n'ait pas quatre départements qui s'occupent des mêmes sujets sous des angles différents, etc., toutes choses qui existent actuellement, et qui existent précisément parce qu'on n'a pas pu faire les modifications qui s'imposaient parce qu'il fallait passer par le Parlement. Je ne dis pas que le Parlement ne soit pas compétent, je dis que c'est trop difficile. C'est déjà presque impossible de trouver des solutions avec sept conseillers fédéraux qui ont derrière eux des départements qui se défendent – et on peut comprendre que les gens aient peur du changement. Mais comment imaginer qu'on puisse trouver des solutions pour des attributions d'offices qui devraient rencontrer l'approbation du Parlement? On nous dit: «C'est un paquet global, équilibré»; s'il n'est pas équilibré le Parlement le refuse, sinon il l'accepte. Je dis que ça marche la première fois, mais que si on veut véritablement que l'administration puisse être encore et toujours repensée, qu'on examine si les tâches sont toujours nécessaires, que si elles ne le sont plus on puisse procéder à des regroupements d'offices, les déplacer dans un autre département, etc., dès que la première opéra-

tion aura eu lieu, nous devons venir devant le Parlement avec des projets qui ne touchent qu'un office, alors je vous laisse imaginer les chances de trouver, dans les deux Chambres, une majorité pour telle ou telle solution. C'est pratiquement irréaliste.

Je ne crois pas qu'on puisse imaginer, comme ça, de manière un peu poétique, la possibilité que le Gouvernement, chaque fois, arrive à rééquilibrer les paquets de mesures pour déplacer un seul office. Alors, il faudra qu'on fasse de nouveau un ensemble équilibré, qu'on le représente, complet, devant le Parlement pour obtenir sa ratification, pour éviter la discussion sur tel et tel office. Mais ce serait un leurre, parce que tout le monde verrait bien qu'il s'agirait en fait de cacher la réalité, c'est-à-dire qu'on veut déplacer un office d'un département à l'autre.

Je dis que cette hypothèse-là signifie que vous ne voulez pas le projet, que vous avez une autre philosophie. On peut la comprendre et comprendre que vous disiez: «Nous ne voulons pas que l'administration s'adapte régulièrement.» Personnellement, je pense que c'est une philosophie passée, qu'actuellement nous n'avons plus le droit, vis-à-vis des citoyens qui ont tous des difficultés, qui doivent tous accepter des réorganisations, même dans leur travail et dans leur vie personnelle, de continuer à dire qu'on ne va rien changer dans l'administration.

Or, c'est sur ça que pourrait déboucher la proposition de la minorité. Je vous demande vraiment de ne pas la suivre.

Tout à l'heure, je n'ai pas expressément répondu à M. Iten, concernant sa proposition à l'article 2 d'examiner la possibilité de créer des organes stratégiques, même dans les cas de regroupements interdépartementaux. Il est clair que nous allons examiner cela et que, pour les délibérations du Conseil national, on pourra voir si c'est déjà possible selon le nouveau projet ou s'il faut trouver quelque chose d'autre.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

6 Stimmen

Art. 44

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2 (neu)

Er konsultiert vorgängig die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates.

Art. 44

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2 (nouveau)

Il consulte au préalable la commission parlementaire compétente de chaque Conseil.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben an sich die Diskussion beim Eintreten gründlich geführt. Nachdem ich aber den Äusserungen des Herrn Bundeskanzlers entnehme, dass er Festhalten empfiehlt und den von der Kommission beantragten Absatz 2 nicht aufnehmen will, möchte ich kurz die drei Gründe erläutern, welche die Kommission ohne Gegenstimme zu diesem Antrag geführt haben.

Ich möchte vorausschicken, dass wir damit über ein System abstimmen. Artikel 44 Absatz 2 hat einen direkten, inneren Zusammenhang mit Artikel 64a. Wenn Sie, Herr Vizepräsident, damit einverstanden sind, führen wir Beratung und Abstimmung gleichzeitig hier durch; es wäre also eine Abstimmung über ein System. Der Gründe sind, wie gesagt, drei: Zum ersten: Ich habe Ihnen dargelegt, dass es uns darum geht, im ganzen Bereich der Rechtsstaatlichkeit/Oberaufsicht vorsichtig zu sein. Das System, das wir Ihnen beantragen, besteht daraus, dass die zuständige Kommission jedes Rates, also eine pro Rat, vom Bundesrat zu konsultieren ist, bevor er einem Amt einen Leistungsauftrag erteilt. Das ermöglicht einen systematischen Einbezug des Parlamentes in

die New-Public-Management-Projekte. Dieses Konsultationsverfahren ist sehr effizient; es kann innerhalb weniger Wochen oder maximal innerhalb weniger Monate geschehen. Daraus ergibt sich überhaupt kein Zeitverlust. Dafür ist die Gefahr geringer, dass sich das Parlament erst in der Budgetberatung gegen einen erteilten Leistungsauftrag stellt. Es ist besser, wenn das Parlament vor Erteilen des Leistungsauftrages konsultiert wird, als wenn es sich erst in der Budgetberatung dagegenstellt. Zudem befinden wir uns in einem Prozess, den Bundesrat, Parlament und Verwaltung gemeinsam durchmachen sollten.

Zum zweiten – das ist wichtig – wollen wir die Leistungsaufträge spätestens nach vier Jahren evaluieren. Dann soll klar auf den Tisch gelegt werden: Wie haben sie sich bewährt? Welches sind die Erfolge, Vorteile, Nachteile, welche sich erst in der Praxis herausgestellt haben? Wir ziehen das klar vor.

Die Kommission hat sich in einer ersten Abstimmung mit 8 zu 3 Stimmen entschieden. Sie zieht diese Lösung dem anderen System vor – der Genehmigung der einzelnen Leistungsaufträge im nachhinein und einer periodischen Gesamtgenehmigung –, weil sie dieses Vorgehen in einem Prozess als effizienter erachtet und weil sie andererseits eine Verrechtlichung der Leistungsaufträge befürchtet. In der Endabstimmung genehmigte die Kommission diese Lösung einstimmig.

Zum dritten möchte die Kommission klar festhalten, dass sie den Bundesrat auf der Zusicherung behaftet, die uns Herr Bundeskanzler gegeben hat. In der Botschaft steht noch nicht, dass vorläufig nur 13 Ämter mit einem Budget im Gesamtvolumen von 260 Millionen Franken von diesen Leistungsaufträgen in der ersten Phase, in den ersten vier Jahren, erfasst werden sollen.

In diesem Sinne ersuche ich Sie, der einstimmigen Kommission zuzustimmen.

Präsident: Der Kommissionspräsident beantragt, Artikel 44 gemeinsam mit Artikel 64a zu behandeln, weil diese Artikel zusammen ein Konzept bilden. – Sie sind einverstanden.

Wicki Franz (C, LU): Der Kommissionspräsident hat Ihnen die ganz klare Haltung der Kommission dargelegt, und ich staune, dass man sich von seiten des Bundeskanzlers bzw. des Bundesrates dagegen wehrt. Wir haben in der Kommission ein gutes Papier der Eidgenössischen Finanzverwaltung erhalten, nämlich den Konzeptbericht «Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget». Auch darin wurde eingehend dargelegt, dass das NPM, das New Public Management, einen pragmatischen Lernprozess darstellt. In diesem pragmatischen Lernprozess muss das Parlament auch mitmachen. Es heisst in diesem Dokument mit Recht: «Wichtig ist in diesem Zusammenhang der rechtzeitige Einbezug des Parlamentes.» Es muss ein offener Meinungs- und Erfahrungsaustausch gepflegt werden, nicht nur unter den Ämtern und unter den Mitarbeitern der Verwaltung, sondern auch mit dem Parlament, und zwar rechtzeitig. Deshalb ist es in diesem Lernprozess, in dieser Lernphase, wo wir das NPM einführen, wichtig, dass die zuständigen parlamentarischen Kommissionen jedes Rates rechtzeitig und vorgängig konsultiert werden.

Ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Effectivement, la proposition qui est faite peut paraître de peu d'importance, mais je pense qu'elle joue quand même un rôle extrêmement important dans ce sens que l'on mélange les genres.

Le projet du Conseil fédéral ne réduit pas l'influence du Parlement, il dit simplement qui fait quoi. D'une part, les tâches des offices qui devront ou qui pourront être gérés par les mandats de prestations et la création d'enveloppes budgétaires ne sont pas changées. Les tâches sont définies. Ce qui change, c'est la manière de les remplir. Donc, du point de vue de la loi, la loi dit ce que doit faire l'administration; la loi dit quelles sont les tâches de l'administration pour l'ensemble

des offices, et on ne va pas modifier les lois par les mandats de prestations. En revanche, on va dire: «Dans certains offices qui font l'objet des études actuellement en cours concernant la possibilité de les traiter en application de l'article 44, pour remplir cette tâche que la loi vous donne, nous vous donnons une plus grande liberté de manœuvre, parce que nous voulons que vous soyez efficaces, que vous coûtiez moins cher, etc.» La compétence du Parlement dans la définition des tâches n'est donc pas remise en cause.

La compétence du Parlement, elle est de dire au Gouvernement qui fait des propositions budgétaires: «Dans tel cas vous voulez accorder à tel office ou à telle partie d'office une enveloppe budgétaire avec un mandat de prestations, nous n'accorderons ce budget que vous demandez que si vous l'avez défini clairement et que si vous nous montrez quels sont les moyens que vous voulez mettre à disposition de cet office, quel est le mandat de prestations.» Cela, le Parlement garde le droit de le faire, et si on ne le lui donne pas, c'est extrêmement simple, il n'accorde pas le budget. Donc, en ce qui concerne la responsabilité, c'est le Gouvernement qui définit les méthodes d'action de l'administration, ce qui va exactement dans le sens prévu de la compétence qui lui est déléguée et que vous venez de confirmer. En revanche, le contrôle du Parlement s'exerce pleinement parce qu'il veut savoir comment on va exécuter les tâches qui sont définies par la loi, et si on ne donne pas les informations, le Parlement ne donnera pas les moyens. Donc, le contrôle existe.

En outre, et il faut être bien conscient de ce fait, il s'agit – on l'a dit lors du débat d'entrée en matière – d'un test. On va tenter de voir comment on peut appliquer ces nouvelles méthodes qui sont d'ailleurs assez largement discutées, tout le monde n'est pas unanime derrière le système de la Nouvelle gestion publique. Pour d'autres grandes tâches, notamment tout ce qui a trait à la réorganisation des régies, des offices, etc. (CFF, PTT), il s'agit de lois spéciales que vous voterez. Il ne s'agit plus seulement d'un mandat de prestations, il s'agit véritablement de changer des structures fondamentales et de faire sortir de l'administration un certain nombre de tâches, de modifier les tâches que la loi prévoit pour l'Etat. Alors là, le Parlement garde son contrôle. De telle sorte que dire qu'il y a perte de compétence du Parlement, ce n'est pas exact.

En revanche, on crée la confusion. Imaginez que selon le texte proposé par la commission, la commission parlementaire compétente de chaque Conseil donne son feu vert à un mandat de prestations, puis, une fois que cela a été fait, le mandat est donné, les travaux commencent, et à ce moment-là le Parlement, dans son plénum, refuse le budget global par enveloppe budgétaire. Où en sommes-nous? Qui est responsable? Le Gouvernement a demandé l'avis d'une commission et a suivi ce qu'elle dit et, ensuite, le plénum n'est pas d'accord avec sa commission, ce qui peut arriver. On confond les droits, on confond les devoirs, on confond les compétences. Laissez le Gouvernement dire à l'administration comment elle doit remplir les tâches; gardez en vos mains la compétence de dire quelles sont ces tâches et de donner les fonds et les budgets nécessaires une fois que le Gouvernement vous a donné les explications sur la manière de les exécuter, mais n'intervenez pas dans la manière de conduire l'administration. C'est à cela que reviendrait la solution de la majorité de la commission.

Je vous demande donc de suivre le projet du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	24 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	1 Stimme

Präsident: Unter diesen Umständen müssen wir über Artikel 64a dann noch separat abstimmen. Ich gehe davon aus, dass sich Herr Bundeskanzler Couchepin der Evaluation nicht widersetzt.

Art. 45

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Reimann, Schallberger, Uhlmann)

Abs. 1

Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, so bezeichnet der Bundesrat die Ämter, deren Vorsteher oder Vorsteherinnen den Titel «Staatssekretär» oder «Staatssekretärin» tragen. Vorgängig der Nomination konsultiert der Bundesrat die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates.

Abs. 2 (neu)

Er kann diesen Titel weiteren Direktoren und Direktorinnen sowie Generalsekretären und Generalsekretärinnen vorübergehend zuerkennen, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten. Der Titel gilt in diesem Fall nicht für den amtlichen Verkehr im Inland.

Art. 46

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Reimann, Schallberger, Uhlmann)

Al. 1

Lorsque les relations avec l'étranger l'exigent, le Conseil fédéral désigne les offices dont le chef porte le titre de secrétaire d'Etat. Avant de procéder à la nomination d'un secrétaire d'Etat, il consulte la commission parlementaire compétente de chaque Conseil.

Al. 2 (nouveau)

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. Dans ce cas, le titre de secrétaire d'Etat n'est pas reconnu officiellement dans le cadre des relations intérieures.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Die Mehrheit der Kommission schliesst sich dem Bundesrat an, und der Bundesrat will permanente Staatssekretäre und Staatssekretäre ad hoc einführen. Bei dieser Zweiteilung sind sich Mehrheit und Minderheit einig. Die Mehrheit hingegen will dies in die alleinige Kompetenz des Bundesrates stellen. Die Minderheit dagegen – offenbar aus der Befürchtung, der Bundesrat könnte über die Hintertüre doch das Institut der Staatssekretäre aufblähen oder sie zumindest in grosser Zahl einführen – will eine Abschwächung der Kompetenz des Bundesrates. Zum ersten möchte die Minderheit, dass die zuständige Kommission des Parlamentes konsultiert wird, bevor er einen ständigen Staatssekretär ernennt. Die Mehrheit erachtet dies nicht als nötig, weil die alleinige Verantwortung und Führung der Verwaltung in diesem Bereich – auch welche Titel verliehen werden sollen – beim Bundesrat bleiben soll.

Ich erinnere Sie daran – und da hat dieser Antrag einen Zusammenhang mit der Gruppenbildung –: Wir haben ja in die alleinige Kompetenz des Bundesrates gestellt, dass er Gruppen bilden kann, also soll er auch allein hierüber entscheiden, falls er der Ansicht ist, einem Gruppenchef solle der Titel des Staatssekretärs verliehen werden. Das ist der Unterschied in Absatz 1.

In Absatz 2 will die Minderheit lediglich eine Verdeutlichung einführen, wonach bei den Ad-hoc-Staatssekretären der Titel für den amtlichen Verkehr im Inland nicht verwendet werden darf. Das ergibt sich nach Ansicht der Mehrheit aber bereits aus der Formulierung des Bundesrates, weil im Einzelfall expressis verbis diese Kompetenz nur für den Verkehr mit dem Ausland auf höchster Ebene verliehen wird.

Die Kommission hat sich mit 8 zu 3 Stimmen für den Entwurf des Bundesrates entschieden.

Reimann Maximilian (V, AG), Sprecher der Minderheit: Nach den Ausführungen des Kommissionssprechers kann ich es sehr kurz machen: Die Minderheit möchte, vor allem eingedenk der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996, wo das Nein zur Vorlage ja primär der Einführung einer neuen Kategorie von Superbeamten gegolten hat, die Möglichkeit zur Schaffung von Titularstaatssekretären an eine formelle Bedingung knüpfen. Zudem soll die Unterscheidung zwischen permanenten Staatssekretären und Ad-hoc-Staatssekretären klarer sein. Wir nehmen also eine Trennung vor.

Unser Antrag regelt in Absatz 1 die Ernennung von permanenten Staatssekretären. Hier sind wir der Ansicht, dass der Bundesrat – das ist die Bedingung, wie wir sie bei den Leistungsaufträgen in Artikel 44 auch formuliert haben – vorgängig die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates konsultieren und informieren soll. Der Bundesrat soll ihnen also plausibel machen, dass der Verkehr mit dem Ausland es wirklich rechtfertigt, einer Amtsperson den permanenten Titel eines Staatssekretärs zu verleihen. Mit dieser Konsultationspflicht wird sichergestellt, dass Staatssekretäre nicht in inflationärer Art und Weise – etwa nach dem Motto «Wie du mir, so ich dir» – ernannt werden.

Völlig frei bleibt der Bundesrat in Absatz 2, wo es um die bloss vorübergehende Zuerkennung des Titels eines Staatssekretärs geht. Hier wird lediglich präzisiert, dass der Titel «Staatssekretär» nur für die Ad-hoc-Mission im Ausland gilt, jedoch nicht für den amtlichen Verkehr im Inland. Man kann sich fragen, ob eine solche Formulierung überhaupt in das Gesetz hineingehört. Ich meine, dass für die bessere Unterscheidung zwischen permanenten und bloss vorübergehenden Staatssekretären schon irgendwo ein entsprechendes Kriterium ausformuliert werden sollte.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: La proposition de minorité est de nouveau l'illustration de la différence de philosophie entre ceux qui souhaitent qu'on puisse adapter les structures administratives et ceux qui veulent tenter de freiner cette adaptation. Si on prend par exemple l'hypothèse qu'évoquait M. Iten au début du débat sur l'article 2, il est possible qu'un nouveau domaine soit prévu, par exemple, pour l'actuel secrétaire d'Etat responsable de la science et de la recherche. Ce domaine peut peut-être embrasser pas mal de secteurs qui sont couverts par plusieurs commissions du Parlement. Faudrait-il alors obtenir de toutes ces commissions un accord parfait pour qu'on puisse désigner le chef de cet organisme? D'autant que selon la proposition faite, ce serait pour chaque nomination d'un secrétaire d'Etat, même pour le remplacement de ceux qui partent à la retraite. Est-ce que véritablement c'est ça, la délégation au Conseil fédéral du droit d'organiser son administration?

Je ne crois pas que le Conseil fédéral ait l'intention de détourner la volonté populaire. En général il l'applique le mieux possible, et je n'ai pas entendu qu'on avait l'intention, par le jeu des secrétaires d'Etat, de faire ce que le peuple a refusé. Le peuple a refusé d'inclure dans la loi le projet de secrétaires d'Etat nouvelle formule. On va tenter de réorganiser cette administration, mais, s'il vous plaît, ne demandez pas d'intervenir dans un domaine qui est typiquement organisationnel.

Je vous engage donc à suivre la proposition de la majorité de la commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

22 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

2 Stimmen

Art. 47–63

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 63a (neu)*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Ablehnung des Antrages der Minderheit

Minderheit

(Reimann, Uhlmann)

Titel

Weiterbestand von Gruppen nach bisherigem Recht

Wortlaut

Der Bundesrat kann Gruppen, die aufgrund des bisher geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes durch Zusammenfassung von Ämtern gebildet worden sind, fortbestehen lassen.

Art. 63a (nouveau)*Proposition de la commission**Majorité*

Rejeter la proposition de la minorité

Minorité

(Reimann, Uhlmann)

Titre

Maintien de groupements constitués en vertu du droit précédemment en vigueur

Texte

Le Conseil fédéral peut décider de maintenir des groupements qui ont été constitués par réunion d'offices en vertu de la loi sur l'organisation de l'administration précédemment en vigueur.

Le président: L'article 63a a été réglé par la décision sur l'article 2.

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité***Art. 64***Antrag der Kommission**Abs. 1*

.... ermächtigt, nach vorgängiger Konsultation der zuständigen Kommission jedes Rates von den besonderen Organisationsbestimmungen

Abs. 2

.... dieses Gesetzes die erforderlichen Anpassungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen.

Art. 64*Proposition de la commission**Al. 1*

.... le Conseil fédéral est habilité, après consultation préalable de la commission compétente de chaque Conseil, à déroger

Al. 2

.... les modifications nécessaires des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Artikel 64 war in der ersten Auflage des Gesetzes nicht enthalten. Der Bundesrat hat ihn in der zweiten Auflage eingefügt, und zwar geht es darum, dass der Bundesrat auch von bestehenden Organisationsbestimmungen abweichen kann. In einer Reihe von Gesetzen sind ja Organisationsbestimmungen enthalten. Nun möchte der Bundesrat in Konsequenz von Artikel 43 freie Hand haben, von bestehenden Bundesgesetzen in Organisationsfragen frei abzuweichen.

Die Staatspolitische Kommission hat dagegen Vorbehalte. Immerhin geht es um Gesetze, die dem fakultativen Referendum unterstellt waren. Der Bundesrat soll daher nur in eiligen Ausnahmefällen von diesen Gesetzen abweichen können. Wo er das als nötig erachtet, soll er die zuständige Kommission konsultieren. Das ist eine sachlich gerechtfertigte Abfederung. Der Respekt vor den Bundesgesetzen, die dem Referendum unterstanden, gebietet sie. Soviel zu Absatz 1.

Absatz 2 regelt das ordentliche Verfahren: Wo der Bundesrat von Organisationsbestimmungen in bestehenden Gesetzen

abweicht, muss er dem Parlament die Änderungen beantragen.

Die Kommission will mit der Neuformulierung sicherstellen oder den Bundesrat vielmehr auffordern, dass diese Änderungen dem Parlament nach Möglichkeit fortlaufend unterbreitet werden und nicht erst nach vier Jahren in globo. Wo aber diese Änderung aus sachlichen Gründen nicht im ordentlichen Verfahren erfolgen kann, soll es so geschehen: Der Bundesrat kann nach Konsultation der Kommission abweichen, muss aber die entsprechende Gesetzesänderung nach spätestens vier Jahren dem Parlament in einem Gesamtpaket vorlegen.

Schmid Carlo (C, AI): Man könnte meinen, Artikel 64 Absatz 1 sei mit Artikel 44 Absatz 2 praktisch erledigt worden. Ich glaube, das ist nicht der Fall. Man kann bei Artikel 64 Absatz 1 durchaus auch anders abstimmen. Zu Artikel 44 habe ich keinen besonderen Antrag gestellt, weil ich das als eine Veranstaltung minderen Ranges angeschaut habe.

Bei Artikel 64 Absatz 1 aber komme ich auf mein Eintretensvotum zurück: Entweder macht man den Sprung einmal oder man macht ihn nicht. Hier bin ich persönlich der Auffassung: Mit der Kautel von Artikel 64a, welche eine Frist von vier Jahren schafft, nach denen der Bundesrat Rechenschaft abgibt, sollten wir das System einmal voll durchziehen, indem wir dem Bundesrat nach seiner Auffassung die Kompetenz geben, die Organisationshoheit dort in seine Hände zu nehmen, wo er es im Rahmen von Artikel 64 Absatz 1 für richtig hält, wobei er nicht noch konsultieren muss. Ich glaube, diese Konsultationspflicht ist hinderlich und verwischt tatsächlich die Kompetenzen. Wir wollen dem Bundesrat nach vier Jahren auch sagen können: Da war es richtig, und da war es falsch. Wenn wir zwischendrin diese Konsultationen verlangen, dann verwehren wir uns eine Plattform, von der aus wir den Bundesrat nach vier Jahren tatsächlich zensieren und beurteilen können.

Ich bin daher der Auffassung, dass wir Absatz 1 gemäss Bundesrat beschliessen sollten.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Ich möchte klarstellen, dass dieser Artikel 64 in keinem Zusammenhang steht mit Artikel 44 und den Leistungsaufträgen, sondern mit Artikel 43, der Organisationskompetenz.

Schmid Carlo (C, AI): Ich wollte nur darauf hinweisen, dass es in Artikel 44 «er konsultiert» heisst. Und auch hier heisst es «er konsultiert».

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Das Instrument ist das gleiche, aber der Sachverhalt ist ein anderer. Die Kommission hat sich darüber eingehend unterhalten. Wir haben in Artikel 64 immerhin einen massiven Eingriff in das Gesetzgebungsverfahren. Im üblichen Verfahren hat das Parlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums ein Gesetz zu verabschieden. Wenn der Bundesrat nun blanko die Kompetenz erhält, die Organisation entgegen klaren gesetzlichen Bestimmungen anzupassen, von den Gesetzen abzuweichen, dann ist das unter staatsrechtlichen und rechtsstaatlichen Voraussetzungen ein sehr grosser und fragwürdiger Eingriff. Da muss eine Abfederung erfolgen, eine möglichst verhältnismässige Mitwirkung des Parlamentes ermöglicht sein. Es ist aber einzuräumen, dass es sich immer nur um Ausnahmefälle handeln wird. Trotzdem, der Respekt vor dem Gesetz und dem fakultativen Referendum gebietet es nach Ansicht der Kommission, die in diesem Fall einstimmig entschieden hat, eine gewisse Sicherung einzubauen.

Rhinow René (R, BL): Ich kann nur nachdrücklich unterstreichen, was Herr Frick gesagt hat. Es geht darum, dass wir dem Bundesrat eine Ermächtigung geben, wie wir sie ihm sonst nicht geben würden und vielleicht in diesem Umfang gar nie gegeben haben. Wenn er die Verwaltung neu organisiert, dann soll er uns normalerweise Vorschläge unterbreiten, welche Gesetze wie abzuändern sind. Nun haben wir ihm die Organisationskompetenz gegeben – oder

wir sind daran, es zu tun. Wir möchten ihm auch die Möglichkeit einräumen, zeitlich beschränkt von bestehenden, vom Parlament und allenfalls vom Volk angenommenen Gesetzen abzuweichen. Aber er muss uns diese Gesetze vorher – im Sinne einer Konsultation – zur Kenntnis bringen. Nachher werden wir sie im ordentlichen Verfahren abändern. Wenn wir dieses milde Korrektiv der Konsultation ablehnen, heisst das, dass wir nur zuschauen, welche Gesetze der Bundesrat im Organisationsbereich von sich aus faktisch abändert.

Ich hatte – das muss ich Ihnen offen sagen – schon Bedenken, überhaupt diese Kompetenz tel quel zu geben. Aber ich sehe ein, dass es sinnvoll ist, dies in diesem Rahmen zu tun. Deshalb diese leichte Abfederung durch die Konsultation.

Schmid Carlo (C, AI): Nur noch zu einer Bemerkung, die mich etwas stört; Herr Frick hat sie bereits gebracht, und jetzt Herr Rhinow: Wir sind nicht der Gesetzgeber! Der Respekt vor dem Gesetz kann nicht, falls er verletzt sein sollte, wiederhergestellt werden, indem der Bundesrat uns konsultiert, denn wir machen nicht Gesetze. Es ist das Volk, das die Gesetze macht, und sei es nur durch Schweigen. Das muss man deutlich sagen. Wir ersetzen das Volk natürlich in keiner Art und Weise, und insbesondere nicht irgendeine Kommission, von der wir noch gar nicht wissen, welche es dann überhaupt sein soll.

Ich glaube, dieses ganze Problem der Rechtsstaatlichkeit wird mit dem Antrag der Kommission um kein Haar besser.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je vais essayer d'être bref. Je crois qu'il y a un malentendu autour de cette affaire.

Le nouveau projet du Conseil fédéral propose de clarifier un point qui était resté obscur dans la précédente loi. On n'avait pas mis au net ce point de savoir ce qu'il advenait lorsque la réorganisation n'allait pas strictement dans le sens de dispositions d'organisation prévues par d'autres lois. Il faut le clarifier, c'est pourquoi on a présenté cet article.

Mais la délégation de la compétence d'organiser l'administration, vous l'avez donnée. Le Conseil fédéral n'obtient le droit de déroger à d'autres lois qu'à trois conditions qui sont strictes:

1. Dans le cadre de la compétence d'organisation au sens de la LOGA d'organiser l'administration centrale, et non pas toutes les autres subdivisions des offices, toutes les organisations, établissements autonomes, unités décentralisées, etc. Là, nous n'avons pas le droit de le faire, c'est seulement dans le cadre de l'article 43 du nouveau projet de loi que nous pouvons agir.

2. Ce n'est fait qu'à titre provisoire, et nous avons l'obligation, selon la disposition que nous discutons, de présenter au Parlement les modifications législatives qui devront être faites compte tenu de la réorganisation, et cela dans un délai très court, soit quatre ans. Si nous ne l'avons pas fait, les dérogations ne sont plus valables. La disposition est donc abrogatoire.

3. Comme je le disais tout à l'heure, il s'agit uniquement de déroger à des règles spéciales d'organisation qui seraient dans d'autres lois fédérales. Ces règles ne touchent ni à la fixation des tâches ni à la détermination de ce que font ces organismes. C'est simplement la manière dont ils sont organisés, rattachés, etc. Si nous devons obtenir un préavis du Parlement, ça sera fait de cas en cas, puisqu'il s'agit chaque fois de lois spécifiques. Ce ne sera pas le bel édifice bien équilibré qu'évoquait M. Aeby tout à l'heure, et ça touchera précisément les objets où on a probablement le plus besoin actuellement de faire des modifications. Je pense à l'Office central de la défense, dont tout le monde dit qu'on devrait pouvoir l'organiser autrement. Précisément, si nous n'avons pas cette disposition, on ne pourra pas toucher à l'Office central de la défense dans la réorganisation avant d'avoir fait modifier la loi.

Or, c'est précisément pour éviter ce genre d'accident qu'on vous demande la compétence de déroger pour quatre ans,

avec l'obligation de proposer des modifications législatives à des règles d'organisation. Il ne s'agit de toucher ni aux compétences ni aux tâches de tel ou tel office, mais simplement de savoir comment il est organisé. C'est seulement ça, et est-ce que véritablement, pour ça, il faut consulter de cas en cas deux commissions du Parlement? Ça prend du temps et ça a de nouveau pour conséquence que plus personne n'est responsable, parce que chacun peut dire que c'est l'autre qui a fait l'erreur.

Je vous demande donc de ne pas suivre la proposition de la commission.

Abs. 1 – Al. 1

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

17 Stimmen

Für den Antrag Schmid Carlo

5 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Angenommen – Adopté

Art. 64a (neu)

Antrag der Kommission

Titel

Auswertung der Erfahrungen mit Leistungsaufträgen

Wortlaut

Der Bundesrat legt den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Evaluationsbericht vor zur Umsetzung von Artikel 44 sowie des Artikels 38a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 6. Oktober 1989 und des Artikels 2a des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes.

Art. 64a (nouveau)

Proposition de la commission

Titre

Evaluation des expériences faites avec les mandats de prestations

Texte

Le Conseil fédéral présente aux Chambres fédérales, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport d'évaluation portant sur l'application de l'article 44 de la loi, de l'article 38a de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération, et de l'article 2a de la loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Hier haben wir nur noch zu beschliessen. Die Debatte wurde bei der Behandlung von Artikel 44 meines Erachtens abschliessend geführt.

Angenommen – Adopté

Art. 65

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Anhang Ziff. 1–3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Annexe ch. 1–3

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

25 Stimmen

(Einstimmigkeit)

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 Nationalrat – Au Conseil national

Sammeltitel – Titre collectif

**Regierungs-
und Verwaltungsorganisationsgesetz.**
Motionen
Loi sur l'organisation
du gouvernement et de l'administration.
Motions

96.3248

Motion Nationalrat (Deiss)
**Regierungs-
und Verwaltungsorganisationsgesetz**
Motion Conseil national (Deiss)
Loi sur l'organisation
du gouvernement et de l'administration

Wortlaut der Motion vom 19. September 1996

Ich fordere den Bundesrat auf, so rasch als möglich einen neuen Gesetzentwurf zur Regierungs- und Verwaltungsorganisation vorzulegen. Der Entwurf soll der vom Parlament am 6. Oktober 1995 verabschiedeten Fassung entsprechen, aber die Bestimmungen über die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen (Zweiter Titel 4. Kap. Art. 36, 41) nicht mehr enthalten.

Texte de la motion du 19 septembre 1996

Le Conseil fédéral est invité à présenter dans les meilleurs délais un nouveau projet de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) correspondant au texte approuvé par le Parlement le 6 octobre 1995, mais sans le chapitre 4 du 2e titre (art. 36, 41) relatif aux secrétaires d'Etat.

96.3250

Motion Nationalrat (Steiner)
**Regierungs-
und Verwaltungsorganisationsgesetz**
Motion Conseil national (Steiner)
Loi sur l'organisation
du gouvernement et de l'administration

Wortlaut der Motion vom 19. September 1996

Der Bundesrat wird beauftragt, den Entwurf zu einem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vorzu-

legen, das unter Streichung aller Bestimmungen über die Staatssekretäre dem von der Bundesversammlung am 6. Oktober 1995 beschlossenen und in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 verworfenen RVOG entspricht.

Texte de la motion du 19 septembre 1996

Le Conseil fédéral est chargé de présenter à nouveau le projet de loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, adopté par les Chambres fédérales le 6 octobre 1995 et rejeté par le peuple le 9 juin 1996, après en avoir supprimé toutes les dispositions consacrées aux secrétaires d'Etat.

96.3251

Motion Nationalrat (Comby)
**Regierungs-
und Verwaltungsorganisationsgesetz**
Motion Conseil national (Comby)
Loi sur l'organisation
du gouvernement et de l'administration

Wortlaut der Motion vom 19. September 1996

Ich fordere den Bundesrat auf, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, das in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 wegen der umstrittenen Bestimmungen über die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gescheitert ist, zu überarbeiten. Er soll möglichst rasch einen neuen Entwurf vorlegen, welcher die unbestrittenen und ebenfalls wichtigen Bestimmungen der alten Vorlage zur Verwaltungsreform enthält, nicht aber diejenigen über die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen.

Texte de la motion du 19 septembre 1996

Etant donné le refus de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration par le peuple, le 9 juin 1996, dû certainement à la question controversée des secrétaires d'Etat, nous invitons le Conseil fédéral à remettre l'ouvrage sur le métier, en reprenant tous les points non contestés de la réforme de l'administration fédérale, qui revêtent aussi une grande importance, et à présenter, dans les meilleurs délais, une nouvelle loi, amputée des articles se rapportant aux secrétaires d'Etat.

Frick Bruno (C, SZ) unterbreitet im Namen der Staatspolitischen Kommission (SPK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Der Nationalrat hat am 19. September 1996 oppositionslos die Motionen 96.3248 (Deiss), 96.3250 (Steiner) und 96.3251 (Comby) überwiesen.

Mit Botschaft vom 16. Oktober 1996 hat der Bundesrat den eidgenössischen Räten einen neuen Entwurf für ein Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz unterbreitet (96.076). Damit hat der Bundesrat den Auftrag der von Nationalrat überwiesenen Motionen erfüllt.

Frick Bruno (C, SZ) présente au nom de la Commission des institutions politiques (CIP) le rapport écrit suivant:

Le 19 septembre 1996, le Conseil national a transmis sans opposition les trois motions suivantes: 96.3248 (Deiss); 96.3250 (Steiner); 96.3251 (Comby).

Dans son message du 16 octobre 1996, le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un nouveau projet d'une loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (96.076). Par là, le Conseil fédéral a rempli le mandat des motions transmises par le Conseil national.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die drei Motionen als erfüllt abzuschreiben.

Proposition de la commission

La commission propose de classer les trois motions.

Frick Bruno (C, SZ), Berichterstatter: Wir haben Ihnen einen schriftlichen Bericht vorgelegt. Ich habe Ihnen beim Eintretensvotum gesagt, dass nach der Ablehnung vom 9. Juni 1996 verschiedene Parlamentarier Motionen eingereicht haben. Auch andere Vorstösse, welche bezweckten, eine rasche Neuauflage ohne Staatssekretäre herbeizuführen. Der Nationalrat hat in der letzten Session drei Motionen aus seinem Rat gutgeheissen. Unsererseits sind sie nun, aufgrund des Gesetzes, dem wir zugestimmt haben, vollständig erfüllt. Die Kommission beantragt ihnen daher, diesen Motionen grundsätzlich Folge zu geben, aber sie als erfüllt abzuschreiben, weil die gute Tat bereits vollbracht ist.

Motionen 96.3248, 96.3250, 96.3251

Motions 96.3248, 96.3250, 96.3251

Abgeschrieben – Classé

Schluss der Sitzung um 11.40 Uhr

La séance est levée à 11 h 40

96.076

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz (Teil II)**
**Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi (Partie II)**

Botschaft und Gesetzentwurf vom 16. Oktober 1996 (BBl V 1)

Message et projet de loi du 16 octobre 1996 (FF V 1)

Beschluss des Ständerates vom 28. November 1996

Décision du Conseil des Etats du 28 novembre 1996

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

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La réforme du Gouvernement et de l'administration constitue, comme vous le savez, une tâche permanente d'un Etat moderne qui veut offrir aux citoyens et citoyennes des prestations de qualité aux moindres coûts à la charge des contribuables.

Dans cette optique, le Conseil fédéral ainsi que le Parlement ont proposé au peuple suisse, le 9 juin 1996, une réforme du Gouvernement et de l'administration. Cette réforme, malheureusement, a échoué devant le peuple. Elle a buté sur la question très controversée de l'instauration de secrétaires d'Etat d'un nouveau type, qui auraient dû assumer d'importantes tâches de direction et de représentation, afin d'assister les conseillers fédéraux. D'autres innovations importantes, telles que le transfert de certaines attributions en matière d'organisation de l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral, ainsi que l'introduction du «New Public Management», nouvelle méthode de gestion administrative axée sur les résultats, n'ont pas été contestées.

L'échec de cette importante réforme devant le peuple ne résolvait pas pour autant le problème de la nécessité impérieuse de rénover l'appareil administratif de la Confédération.

Dans cet esprit, et avec le souci de mener à bien immédiatement la réforme sur les points non contestés lors du scrutin populaire de juin 1996, six motions ont été déposées au Conseil national et au Conseil des Etats. Il s'agit des motions Deiss, Seiler Hanspeter, Steiner, Comby, Saudan et Reimann, qui ont demandé de présenter une nouvelle LOGA, sans les secrétaires d'Etat.

Elles ont été acceptées par le Conseil fédéral et le Conseil national. Quant aux deux autres motions Kühne et Grendelmeier, qui demandaient des réformes plus importantes nécessitant une révision de la constitution, elles ont été acceptées sous la forme de postulats.

Au nom de la Commission des institutions politiques, qui a examiné attentivement ce nouveau projet remanié de la LOGA, je vous invite à le soutenir car les raisons invoquées à l'époque par le Gouvernement et le Parlement demeurent entièrement valables aujourd'hui.

La complexité des problèmes à résoudre, la mondialisation de l'économie, la nécessité vitale d'une coopération internationale accrue ainsi que le renforcement du fédéralisme requièrent de nouvelles solutions pour le Gouvernement et l'administration de ce pays. En outre, la crise des finances publiques impose une gestion plus rigoureuse de l'argent des contribuables. Faut-il rappeler que la dette globale de la Confédération a considérablement augmenté de 1990 à 1995? Elle a pratiquement doublé en l'espace de cinq ans pour atteindre près de 82 milliards de francs, soit environ 23 pour cent du produit intérieur brut. Sans des finances saines, il est illusoire de pouvoir penser résoudre à satisfaction les grands problèmes de l'avenir de notre pays. Dès lors, il faut repenser fondamentalement le rôle de l'Etat. Il n'y a plus de place désormais pour l'Etat providence, sans pour autant jeter aux orties la solidarité confédérale et sociale.

La modernisation de l'appareil gouvernemental et administratif s'impose dans l'intérêt de l'ensemble de la Suisse. La cosmétique ne suffit plus. Il faut impérativement de véritables opérations chirurgicales pour adapter cet appareil aux besoins nouveaux de la société. La recherche d'une meilleure efficacité de l'action gouvernementale passe nécessairement par une refonte complète des structures de l'administration fédérale et l'introduction de nouvelles méthodes de gestion du ménage fédéral.

Nous remercions le Conseil fédéral et la Chancellerie fédérale d'avoir remis l'ouvrage sur le métier en soumettant au Parlement un nouveau projet de réforme. Le but de cette réforme est double: d'une part, il faut offrir des prestations et des services de qualité à des conditions plus optimales et, d'autre part, il faut réaliser des économies substantielles qui contribueront à l'assainissement structurel des finances fédérales. La simplification des procédures ainsi que le désenchevêtrement progressif des tâches et le transfert de certaines compétences aux cantons et aux communes, en responsabilisant davantage les partenaires sur le terrain, constituent aussi des mécanismes complémentaires qui garantiront le succès de cette réforme.

Le succès de cette réforme, la nouvelle péréquation financière fédérale, actuellement en chantier, s'inscrit parfaitement dans ce contexte. Mais il faut vaincre l'inertie et l'immobilisme qui caractérisent toutes les administrations du monde. L'administration fédérale n'échappe pas à la règle. Dans ce domaine, comme dans d'autres, ne faut-il pas prouver le mouvement en marchant et se limiter dans un premier temps à une réforme qui puisse se concrétiser rapidement? Dès lors, il est important de procéder à cette réforme fondamentale par étapes, cette délégation de compétence accordée au Conseil fédéral ne saurait être considérée comme un oreiller de paresse, mais plutôt comme un aiguillon et un mandat clair donné au Gouvernement de réformer l'administration fédérale dans les meilleurs délais.

«Le système collégial et fédéraliste n'excuse pas le manque de volonté politique», pour reprendre l'expression d'un éditorialiste du «Nouveau Quotidien», Willy Boder. Nous attendons donc des résultats concrets de la part du Conseil fédéral, permettant d'atteindre des objectifs ambitieux d'économies, de rationalité, de simplification et d'efficacité. Cepen-

dant, la correction des dysfonctionnements de l'administration et la recherche de meilleures synergies ne doivent pas occulter la nécessité impérieuse de s'attaquer ultérieurement également à la structure même du Gouvernement fédéral. La cohérence de l'action politique dans un contexte de mutations profondes de la société ne peut plus se satisfaire du système actuel qui régit ce pays.

Mais qui veut le plus veut le moins. C'est pourquoi notre commission approuve l'approche pragmatique choisie par le Conseil fédéral pour réaliser, par étapes, je le répète, cette indispensable réforme du Gouvernement et de l'administration. Toutefois, elle insiste sur des efforts particuliers de coordination entre les diverses réformes entreprises – la réforme des institutions de direction de l'Etat, la réforme de la Constitution fédérale, la réforme du Parlement, la nouvelle péréquation financière fédérale, pour ne citer que celles-là.

La commission a pris connaissance avec satisfaction que la réorganisation de l'administration fédérale était en bonne voie: neuf groupes de travail d'analyse sont à l'épreuve depuis le début 1996. Ils portent sur toute une série de domaines supradépartementaux. Je ne vous en infligerai pas la lecture ici, vous priant de vous référer aux documents remis par l'administration fédérale.

Quant aux domaines de la protection civile, du sport, de la circulation routière et des services, ils ont été traités par des groupes de mise en oeuvre, car les travaux étaient plus avancés. L'entreprise de consultants Arthur Andersen a été chargée par le Conseil fédéral d'apporter une aide technique à la réalisation de tous ces travaux.

Le Conseil fédéral, par l'intermédiaire du Chancelier de la Confédération, a informé la commission parlementaire des premières décisions récentes prises par le Gouvernement concernant la réorganisation concrète de l'administration fédérale. Par ailleurs, il est intéressant de noter que le 1er janvier 1997, l'administration fédérale a amorcé les deux premières expériences pilotes du projet «gestion par mandats de prestation et enveloppes budgétaires», expériences qui concernent l'Institut suisse de météorologie et l'Office fédéral de la topographie.

La deuxième phase du projet prévoit actuellement onze offices et unités administratives de plus. L'introduction du «New Public Management» devrait inciter le Conseil fédéral et le Parlement à redéfinir leurs rôles respectifs en matière d'exécution, de contrôle et de surveillance dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de la démocratie helvétique.

Le Conseil fédéral espère que la réforme de l'administration permettra à moyen terme de réduire de cinq pour cent les effectifs de l'administration et d'économiser environ 240 millions de francs par année. Selon le message du Conseil fédéral, le but de la réorganisation est de créer une administration efficace, à l'écoute du citoyen, transparente et axée sur les résultats à obtenir.

La réforme du gouvernement et de l'administration n'est donc qu'une partie du processus général de modernisation des institutions helvétiques, lequel implique aussi la réforme du Parlement et celle de la Constitution, cette dernière étant la plus avancée.

Les rapports entre la Confédération et les cantons doivent être aussi revus dans les domaines où la constitution prévoit des compétences parallèles; le projet de nouvelle péréquation financière devrait apporter des réponses adéquates.

D'une façon générale, la majorité de la commission s'est ralliée à la version issue des débats du Conseil des Etats. Toutefois, en matière de «New Public Management» par le truchement de mandats de prestation et d'enveloppes budgétaires globales, la majorité de la commission a estimé qu'il fallait renforcer le rôle du Parlement. A cet effet, il propose de modifier la loi sur les rapports entre les Conseils du 23 mars 1962 en introduisant un nouvel article 22quater.

Quant à cette délicate question et aux autres propositions de moindre importance qui ont été débattues au sein de la commission, je reviendrai plus en détail dans le contexte de l'examen de détail de la LOGA.

Notre commission est entrée en matière sans opposition. Au vote sur l'ensemble, la commission a adopté le projet amendé,

par 16 voix et avec 6 abstentions. Je vous invite chaleureusement à en faire de même. Un gouvernement et une administration modernisés seront mieux à même demain de lutter pour la cohésion nationale et la solidarité, deux valeurs sérieusement menacées aujourd'hui et pourtant si indispensables à l'équilibre de notre pays multilingue et pluriculturel.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Das Volk hat am 9. Juni 1996 das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz deutlich abgelehnt. Hauptstreitpunkt im Abstimmungskampf war die Einführung der neuen Art von Staatssekretären, welche wichtige Führungs- und Vertretungsfunktionen zur Unterstützung der Mitglieder des Bundesrates hätten wahrnehmen sollen. So wurde es zumindest in der Übersicht in der Botschaft zur neuen Vorlage erläutert. Sowohl den Argumenten des Abstimmungskampfes wie auch den Verlautbarungen des Referendumskomitees nach der durchgeführten Abstimmung und verschiedenen Vorstößen in unserem Rat konnte entnommen werden, dass die Vorlage primär wegen dieser Staatssekretäre und der unklaren Einordnung dieser Funktionsträger in die Führungsstruktur unserer Exekutive abgelehnt wurde.

Mit anderen Worten: Es war unbestritten, dass der Bundesrat eine höhere Organisationskompetenz erhalten und dass auch neue, leistungsorientierte Methoden der Verwaltungsführung möglich werden sollten. Der vorliegende Antrag verzichtet nun auf die Staatssekretäre und bringt eine Neuaufgabe der unbestrittenen Teile der früheren Vorlage. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim vorliegenden Entwurf um den ersten Teil von zwei Phasen der Regierungsreform handelt.

Die erste Phase bewegt sich im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts, während die Reformphase II sich mit tiefgreifenden Reformen des Regierungsorgans, die eben nicht ohne Verfassungsänderungen möglich sind, befassen soll. Insgesamt ist kaum zu bestreiten, dass die staatlichen Führungsstrukturen mit den Entwicklungen und Anforderungen an den modernen Leistungsstaat kaum Schritt gehalten haben. Hier gehen wir nun einen kleinen Schritt in Richtung Reform. Die Kommission hat den Beschluss des Ständerates bis auf eine Ausnahme praktisch übernommen und damit auch dem Umstand Rechnung getragen, dass diese unbestrittenen Teile schon mehrfach beraten wurden und das Gesetz nun möglichst rasch in Rechtskraft erwachsen sollte.

Eine nicht bedeutungslose Ausnahme betrifft Artikel 44 respektive die Einführung eines Artikels 22quater (neu) ins Geschäftsverkehrsgesetz. Dort vertritt die Mehrheit der Kommission die Ansicht, dass die Formen von New Public Management durchaus praktiziert werden, das Parlament sich aber gestützt auf seine Aufsichts- und Kontrollrechte das Instrument des Auftrages als beschränkte Weisungskompetenz gegenüber dem Bundesrat vorbehalten sollte.

Ich komme bei Artikel 44 auf dieses Problem zurück und empfehle Ihnen zusammen mit der einstimmigen Kommission, auf den Entwurf einzutreten.

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

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Detaillberatung – Examen de détail

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 3*Antrag der Kommission**Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 3**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(von Felten, Aeppli, Bäumlin, de Dardel, Hubmann, Tschäp-
pät, Vollmer, Zwygart)

.... der Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltig-
keit und streben nach einer höchstmöglichen Transparenz.

Art. 3*Proposition de la commission**Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 3**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(von Felten, Aeppli, Bäumlin, de Dardel, Hubmann, Tschäp-
pät, Vollmer, Zwygart)

.... d'une bonne gestion et d'un développement durable; leur
action vise en outre la plus grande transparence possible.

Abs. 1, 2 – Al. 1, 2

Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit:
Artikel 3 schreibt die Grundsätze des Verwaltungshandelns
fest. Die Absätze 1 und 2 postulieren das Legalitätsprinzip,
ebenso die Orientierung am Gemeinwohl und die Verbind-
lichkeit föderalistischer Prinzipien; nichts Neues also.

In Absatz 3 kommen die Grundsätze der Zweckmässigkeit
und Wirtschaftlichkeit. Das ist an und für sich auch nichts
Neues. Im Hinblick auf Artikel 44 – die Berichterstatter haben
es gesagt, Stichwort NPM –, aber auch im Hinblick auf den
allgemeinen Spardruck und den neoliberalen Zeitgeist erhält
dieser Grundsatz der Zweckmässigkeit und der Wirtschaft-
lichkeit jedoch absolute Priorität. Hier gilt es, Gegensteuer zu
geben. Gemäss dem Minderheitsantrag sollen die Grund-
sätze der Nachhaltigkeit und Transparenz explizit genannt
und dem Wirtschaftlichkeitsprinzip gleichgestellt werden.

Zur Nachhaltigkeit: Die Berücksichtigung der Nachhaltigkeit
bzw. die Berücksichtigung der Einwirkung privater oder öf-
fentlicher Unternehmen auf die Umwelt müssen zu den
Grundanliegen der öffentlichen Verwaltung gehören. Spar-
samkeit soll sich nicht nur im finanziellen Bereich nieder-
schlagen, sondern auch im Umgang mit den natürlichen Res-
ourcen. Nötig sind eine entsprechende Grundhaltung im
Verwaltungskader und bei allen Mitarbeiterinnen und Mit-
arbeitern sowie ein systematisches Vorgehen. Die Verwaltung
soll das Umweltbewusstsein nicht nur durch Gesetze, son-
dern durch ein vorbildliches Verhalten fördern. Unter dem
Stichwort Umweltmanagement sind etwa ökologischer Ein-
kauf und Beschaffung, die Evaluation von Produkten und
Dienstleistungen usw. zu berücksichtigen. Wegen des gerin-
gen Rohstoffverbrauchs und des sparsamen Mitteleinsatzes
wirken sich entsprechende Massnahmen kostensenkend
aus. Diese Grundsätze wurden in einigen Kantonen bereits
umgesetzt, etwa in Zürich und Basel.

Zur Transparenz: Sie ist auch unter dem Gesamtzusammen-
hang der grossen Themen – New Public Management,
Grundsätze der Privatwirtschaft, Deregulierung, Dezentrali-
sierung usw. – zu betrachten. Bekanntlich steht im Zentrum
dieser Annäherung an privatwirtschaftliche Prinzipien die
Lockerung des Legalitätsprinzips. Im Klartext heisst das: De-
mokratieabbau. Den Verwaltungsbehörden soll mehr Flexibi-
lität bei der Auslegung von Gesetzen und mehr Ermessen
eingeräumt werden. Die schon heute beträchtliche Entschei-

dungs-, Lenkungs- und Machtkonzentration bei der Verwal-
tung soll weiter ausgebaut werden.

Mehr Autonomie für Verwaltungseinheiten, d. h., mehr Leute
haben abschliessend mehr zu sagen, ohne dass ihnen je-
mand dreinredet. In dieser Situation ist die Transparenz, die
Conditio sine qua non zur Wahrung der demokratischen Kon-
trolle und zur Ahndung von Willkür, gefährdet.

Es wird zwar versichert, NPM z. B. bringe mehr Transparenz.
Bei näherem Hinsehen beschränkt sich die Rechenschafts-
pflicht aber auf betriebswirtschaftliche Kriterien. Die übrigen
Verwaltungsgrundsätze – wie Diskriminierungsverbot,
Gleichbehandlungsgebot und andere –, die der Kosten-Nut-
zen-Logik widersprechen, laufen Gefahr, unter die Räder zu
geraten. Deshalb ist es ganz wichtig und zentral, dass Trans-
parenz ausdrücklich genannt wird. Es ist ein wichtiges Mittel,
um Willkür zu verhindern.

Ich bitte Sie, die Ergänzung der Grundsätze des Verwal-
tungshandelns durch die Aufnahme der Elemente Nachhaltig-
keit und Transparenz gutzuheissen.

Gysin Remo (S, BS): Selbstverständlich hat die Bundesver-
waltung zweckmässig und wirtschaftlich zu handeln. Wenn
sich etwas von selbst versteht, dann ist es das. Aber diese
beiden Grundsätze genügen nicht. Die Nachhaltigkeit ist aus-
drücklich ebenfalls zu erwähnen. Als nachhaltig gelten Pro-
zesse, Entwicklungen und Massnahmen, wenn sie auf Dauer
sozial und ökologisch verträglich sind. Themen und Bereiche
im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit sind etwa die erneuer-
bare Energie und der rationelle Energieeinsatz, umwelt-
freundliche Rohstoffe, Versorgung ganz allgemein und die
Entsorgung. Zum Stichwort Umweltmanagement gehören
insbesondere der ökologische Einkauf, die Evaluation von
Produktion und Dienstleistung und die Betrachtung des gan-
zen Produktlebenszyklus von der Herstellung bis zum Re-
cycling.

Die Bundesverwaltung soll nicht nur über Erlasse Umweltbe-
wusstsein fördern und fordern, sondern auch mit dem eigen-
en Verhalten Vorbild sein bzw. gegenüber der Privatwirt-
schaft nachziehen. Umweltmanagement wirkt im übrigen kos-
tensenkend – denken Sie an den geringeren Rohstoffver-
brauch, den sparsameren Mitteleinsatz –, auch durch die
Vermeidung oder Reduzierung von Reststoffen.

Sparsamkeit also nicht nur mit Finanzen, sondern auch mit
den Ressourcen der Umwelt verlangt für diese Art von Kapi-
tal besondere praktische Ansätze und Instrumente, wie sie
z. B. im Umweltcontrolling existieren. Seit der Rio-Konferenz
von 1992 wurden viele Konzepte entwickelt, welche die För-
derung des betrieblichen Umweltschutzes zum Ziele haben.
Erwähnt seien beispielsweise die EU-Umweltaudit-Verord-
nung – Sie kennen vielleicht das Kürzel EMAS und die ISO
14 000. Umweltbewusstsein gehört heute zu den wichtigsten
Anforderungen eines Managements. Dieser Herausforde-
rung muss sich auch die Bundesverwaltung stellen.

Lassen Sie mich in Kürze noch zwei Sätze zur Transparenz
sagen: Die Rechte soll auch in der Bundesverwaltung wis-
sen, was die Linke tut. Komplexität verlangt intern wie auch
von aussen gesehen nach Überschaubarkeit bzw. nach mög-
lichst einfachen Orientierungsmöglichkeiten. Wenn z. B. die
Entstehung von Vorschriften und Empfehlungen nachvoll-
ziehbar und verständlich sind, so ist die Akzeptanz grösser,
Konflikte werden sich vermeiden lassen, und die interdiszipli-
näre Arbeit über Amts- und Departementsgrenzen hinweg ist
einfacher. Auch eine Kunden- und Bürgerorientierung wird
erst durch Transparenz ermöglicht.

Ich möchte nochmals besonders unterstreichen, was meine
Vorrednerin gesagt hat: Durch die neue Verwaltungsführung
des Bundes wird das Ermessen insgesamt zunehmen, dazu
braucht es das Gegengewicht der Transparenz.

Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, den Antrag der
Mehrheit von Felten zu unterstützen.

Präsidentin: Die liberale Fraktion, die CVP-Fraktion, die
Fraktion der Freiheits-Partei und die SVP-Fraktion stimmen
der Mehrheit zu; die LdU/EVP-Fraktion stimmt der Minderheit
zu.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Ich muss offenbar noch etwas zum Antrag der Mehrheit sagen: Für die Mehrheit der Kommission geht es primär um einen Organisationserlass. Hier sollen nun auf Antrag der Minderheit zwei Begriffe zusätzlich Aufnahme finden, die eigentlich über die reine Organisation hinausgehen.

Die Wirtschaftlichkeit werde verabsolutiert, wird dem Vorschlag der Mehrheit entgegengehalten.

Die Kommissionsmehrheit hat in der Diskussion argumentiert, selbstverständlich habe auch Verwaltungshandeln nicht unabhängig von Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen zu geschehen. Aber gleichzeitig habe es gesetzmässig und beispielsweise auch verhältnismässig zu sein. Die allgemeinen Normen des Verwaltungshandelns finden hier also Gehör. Der Begriff der «Nachhaltigkeit» ist insoweit nicht zugehörig zu diesen reinen Organisationsformulierungen. Wenn man unter Nachhaltigkeit ein auf die Dauer soziales und verträgliches Handeln versteht, kann das durchaus seinen Sinn haben, aber das muss im Rahmen einer speziellen Gesetzgebung und darf nicht im Rahmen einer reinen Organisationsgesetzgebung sein.

Schliesslich zum letzten Begriff, zur Transparenz: Selbst wenn dieser Begriff hier aufgenommen wird, ändert dies letztlich nichts daran, dass im Bund das Geheimhaltungsprinzip gilt und dass dadurch nicht das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden kann. Sonst müsste der Artikel noch mit weiteren Bestimmungen ergänzt werden.

Insgesamt waren es diese Überlegungen, die den Minderheitsantrag mit 13 zu 9 Stimmen scheitern liessen. Ich bitte Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La majorité de la commission vous propose de refuser la proposition de minorité à l'article 3 alinéa 3 pour les raisons suivantes.

Tout d'abord, la majorité de la commission estime qu'il ne faut pas surcharger inutilement cette loi. Il s'agit d'une loi d'organisation, comme vient de le dire M. Schmid Samuel. On peut se référer tout d'abord à l'alinéa 1er qui dit très clairement: «Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en se fondant sur la constitution et sur la loi.» Donc, si toute une série de lois prévoient des dispositions particulières, il va sans dire que les fonctionnaires, ainsi que le Gouvernement, devront respecter ces dispositions.

Par ailleurs, la majorité de la commission estime que la notion de développement durable par exemple est une notion évidemment fondamentale qui devrait figurer dans la constitution. Puisque cette dernière est en révision, il faut souhaiter que la notion de développement durable y figure. Mais, d'une façon générale, nous estimons que le texte est suffisamment clair, qu'il ne faut pas rajouter d'autres notions.

C'est par 13 voix contre 9 que la majorité de la commission vous invite, par conséquent, à adhérer au projet du Conseil fédéral et à la décision du Conseil des Etats.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Effectivement, nous sommes dans la discussion de la loi sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration. Il n'est pas possible de mettre dans la partie générale, sous le titre «Principes» les 15 000 pages du Recueil systématique.

Or, pourquoi choisir certains éléments plutôt que d'autres? Certains sont plus importants, je le concède, et le développement durable en est un. Mais, précisément, il ne touche pas seulement l'administration, il touche également l'ensemble de la population. C'est pourquoi, comme l'ont dit les rapporteurs, la place de cette notion est dans la constitution.

Le Conseil fédéral n'était déjà pas très favorable à la décision du Conseil des Etats d'introduire l'alinéa 2 parce que, précisément, il se limitait à certains éléments qui ne doivent pas forcément être mis en évidence dans une loi d'organisation du Gouvernement et de l'administration. Les articles de celle-ci doivent rester généraux. Si on y introduit quelques notions, cela pourrait vouloir dire que les autres ne sont pas importantes et cela créerait une différence de pondération de toutes les notions qui, par ailleurs et en application de toutes les lois, doivent être définies de manière beaucoup plus nuancée que

ne le permet l'adjonction d'un ou deux mot dans la loi sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration. C'est la raison pour laquelle, avec la majorité de la commission, je vous prie de refuser la proposition de minorité.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	72 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	44 Stimmen

Art. 4–18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Abs. 1, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Steinemann, Ducrot, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Lauer, Leu, Schmid Samuel, Stamm Luzi)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 19

Proposition de la commission

Al. 1, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Steinemann, Ducrot, Fehr Hans, Fischer-Hägglingen, Lauer, Leu, Schmid Samuel, Stamm Luzi)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Abs. 1, 3 – Al. 1, 3

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Steinemann Walter (F, SG), Sprecher der Minderheit: Die Minderheit der SPK befürwortet die Lösung des Ständerates, welche jedes Mitglied des Bundesrates, das an den Beratungen teilgenommen hat, zur Stimmabgabe verpflichtet. Wenn wir schon eine starke Regierung wünschen, dann dürfen wir die Mitglieder des Bundesrates nicht zur Stimmenthaltung animieren, so wie es Artikel 19 Absatz 2 ermöglichen würde. Wir vertreten die Ansicht, dass ein Bundesrat zu jedem Geschäft Stellung nehmen muss, wenn nötig mit Hilfe seines Stabes und der Spezialisten. Ein Mitglied unserer Landesregierung hat eine Meinung zu einem vorliegenden Geschäft zu haben. Dies ist die natürliche Konsequenz des Kollegialitätsprinzips, welches nur Bestand hat, solange die einzelnen Meinungen auch zum Ausdruck kommen.

Bürger und Parlament sollten nämlich auch davon ausgehen können, dass jene Persönlichkeiten, die im Bundesrat Einsitz nehmen, ein bestimmtes Interesse am Fortbestehen unseres Staates haben, und das wiederum bedingt, dass die Bundesratsmitglieder ihre Meinung in die Diskussion einbringen und zu ihrer Auffassung oder Beurteilung stehen. Die Exekutive hat sich der Staatsaufgaben voll und ganz anzunehmen, was wieder die Konsequenz hat, dass man sich äussert und dass man abstimmt. Dies sollte wirklich nicht bestritten werden, auch wenn keine Sanktionen vorgesehen sind.

Die Situation finden wir übrigens oft, dass es Verfahrensregeln gibt, die im geschlossenen Kreise gelten, nicht an die Öffentlichkeit gelangen oder zu denen es keine Rechtsmittel

gibt. Sie entbinden uns nicht von der Aufgabe, trotzdem klare Regeln aufzustellen.

Aufgrund dieser kurzen Begründung bitten wir Sie, die Beschlussfassung im wichtigsten Regierungsgremium unseres Landes klar zu regeln – wie es auch der Ständerat getan hat – und unserem Minderheitsantrag, der die Mitglieder des Bundesrates bei seinen Beratungen zur Stimmabgabe verpflichtet, zuzustimmen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Die Frage, ob sich ein Mitglied des Bundesrates bei einer Abstimmung im Kollegium der Stimme enthalten dürfe oder nicht, entwickelt sich zum Dauerbrenner.

Der Ständerat hatte in der ersten Auflage der Vorlage ursprünglich eine absolute Stimmverpflichtung eingebaut, schloss sich dann aber der Formulierung von Bundesrat und Nationalrat an.

Jetzt unterbreitet der Ständerat – und die Minderheit Steinemann in unserem Rat nimmt diese Fassung auf – einen sogenannten «mittleren Vorschlag», wonach Stimmenthaltung zwar erlaubt sein soll, aber nur, falls sich das Regierungsmitglied auch während der vorangegangenen Beratung jedes Votums enthalten hat.

Damit hat der Ständerat nach unserer Überzeugung allerdings nicht den goldenen Mittelweg gefunden, sondern vielmehr eine «Verschlimmbesserung» vorgenommen, auch wenn die vorgelegte Lösung von einigen Kantonsregierungen offenbar praktiziert wird. Über die Frage an sich kann man wohl in guten Treuen rechten, auch wenn ich persönlich der Meinung zuneige, das Recht, sich nicht zu entscheiden, bilde ebenfalls Teil der politischen Rechte.

Die vom Ständerat vorgelegte Lösung muss indessen vor allem aus folgenden Gründen abgelehnt werden:

1. Sie ist weder Fisch noch Vogel. Entweder beharrt man auf der Stimmpflicht, oder man lässt es völlig bleiben.
2. Die Lösung ist nicht praktikabel. Sie nimmt nicht Rücksicht darauf, dass im Laufe der Beratung eines Geschäftes Anträge gestellt werden können, die einen ursprünglich Zustimmungswilligen dazu veranlassen können, das Geschäft nicht mehr mittragen zu wollen und vice versa. Von jemandem, der sich allenfalls als Option die Stimmenthaltung vorbehält, im voraus zu verlangen, dass er während der ganzen Beratung stumm zu bleiben habe, scheint aber nicht sinnvoll.
3. Die Lösung ist dem Kollegialprinzip nicht dienlich. Sie ermöglicht nicht, dem Kollegialprinzip zuliebe einmal auf formelle Opposition zu verzichten, wenn ohnehin feststeht, dass sich eine Mehrheit gebildet hat. Sie ist letztlich auch mit dem nachfolgenden Satz im Gesetz nicht kompatibel, der postuliert, dass zur Gültigkeit eines Beschlusses wenigstens drei Stimmen vonnöten sind. Denn diese Bestimmung ist nur logisch, wenn auch Stimmenthaltung möglich bleibt.
4. Die Lösung kommt einer Überregulierung gleich. Von den Mitgliedern unseres Bundesrates erwarten wir, dass sie sich um die Angelegenheiten des Staates kümmern, dass sie mit hin aus innerem Antrieb ihre Meinung, in welche Richtung die Entwicklung gehen soll, in die Waagschale werfen wollen. Gerade weil wir uns nicht vorstellen können, dass sich ein Mitglied unserer Landesregierung leichtfertig um einen Positionsbezug foutiert, müssen wir diesen nicht zwangsweise vorschreiben.

Durchaus im Wissen, dass diese Differenz mit dem Ständerat nicht an den Grundfesten unseres Regierungssystems rüttelt, empfiehlt Ihnen die FDP-Fraktion, dem Bundesrat und der Mehrheit zuzustimmen.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Minderheit zustimmt. Die SP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Kommission hat sich mit 12 zu 8 Stimmen für die Fassung des Bundesrates entschieden. Die Gründe wurden hier dargetan. Für die Mehrheit war entscheidend, dass auch die Enthaltung ein legitimes Mittel der Meinungsäusserung sein soll, mindestens bei einer differenzierten Meinungsbildung. Dass man sich ei-

ner Verpflichtung zur Stimmabgabe, wie sie die Minderheit will, im übrigen auch durch ein Fernbleiben von der Sitzung entziehen könnte, sei auch nicht der Zweck der Übung. Dies zusammengefasst die Argumente für die Mehrheit.

Für die Minderheit ging es darum, zu gewichten, dass man in einem Siebenergremium durchaus von einer Stimmpflicht ausgehen dürfe, dass man sich, wie das auch in anderen Exekutiven – mindestens in einzelnen Kantonen – der Fall ist, zu einer Meinung durchringen solle und eine Stimmabstinenz nicht vertretbar sei.

Die Kommissionsmehrheit beantragt – bei einem Stimmenverhältnis von 12 zu 8 –, dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La majorité de la commission, par 12 voix contre 8, vous propose de suivre la version du Conseil fédéral à cet article, parce qu'elle considère que la solution préconisée par le Conseil fédéral est beaucoup plus souple, qu'elle favorise le développement de la collégialité au sein du gouvernement, et que, d'autre part, il s'agit d'une solution qui empêcherait un certain nombre de difficultés pratiques. Il est vrai, comme l'a dit M. Schmid, comme l'ont relevé certains orateurs, que dans quelques cantons le système préconisé par le Conseil des Etats est appliqué. Mais, personnellement, j'en ai fait l'expérience pendant quelques années dans un gouvernement cantonal, et j'ai constaté que la formule préconisée par le Conseil fédéral était nettement supérieure, car elle favorise indiscutablement la collégialité.

Pour les raisons qui ont déjà été évoquées, je vous invite à adopter la proposition de la majorité de la commission et à refuser la proposition de la minorité Steinemann.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: On peut être pour ou contre l'abstention dans un gouvernement. La minorité de la commission est contre l'abstention – c'est là que je ne la comprends plus –, et elle vous propose de reprendre la version du Conseil des Etats.

Or, le texte du Conseil des Etats n'empêche pas l'abstention. Ce texte, introduit d'ailleurs contre la volonté du Conseil fédéral, ne règle pas ce problème: il est possible de s'abstenir, d'après le texte du Conseil des Etats. En revanche, on introduit là une règle assez difficilement compréhensible, une règle qui est peut-être applicable dans certains cantons qui ont une procédure différente de préparation des décisions du Gouvernement. En effet, cette procédure commence bien avant le début de la séance au Conseil fédéral. Elle commence par une consultation entre les départements, au niveau des offices. Elle continue par une procédure de corapport, par écrit, où les conseillers fédéraux peuvent faire des propositions d'amendement sur la proposition déposée. Ce n'est qu'après toute cette procédure écrite que l'on commence les délibérations au sein du Conseil fédéral, délibérations verbales, mais la délibération a commencé bien avant. Dès lors, je vous pose la question: lorsqu'un conseiller fédéral a pris position, ne serait-ce que pour dire «à première vue, je n'ai pas de contre-proposition à opposer à la proposition faite» en signant un corapport dans ce sens, est-ce qu'il n'a plus le droit de s'abstenir si, au cours de la délibération ou dans la procédure écrite faite par les autres, il découvre une raison valable, de conscience, de ne pas se prononcer? Comment va-t-on faire la différence? Est-ce qu'il va falloir lui dire qu'il n'a pas le droit de venir à la séance, ou bien qu'il a le droit d'y venir, mais pas le droit de parler, parce que, s'il parle, il devra voter, et, par conséquent, il aurait une situation encore plus défavorable que le chancelier, qui a le droit de parler en séance, mais qui n'a pas le droit de voter? Si, par hasard, il vote et qu'on s'aperçoit qu'il avait pris position dans la procédure écrite, que devient le vote? Toutes ces questions sont totalement irrésolues. Ce n'est pas praticable concrètement. Par ailleurs, on l'a dit, il n'y a aucune sanction à la proposition faite par le Conseil des Etats, qui est donc parfaitement inapplicable.

La notion de participation à la délibération commence, je le répète, beaucoup plus tôt qu'en séance. On ne saurait véri-

tablement pas comment appliquer cette disposition. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous demande de suivre la proposition de la majorité de votre commission.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	65 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	35 Stimmen

Art. 20–24

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 25

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag der liberalen Fraktion

Abs. 2 Bst. e (neu)

e. (neu) spricht allein im Namen des Bundesrates zu Angelegenheiten von grosser Bedeutung.

Antrag Loeb

Abs. 2 Bst. e (neu)

e. (neu) setzt die Traktandenliste fest und bestimmt die Prioritäten.

Art. 25

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition du groupe libéral

Al. 2 let. e (nouvelle)

e. (nouvelle) s'exprime seul au nom du collège, au sujet des affaires de grande importance.

Proposition Loeb

Al. 2 let. e (nouvelle)

e. (nouvelle) détermine les points à l'ordre du jour et fixe les priorités.

Abs. 1; 2 Einleitung, Bst. a–d

Al. 1; 2 introduction, let. a–d

Angenommen – Adopté

Abs. 2 Bst. e – Al. 2 let. e

Sandoz Suzette (L, VD): Le groupe libéral est bien convaincu que notre pays doit avoir un gouvernement collégial. Il a déjà fait part de son avis selon lequel le collège pourrait compter moins de sept membres, mais ça n'est pas l'objet de la discussion d'aujourd'hui.

Seulement, il faut admettre que, du point de vue du fonctionnement, un collège peut poser certains problèmes, qu'il s'agisse de la prise de décision – la LOGA essaie d'y apporter peut-être quelques simplifications –, mais qu'il s'agisse aussi de la communication. En effet, chacun de nos conseillers fédéraux a sa propre sensibilité politique, chacun a sa propre sensibilité culturelle et il peut arriver qu'au moment de communiquer une décision du Conseil fédéral, un renseignement, chacun, tout en défendant la même idée, fasse apparaître des nuances, des sensibilités différentes, tout à fait légitimes, donnant lieu à des interprétations qui peuvent être très différentes, voire à des récupérations médiatiques, etc. Vous savez comme moi à quel point des nuances dans les langues et dans les mentalités peuvent amener à des expressions différentes, même sur un sujet commun et sur un point d'entente. C'est afin d'éviter ce risque que, s'inspirant d'une formule que vous avez acceptée à l'article 13, le groupe libéral propose que, lorsqu'il s'agit d'une affaire «de grande importance» – c'est la notion que vous avez introduite à

l'article 13 de la LOGA –, le président seul s'exprime au nom du collège. Il s'agit ainsi d'apporter une amélioration dans le cadre du domaine, si important de nos jours, de la communication.

Tel est le but de la proposition du groupe libéral, que je vous invite à accepter.

Loeb François (R, BE): Es geht mir eigentlich um etwas Ähnliches, wie Frau Sandoz gesagt hat. Es geht mir darum, dass ich die Führungsmöglichkeit des Bundespräsidenten stärken möchte. Wir haben es gesagt, wir haben es gesehen, dass hier gewisse Probleme bestehen können. Das Festlegen der Traktandenliste ist eigentlich das normale Führungsinstrument desjenigen, der die Sitzung vorbereitet. Er sollte das machen können, und er sollte auch Prioritäten setzen können. Es gibt Situationen, wo die Prioritäten möglichst frühzeitig gesetzt werden sollten, aber vielleicht hat der einzelne in seinem Departement ein spezielles Problem, das er als wichtiger erachtet. Ich bin der Ansicht, dass der Bundespräsident hier auf alle Fälle mehr Führungsmöglichkeiten haben muss. Es ist an und für sich eine ganz kleine Sache. Es ist keine grosse Veränderung. Wir setzen damit aber doch ein gewisses Zeichen.

Ich bitte Sie, die beiden Anträge zu überweisen, und zwar nur schon deshalb, damit es im Ständerat eine entsprechende Diskussion gibt. Wir kennen das Problem; das ist in letzter Zeit auch ganz glasklar hervorgekommen. Mit der Traktandenfestsetzung und der Prioritätensetzung geben wir dem Bundespräsidenten etwas mehr Möglichkeiten in die Hand. Ich bin der Überzeugung, dass wir die Stellung des Bundespräsidenten stärken sollten. Auch mit kleinen Schritten.

Vollmer Peter (S, BE): Das sind beides Anträge, mit denen man versucht, im Rahmen dieser Revision des RVOG an unserem Regierungssystem ein bisschen zu schrauben. Wir wären bereit dazu und haben auch immer gesagt, unser Regierungssystem brauche gewisse Veränderungen. Verschiedene politische Blockaden und gewisse Vorfälle haben sicher etwas mit unserer Art der Organisation der Regierung zu tun. Aber genau das wollte man mit dieser Revision nicht. Man sagte ausdrücklich – die Sprecher wie auch der Bundesrat betonten das –, man möchte unverändert das übernehmen, was bereits einmal im Rat diskutiert worden sei, und man möchte das Regierungssystem jetzt nicht in Frage stellen. Man möchte also am alten System festhalten. Das ist nichts Neues. Mit diesen Anträgen versucht man jetzt, ein bisschen zu korrigieren. Ich halte beide Anträge für verunglückt.

Der Antrag der liberalen Fraktion entspricht einem gewissen aktuellen Bedürfnis. Wie peinlich, wenn wir feststellen, dass bei wichtigen Angelegenheiten der Bundesrat plötzlich mit 7 Stimmen spricht und nicht mehr eine Sache gemeinsam vertritt! Aber Frau Sandoz, stellen Sie sich einmal die Konsequenz Ihres Antrages vor: Wenn jetzt nur noch der Bundespräsident alleine wichtige Angelegenheiten erklären kann, würde das bedeuten, dass die übrigen Regierungsmitglieder quasi zum Stummsein verdammt würden. Stellen Sie sich vor, morgen reist Bundesrat Cotti in die USA. Er wird dort den Entscheid des Bundesrates im Zusammenhang mit der ganzen Holocaust-Affäre und den nachrichtenlosen Vermögen im Namen des Bundesrates erklären und öffentlich dazu auftreten. Alle anderen Bundesräte sind dazu auch aufgefordert. Nach Ihrem Antrag wäre es nicht mehr möglich, dass sich die übrigen Regierungsmitglieder bei wichtigen Angelegenheiten auch vernehmen liessen. Dass sie die gleiche Sprache sprechen sollten, ist selbstverständlich. Das haben wir bereits bei vorangegangenen Artikeln ganz klar festgehalten.

Ich bitte Sie, diesen Antrag abzulehnen. Ich habe eine gewisse Sympathie dafür, weil er aus einem aktuellen Anlass geboren wurde, aber er ist verfehlt und bringt uns nicht weiter.

Zum Antrag Loeb: Herr Loeb, auch Sie möchten hier offenbar dem Bundespräsidenten ein bisschen mehr Kompetenzen geben. Mit «Prioritäten bestimmen» möchten Sie – ich sage jetzt nicht: Richtlinienkompetenz, oder: Wer Prioritäten setzt, bestimmt eigentlich den Gang der Politik – durch die Hintertür

fast ein bisschen ein Präsidialsystem einführen. Ich wäre durchaus bereit, auf diese Vorschläge einzutreten und sie zu diskutieren, aber dann wirklich im Rahmen einer Diskussion über die Organisation unserer Regierung. Ich möchte nicht über «Hintertüren-Anträge» die Sache ein bisschen im Akzent verschieben. Das hilft uns nicht weiter. Das stärkt zweifellos den Bundesrat nicht, der dringend mehr Stärke – da bin ich mit den Antragstellern einverstanden – nötig hätte. Ich bitte Sie deshalb, diese Anträge abzulehnen.

Loeb François (R, BE): Herr Vollmer, ich bin schon etwas erstaunt, und zwar über Ihre absolut konservative Haltung. Es geht ja um folgendes: Sie haben gesagt, die Veränderung erfolge zu schnell. Wenn wir aber Verbesserungen machen wollen, beklagen Sie sich immer, es gehe alles zu langsam! Also, sagen Sie doch jetzt auch ja! Der Ständerat schaut die Sache ja nochmals an. Ich bin wirklich erstaunt über die Äusserung, die Sie im Namen der Fraktion gemacht haben.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Vorschläge haben, genau in dieser Form, der Kommission nicht vorgelegen. Beides sind aber nach meinem Dafürhalten sehr geringfügige Änderungen, und man dürfte kaum sagen, dass mit ihrer Annahme das Regierungssystem aus den Angeln gehoben würde.

Allerdings hat die Kommission über einen anderen Antrag, der in die gleiche Richtung zielte, nämlich zur Frage eines Regierungssprechers, eine Diskussion geführt. Am Schluss der Diskussion hat sie mehrheitlich entschieden, die Sache auf sich beruhen zu lassen, weil man zur Erkenntnis kam, dass das, was echte und gute Führung verlange, nicht legifert werden könne. Da können Sie noch so ausgefeilte Gesetze formulieren – wenn die Leute selber nicht führen wollen und in der Not auch nicht führen, dann nützt auch das Gesetz nichts.

Die Diskussion, die jetzt im Rat stattgefunden hat, fand vorgängig also auch in der Kommission statt, weil in den letzten Monaten zweifellos keine musterhaften Erfahrungen mit bundesrätlicher Kommunikationspolitik gemacht werden konnten. Aber wir hielten am Schluss eigentlich dafür, dass wir das auch nicht über diese oder ähnliche Ergänzungen machen können.

Die Nennung eines Regierungssprechers wurde aus diesem Grunde abgelehnt. Man wollte keine neue Institution schaffen. Man anerkannte auch, dass die Informationsbedürfnisse, selbst bei guter Führung des Kollegiums, sehr unterschiedlich sind. Sie lassen sich deshalb kaum rezeptartig auflisten, weil die Anforderungen und insbesondere auch die Zeitverhältnisse sehr unterschiedlich sind. Letztlich müsse man ein Gesetz eben nicht mit Bezug auf Personen, sondern mit Bezug auf echte Probleme machen.

Also kamen wir zum Schluss, das Ganze auf sich beruhen zu lassen. Persönlich halte ich das eigentlich jetzt noch für richtig. Ich werde aus diesen Gründen beide Anträge ablehnen, ohne Ihnen allerdings eine Empfehlung der Kommission dazu abgeben zu können.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Ces deux propositions, qui ont été déposées à la fois par le groupe libéral et par M. Loeb, n'ont pas été débattues, bien sûr, au sein de la commission parlementaire. Par conséquent, je ne puis pas donner l'avis de toute la commission. Toutefois, je puis dire qu'au sein de la commission, nous avons suivi l'avis du Conseil fédéral, à savoir s'en tenir au projet qui a été longuement débattu dans les Chambres fédérales, qu'il s'agisse du Conseil national ou du Conseil des Etats, et qu'il ne fallait pas s'en écarter. C'est la ligne de conduite qui a été retenue.

Cela dit, ces deux propositions ont le mérite de poser un vrai problème. Il est indiscutable que le Conseil fédéral ne fonctionne pas à satisfaction aujourd'hui. Alors, que faut-il faire? Faut-il aller dans cette direction? Si on voulait aller dans cette direction, ça impliquerait des changements qui pourraient être plus que des changements de forme. Je m'explique: la proposition Loeb précise «détermine les points à l'ordre du

jour et fixe les priorités». Dans un Gouvernement collégial où l'on attache une grande importance à chaque chef de département, il est évident que les objets doivent être présentés par les différents départements. Alors, si le président a la compétence de fixer les priorités, de déterminer l'ordre du jour sans une étroite collaboration, il peut y avoir là quelques effets pervers.

Je ne crois pas cependant que ce soit l'idée de M. Loeb. Son idée, certainement, va dans le sens d'un meilleur fonctionnement du collège. Mais il pourrait y avoir quelques difficultés d'application, car le président n'est qu'un primus inter pares avec cette conception du gouvernement que nous avons.

Il faudrait aller sans doute plus loin, peut-être vers un régime présidentiel. M. Bonny a déposé une motion qui demande, par exemple, que le président soit élu pour une durée plus longue qu'une année. Je pense que ces problèmes mériteraient un examen attentif, parce qu'ils sont soulevés avec raison, mais dans le cadre d'une réforme un peu plus importante du fonctionnement du Gouvernement.

En ce qui concerne la proposition du groupe libéral défendue par Mme Sandoz Suzette, elle propose précisément que ce soit le président qui s'exprime au nom du collège pour les affaires importantes. Il est évident qu'on pourrait aller dans une telle direction, mais quelles sont les affaires importantes? Vous dites qu'à l'article 13 de la loi on parle aussi des affaires importantes: c'est une appréciation qui serait laissée aux soins du président, si je vous comprends bien. Là aussi, il pourrait y avoir quelques effets pervers.

Les propositions sont fondées, mais, pour être adoptées, elles demanderaient une modification plus importante du régime gouvernemental.

C'est la raison pour laquelle je refuserai également ces deux propositions.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Effectivement, les propositions faites ici sont importantes.

En ce qui concerne tout d'abord la proposition du groupe libéral, plusieurs interprétations étaient possibles. Mme Sandoz Suzette a donné celle qui devrait être l'interprétation authentique de cette proposition: le président seul s'exprime au nom du collège pour des affaires importantes, telles que définies à l'article 13. Les affaires importantes, selon l'article 13, sont celles qui sont débattues oralement en séance, c'est-à-dire à peu près 4000 affaires par année. Vous donnez là au président quasiment l'exclusivité de s'exprimer publiquement devant le Parlement, dans cette salle. Et dans des conférences internationales, quel que soit le sujet traité, seul le président pourrait se rendre à ces endroits où il devrait exprimer le point de vue du collège! C'est tout simplement irréaliste.

Je ne suis pas sûr, au surplus, Madame Sandoz, que cela soit conforme à l'article 95 de la constitution qui met tous les conseillers fédéraux sur un pied d'égalité. C'est pourquoi la notion d'un système présidentiel n'a pas pu être retenue dans ce projet de loi, parce que nous n'avons pas voulu toucher à la constitution.

Mais j'insiste encore sur un autre point. Comment imaginez-vous qu'un président, chef d'un département X ou Y, qui n'est pas le Département des finances, puisse ici, dans cette salle, débattre d'une loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, par exemple? C'est ce que dit votre texte. Le président serait seul à pouvoir s'exprimer au nom du collège pour des affaires importantes; or, la loi sur la taxe sur la valeur ajoutée, c'est une affaire importante. Si vous dites qu'il est seul à pouvoir s'exprimer, simplement il n'a pas le droit d'être remplacé. Le texte ne dit peut-être pas ce que vous voulez, mais c'est ce que dit votre texte.

Quant à l'argument de M. Vollmer, je l'ai évoqué tout à l'heure, ça va même plus loin: le ministre des affaires étrangères ne pourrait plus s'exprimer, au nom du collège, dans des conférences internationales ou autres, s'il n'est pas président. Donc, à l'évidence, le texte que vous avez donné poursuit peut-être une bonne intention, mais il n'est pas applicable tel quel et il ne peut pas être accepté.

La proposition Loeb va beaucoup moins loin que la loi actuelle. La loi actuelle prévoit à son article 17 alinéa 2 que le Conseil fédéral «est convoqué par le chancelier de la Confédération à la demande du président de la Confédération».

A l'article 26 alinéa 2 lettre a, le président de la Confédération «veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations dans les délais, avec efficacité et de manière coordonnée». C'est donc tout le problème de fixer les priorités.

A l'article 26 alinéa 2 lettre b, le président «prépare les délibérations du Conseil fédéral».

A l'article 33 lettre b, le chancelier de la Confédération «élabore pour le président de la Confédération le programme de travail et la planification des affaires du Conseil fédéral».

Donc, on a donné beaucoup plus de détails que ce que vous dites vous-même en disant que le président doit faire simplement l'ordre du jour. La loi va beaucoup plus loin. Votre texte ne pourrait que semer la confusion, parce que l'on ne saurait plus si le président ne s'occupe que de faire l'ordre du jour, ce qui est un travail administratif, ou s'il doit faire tout ce que dit déjà la loi. Et alors, pourquoi le répéter? C'est déjà dans trois articles de la loi. Cela me paraît donc superflu.

C'est la raison pour laquelle, sans avoir pu consulter le Conseil fédéral, puisque les propositions ne sont arrivées qu'après la séance, je vous invite à ne pas accepter ces deux propositions.

Sandoz Suzette (L, VD): Je voulais simplement faire remarquer à Monsieur le Chancelier que j'attirais l'attention sur le fait que la notion d'«affaires de grande importance» a été introduite dans un article 13. Par conséquent, on admet qu'une notion figure dans un article et qu'elle ne soit pas définie de manière déterminée. Mais je parlais de l'idée – oh, tout le monde peut se tromper – que le Conseil fédéral était assez sage pour savoir, en relation avec l'article 25 lettre e (nouvelle), ce qui était une affaire de grande importance impliquant que la communication ne donne lieu à aucune des interprétations variées liées aux différences de sensibilité culturelle, et qu'il ne considérerait pas forcément que la loi sur la TVA, si importante qu'elle soit, ne nécessitât que l'intervention du président de la Confédération.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Les «affaires de grande importance» de l'article 13 sont celles sur lesquelles le Conseil fédéral doit délibérer. Imaginez-vous qu'on puisse arrêter le projet de loi sur la TVA sans en délibérer au Gouvernement, avant de venir chez vous? Si on en a délibéré au Gouvernement, c'est une affaire de grande importance et, par conséquent, seul le président de la Confédération pourrait venir s'exprimer au Parlement! C'est simplement inapplicable.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der liberalen Fraktion	40 Stimmen
Dagegen	57 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag Loeb	39 Stimmen
Dagegen	61 Stimmen

Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 20.05 Uhr

La séance est levée à 20 h 05

96.076

**Regierungs- und Verwaltungs-
organisationsgesetz (Teil II)**
**Organisation du gouvernement
et de l'administration. Loi (Partie II)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 167 hiervor – Voir page 167 ci-devant

Art. 26–35

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 36***Antrag der Kommission**Abs. 1–3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Abs. 4**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(von Felten, Aepli, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, Tschäppät, Vollmer)

.... Mitarbeiterinnen und fördern die Gleichstellung von Frau und Mann.

Art. 36*Proposition de la commission**Al. 1–3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Al. 4**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(von Felten, Aepli, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, Tschäppät, Vollmer)

.... soit assurée; ils veillent en outre à promouvoir l'égalité de l'homme et de la femme.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die überwiegende Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen, den Minderheitsantrag abzulehnen. Dabei steht nicht etwa zur Diskussion, dass man die Bemühungen um Gleichstellung von Frau und Mann negieren will, sondern es geht darum, dass die Gleichstellungssituation nun in einem separaten Erlass geregelt ist und es mehr Missverständnisse schafft als Klarheiten bringt, wenn ab und zu in irgendeinem Erlass diese Grundsätze wiederholt werden.

Ich bitte Sie, zusätzliche oder anderweitige Begründungen seitens der Antragsteller vorbehalten, den Minderheitsantrag abzulehnen.

von Felten Margrith (S, BS), Sprecherin der Minderheit: In der Kommission wurden folgende Einwände gegen meinen Antrag vorgebracht: Die Gleichstellung wird von der Verfassung verlangt, und das Gleichstellungsgesetz ist in Kraft; das genügt ja wohl.

Nein, das genügt nicht! Die Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau ist zwar in diesen Gesetzen proklamiert, aber als Führungsgrundsatz, als aktives Handlungsgebot, als Dauerauftrag wird der Grundsatz kaum verstanden. Deshalb muss dieser Grundsatz als Führungsgrundsatz der Bundesverwaltung im Gesetz verankert werden. Ein Diskriminierungsverbot allein genügt nicht.

Auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene lässt sich nach wie vor folgendes feststellen: Je höher die Stufe in der Verwaltungshierarchie, desto kleiner der Frauenanteil! Der Handlungsbedarf ist evident. In verschiedenen Untersuchungen wurde festgestellt, dass Männer und Frauen bei der Auswahl in ihren Kompetenzen unterschiedlich wahrgenommen werden. So werden Frauen trotz besserer Schulabschlüsse häufig nicht berücksichtigt. In diesen Belangen müssen das Fachwissen, die Reflexion und die Sensibilität erhöht werden. Allen Lippenbekenntnissen zum Trotz: Tatsache ist, dass Frauen nach wie vor nicht befördert, nicht in Chefpositionen gewählt und in Bereichen mit wenig Kompetenzen belassen werden, und zwar aus dem einzigen Grund, weil sie Frauen sind.

Der Minderheitsantrag wurde noch aus einem weiteren Grund gestellt: In der Diskussion um das New Public Management und die Angleichung des öffentlich-rechtlichen

Dienstverhältnisses an das privatrechtliche wird von den Angestellten der öffentlichen Verwaltung immer mehr Flexibilität verlangt, was die Arbeitszeiten und die Anstellungsverhältnisse betrifft. Frauen sind aufgrund ihrer Biographien viel exponierter als Männer, weil sie aus familiären Gründen die Verantwortung für das Wohlergehen der Familie alleine tragen. Es ist deshalb wichtig, die spezifisch weiblichen Lebensumstände respektive die sozialen Defizite der Männer zu berücksichtigen und einen entsprechenden Grundsatz im Gesetz zu verankern.

Die Realisierung von Chancengleichheit für Frauen als Führungsgrundsatz ist also ebenfalls ein Gegensteuermittel zum NPM-Modetrend. Wo Deregulierung, Demokratieabbau und Abbau des Rechtsstaates angesagt sind, machen Frauen notgedrungen Zweite. Der freie Markt als Modell für das Gemeinwesen wäre der Ausverkauf unserer grundlegenden Staatsidee, die einmal zumindest theoretisch auf Gerechtigkeit für alle, Chancengleichheit, Solidarität und Ausgleich ausgerichtet war. Gleichstellung liegt genau genommen quer im NPM-Konzept.

Es ist unbestritten, dass wir im Bereich der formalen Gleichstellung viel erreicht haben. Von der materiellen Gleichstellung sind wir aber nach wie vor sehr weit entfernt. Es handelt sich deshalb um eine Daueraufgabe, mit der wir uns immer wieder befassen müssen.

Über die Gleichstellung bei der Weiterbildung muss noch gesagt werden, dass Personen in Teilzeitarbeitsverhältnissen meist nur einen beschränkten Zugang zur internen Weiterbildung haben; davon sind wiederum hauptsächlich Frauen betroffen. Deshalb soll die Förderung der Gleichstellung gerade auch im Hinblick auf die Weiterbildung in die Führungsgrundsätze aufgenommen werden.

Ich bitte Sie, diesem Antrag der Minderheit zuzustimmen.

Präsident: Die FDP- und die SVP-Fraktion sowie die Fraktion der Freiheits-Partei lassen mitteilen, dass sie die Mehrheit unterstützen.

Gysin Remo (S, BS): «Wo bleiben die Frauen?» Das ist der Titel einer Interpellation, die Frau Vermot letzte Woche eingereicht hat. Es geht um die Verwaltungsreform, die auch hier zur Debatte steht, um das Projekt Nove. Sie zeigt darin, wie in neun Arbeitsgruppen 148 Männer und lediglich 5 Frauen beschäftigt werden. Das ist Ihr ureigenstes Gebiet und ganz aktuell, Herr Bundeskanzler Couchepin. Ich habe überhaupt kein Verständnis dafür, wenn Sie nachher die Frauenförderung und die Gleichstellung ablehnen sollten.

Werfen Sie einen Blick auf den ersten Bericht des Eidgenössischen Personalamtes zur Frauenförderung. Sie ersehen daraus, dass der Bundesrat mit entsprechenden Weisungen und anderen Massnahmen tatsächlich Anstrengungen unternimmt. 60 Prozent der Bundesämter haben bereits ein Programm zur Frauenförderung entwickelt. Der Frauenanteil in der Bundesverwaltung allgemein ist – das wird lobend hervorgehoben – von 1991 bis 1996 von 17,4 auf 19,8 Prozent der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter insgesamt gestiegen. Die Tendenz ist gut, die Zunahme aber völlig ungenügend.

Schauen Sie z. B. die Frauenanteile beim Kader an: Wir haben beim obersten Kader einen Frauenanteil von sage und schreibe lediglich 4,7 Prozent. Wir haben im Kader insgesamt einen Frauenanteil von lediglich 7,9 Prozent; auch das ist beschämend. Ich frage Sie, Herr Bundeskanzler: Welches sind denn Ihre Ziele für die Förderung des Frauenanteils, für das laufende Jahr und für die nächste Periode? 40 Prozent der Bundesämter haben überhaupt noch kein Programm erstellt. Aus diesem Bericht ist doch klar ersichtlich, dass die Gleichstellung, die Arbeit an der Frauenförderung, eine ganz besondere Haltung voraussetzt. Es braucht ein Know-how, es braucht eine entsprechende Schulung, weil das eine ganz besondere Aufgabe ist.

Wenn zu Artikel 36 Details genannt werden, dass z. B. Kompetenzen und Verantwortung bei der Aufgabenübertragung übereinstimmen müssen oder dass die Auswahl und die Weiterbildung grundlegende Aufgaben sind, so gehören doch die

Gleichstellung und die Frauenförderung um so deutlicher explizit genannt. Herr Schmid, ich bitte auch Sie als Berichterstatter, das einzusehen und hier mitzuhelfen, Klarheit zu schaffen in einem Gebiet, in dem wir wirklich Nachholbedarf haben.

Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit, einen Passus zur Gleichstellung aufzunehmen, zu unterstützen.

Bühlmann Cécile (G, LU): In Artikel 36 werden die Führungsgrundsätze der Bundesverwaltung festgelegt. Er ist damit eine Art ein Schlüsselartikel. Den Zielen und Prioritäten, der Beurteilung der Leistungen und der Überprüfung der Ziele sowie der sorgfältigen Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist je ein Absatz gewidmet. Das sind alles wichtige Prinzipien der Führung.

Ein ebenso wichtiges Ziel aber, nämlich die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann, ging wieder einmal vergessen, und das ist wohl kein Zufall. Zu schön wäre es, wenn das Nichterwähnen der Gleichstellung als wichtiger Führungsgrundsatz Ausdruck davon wäre, dass die Gleichstellung selbstverständlich und verwirklicht ist! Aber dem ist leider nicht so.

Zwar hat es in den letzten Jahren insgesamt eine Steigerung des Frauenanteils in der Bundesverwaltung gegeben. Das haben meine beiden Vorrednerinnen gesagt; das ist zu anerkennen. Sie haben aber ebenfalls gesagt, dass von einer tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter noch keine Rede sein könne. Die Männer in Kaderfunktionen sind praktisch noch unter sich. Es gilt immer noch die Tatsache: Je tiefer die Löhne und das soziale Prestige der Arbeit, um so höher der Anteil der Frauen.

Dieser Zustand fällt nicht einfach vom Himmel. Wenn nämlich Frauen mit Kindern in der Bundesverwaltung nicht einmal ein Kinderhort zur Verfügung steht – wie ich letzte Woche erfahren habe –, darf man sich nicht wundern, wenn Frauen beruflich zurückstecken und zusehen müssen, wie Männer an ihnen vorbei aufsteigen und Karriere machen. Die Bundesverwaltung hat in den letzten Jahren Anstrengungen unternommen, um den Frauenanteil zu erhöhen; das will auch ich loblich erwähnen. Aber faktisch ist die Gleichstellung in der Bundesverwaltung erst um Nuancen besser als in der Privatwirtschaft, und es bleibt noch sehr viel zu tun. Dazu kommt, dass die Bemühungen und Errungenschaften der Gleichstellung durch die Krise leider bereits wieder bedroht sind.

Deshalb muss dieser Grundsatz, wie ihn die Minderheit von Felten verlangt, unbedingt im Gesetz festgeschrieben werden. Wenn Sie, wie es in der Kommission fast alle beteuert haben, mit dem Grundsatz einverstanden sind, begreife ich Ihren Widerstand nicht, den Grundsatz dann auch ausdrücklich festzulegen!

Die grüne Fraktion unterstützt den Minderheitsantrag von Felten, weil er für uns eine Selbstverständlichkeit ist und den Grundsätzen grüner Politik entspricht.

Leu Josef (C, LU): Die CVP-Fraktion unterstützt die Zielsetzung des Anliegens, das von der Minderheit von Felten vertreten wird.

Wir sind aber aus grundsätzlichen Überlegungen dagegen, dass bei einer Gesetzesberatung immer wieder versucht wird, Bereiche zusätzlich zu regeln, für die bereits – wie im vorliegenden Fall mit dem Gleichstellungsgesetz und mit verwaltungsinternen Weisungen – rechtliche Verpflichtungen bestehen. Darin ist auch die Gleichstellung bei der Weiterbildung und der Förderung für Kaderpositionen enthalten.

Weil das offenbar – wir haben es jetzt erlebt – von verschiedenen Kreisen anders gesehen und gewichtet wird, bitte ich den Herrn Bundeskanzler, diesbezüglich zuhänden der Materialien eine klärende Aussage zu machen.

Aus den genannten Überlegungen wird die CVP-Fraktion die Mehrheit der Kommission unterstützen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: A l'article 36 alinéa 4, la minorité de la commission propose d'insérer dans cette loi la promotion de l'égalité de l'homme et de la femme.

Certes, il s'agit là d'un postulat fondamental, comme viennent de le relever certains intervenants, dont la réalisation revêt une importance capitale, notamment en matière professionnelle. Madame von Felten, vous avez raison, il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine au sein de l'administration fédérale et des régions pour faire progresser cette égalité, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Mais, par 13 voix contre 6, la commission vous invite à refuser la proposition de la minorité et à vous en tenir au projet du Conseil fédéral qui a d'ailleurs été adopté par le Conseil des Etats.

En effet, la majorité de la commission estime que cette question fondamentale, comme on vient de le dire, est déjà traitée à satisfaction par une législation spécifique récente sur l'égalité; il est préférable de ne pas alourdir le texte de la LOGA en y faisant également référence, parce qu'on pourrait évidemment ajouter toute une série d'autres dispositions. D'ailleurs, la commission se demande si, dans ce cas, d'autres notions importantes telles que, par exemple, une représentation plus équitable des minorités latines au sein de l'administration fédérale ne devrait pas aussi figurer dans cette LOGA. Elle rappelle que l'alinéa 1er de l'article 3 de la loi – sur les principes régissant l'activité du Gouvernement et de l'administration – est parfaitement clair puisqu'il dit: «Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en se fondant sur la constitution et sur la loi.» Donc, la majorité de la commission, tout en partageant l'avis de la minorité sur le fond, estime qu'il serait dangereux, du point de vue de la technique législative, de faire chaque fois référence à toute une série de lois, même si celles-ci revêtent une importance toute spéciale.

Pour toute ces raisons, je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à adhérer à la décision du Conseil des Etats et à repousser la proposition de la minorité.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: C'est une position difficile que la mienne, dans ce sens que j'ai toujours été, et je l'ai prouvé lorsque j'étais parlementaire dans mon canton, un partisan de l'égalité des hommes et des femmes, ou des femmes et des hommes si vous préférez, puisque j'avais déposé une motion demandant l'introduction du vote des femmes au niveau cantonal valaisan et que j'ai obtenu gain de cause – ce qui a d'ailleurs eu certains développements au plan fédéral.

Mais je suis un pragmatique, et j'en ai fait la preuve, Monsieur Gysin Remo: lorsque j'ai repris la direction de la Chancellerie fédérale en 1991. Nous avions 42 femmes sur 111 collaborateurs en 1992; et nous avons actuellement 62 femmes sur 150 collaborateurs, c'est-à-dire que 50 pour cent des engagements nouveaux sont allés à des femmes. Donc je crois avoir fait la preuve que j'y crois, et que j'essaie d'appliquer pratiquement ce principe.

Mais d'autres avant moi l'ont dit, les principes sont ancrés dans la constitution et dans la loi, dans des directives du Conseil fédéral. Il est vrai que ces objectifs ne sont pas encore réalisés de manière satisfaisante, de même que pour les Romands – le rapporteur de langue française l'a dit tout à l'heure. A mon avis, le principe, il est inscrit, il est admis: ce qu'il faut, c'est travailler à sa réalisation. Il est parfaitement inutile de multiplier les dispositions légales, ce qu'il faut, c'est les appliquer et non pas se donner bonne conscience en rajoutant, à chaque occasion, dans une nouvelle loi, un principe qu'on n'arrive pas à appliquer concrètement. Le travail maintenant doit se faire dans la réalité, dans l'application des lois qui existent. Il est donc inutile d'en rajouter.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous demande de suivre la proposition de la majorité de la commission.

Abs. 1–3 – Al. 1–3

Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

56 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

34 Stimmen

Art. 37–42*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 43***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

*Antrag Stucky**Abs. 6 (neu)*

Die Bundesversammlung genehmigt die vom Bundesrat in Anwendung von Artikel 43 Absatz 3 gefassten Beschlüsse.

Art. 43*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Proposition Stucky**Al. 6 (nouveau)*

L'Assemblée fédérale approuve les décisions prises par le Conseil fédéral en application de l'article 43 alinéa 3.

*Abs. 1–5 – Al. 1–5**Angenommen – Adopté**Abs. 6 – Al. 6*

Stucky Georg (R, ZG): Mit meinem Antrag will ich den heute geltenden Zustand fortsetzen. Bis jetzt sind mit dieser Praxis keine Schwierigkeiten zu vermelden. Der Bundesrat hatte sicher bei der Ausarbeitung einer Botschaft auch keine Schwierigkeiten.

Wir hatten schon engagierte Debatten über die Zuteilung eines Amtes, was zeigt, dass es eben um eine politische Frage geht. Dass es so ist, beweist der Bundesrat selber. In Absatz 3 spricht er von «politischer Ausgewogenheit» der Zusammensetzung der Departemente und weist auf das politische Kernstück hin. Solche Fragen gehören aber ins Parlament, und hier liegt eben ein Unterschied zur Wirtschaft, auf die sich der Bundesrat beruft. In der Wirtschaft haben wir eine klare Hierarchie und Führung, aber im Bund, in der Schweizerischen Eidgenossenschaft, führt nicht der Bundesrat allein, sondern mit ihm das Parlament.

Der Bundesrat – das wird dessen Sprecher zweifellos tun – kann sich wohl auf Führungsgrundsätze berufen, aber ich zweifle etwas an den schönen Darlegungen und Bestimmungen in diesem Gesetz. Es hat in einem Fall genügt, dass ein Bundesrat, dem ein Departementswechsel bevorstand, seinen Sendboten ausschickte, der mitteilen liess, sein Chef werde dadurch «in die zweite Liga befördert», und schon war der Bundesrat als Kollektiv bereit, die Ämter umzuteilen. Also hat das Kriterium Effizienz, das von unserer Regierung so gross herausgestrichen wird, nicht die Bedeutung, die ihm eigentlich zukäme.

Schliesslich mache ich auch darauf aufmerksam, dass aus unserem Rat immer wieder politische Vorstösse zur Schaffung von Ämtern respektive zur Einteilung von Ämtern eingereicht werden, etwa ein Bundesamt für Sport oder ein Bundesamt für Wettbewerbsfragen usw. Das bedeutet doch nichts anderes, als dass auch wir in der Legislative diese Frage politisch verstehen. Deshalb möchte ich dem Bundesrat in Organisationsfragen keine Blankokompetenz geben, sondern den Genehmigungsvorbehalt im Gesetz aufrechterhalten.

Ich bitte Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Die SP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie den Antrag Stucky ablehnt.

Leu Josef (C, LU): Der vorliegende Antrag Stucky entspricht nicht der Haltung, welche die CVP-Fraktion bis jetzt bei der

Erneuerung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation zum Ausdruck gebracht hat. Die Delegation der Organisationskompetenz ist eines der verbliebenen Standbeine dieses wichtigen Reformvorhabens, ein Kernstück, das nicht einfach herausgebrochen werden darf. Gerade jetzt, wo wir im Begriff sind, der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mehr Verantwortung, aber auch mehr Kompetenzen und Handlungsspielraum zu gewähren, ist es nicht konsequent, dem Bundesrat zu verwehren, seinen eigenen Bereich selbst und abschliessend zu organisieren.

Die Zuteilung der Ämter an die Departemente ist eine operative Aufgabe. Sie darf nicht auf Kosten von Effizienz, Zeit und Synergien «verpolitisiert» werden. Daher gehören operative Bereiche grundsätzlich in die alleinige Kompetenz des Bundesrates. Wir dürfen nicht bei jedem Schritt in Richtung echte Erneuerung ob dem eigenen Mut erschrecken und, wie es der Antrag Stucky will, mit neuen Sicherungen die alten Fesseln wieder wirksam werden lassen.

Eine Reform, die jegliches Risiko ausschliessen will, verändert letztlich auch nichts. Dann können wir die ganze Übung auch gleich abbrechen. Aber das wollen wir nicht. Was wir wollen, ist eine Regierung und Verwaltung, die aufgrund der strategischen Vorgaben durch das Parlament mit modernen Mitteln zeit- und sachgerecht führen und entscheiden kann. Aus den genannten Gründen bitte ich Sie namens der CVP-Fraktion, den Antrag Stucky abzulehnen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Der Antrag lag in der Kommission nicht vor. Allerdings war im Rahmen der Kommissionsdiskussion unbestritten, dass der Bundesrat mit dieser Gesetzgebung die Organisationsautonomie erhalten soll.

Der Antrag Stucky will nun diese Organisationsautonomie insoweit beschränken, als er eine Art pauschalen Genehmigungsbeschluss für die Ämterzuteilungen gemäss Artikel 43 Absatz 3 vorsehen will. In der Staatspolitischen Kommission des Ständerates ist ein ähnlicher Antrag, wie er hier jetzt dem Plenum vorliegt, abgelehnt worden.

An und für sich folgt unsere Kommission hier einem anderen Weg als Herr Stucky: Auf der einen Seite soll – das war bereits bei der früheren Vorlage so – der Bundesrat die Freiheit haben, diese Ämter zuzuteilen und sich frei zu organisieren; er soll sie im Rahmen der Leistungsaufträge auch führen können. Einen nachträglichen Eingriff in diese Kompetenz gibt es – auf der anderen Seite – höchstens insoweit, als eben während der Laufzeit dieser Leistungsaufträge allenfalls über das neue parlamentarische Instrument des Auftrages in die Art der Auftragserfüllung eingegriffen werden kann. Darüber werden wir aber beim nächsten Artikel sprechen. Darauf werde ich zurückkommen.

Gestützt auf die klare Zielsetzung der Kommission, hier an der Autonomie des Bundesrates nicht zu ritzen, beantrage ich persönlich, den Antrag Stucky abzulehnen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: Il ne faut pas faire un pas en avant et dix pas en arrière. Ça n'est pas la meilleure solution, Monsieur Stucky, pour réaliser avec efficacité une réforme de l'administration. Votre proposition consiste à dire que l'Assemblée fédérale devrait approuver les décisions prises par le Conseil fédéral en application de l'article 43 alinéa 3. Cette proposition n'a pas été discutée au sein de la commission, ayant été déposée bien sûr après les travaux de cette dernière. Toutefois, je puis en déduire que la commission, en aucun cas, ne peut se rallier à la proposition Stucky pour la simple et bonne raison qu'elle viderait de son sens la réforme en cours. Pour des raisons de cohérence et d'efficacité, nous avons voulu donner les compétences au Conseil fédéral de réformer l'administration. Cette volonté a déjà été clairement exprimée dans le premier projet de la LOGA. A l'exception des secrétaires d'Etat, le Conseil fédéral, sur la proposition du Parlement d'ailleurs, a accepté de reprendre le premier projet afin de passer à l'action le plus rapidement possible. Alors, de deux choses l'une: ou bien l'on veut réaliser rapidement une réforme de l'administration et l'on donne les compétences au Gouvernement, ou bien on n'en veut pas

et on accepte la proposition Stucky. Dès lors, l'acceptation de cette proposition rendrait le processus de réforme plus lourd et plus compliqué et ne favoriserait en aucune manière la modernisation de l'appareil administratif. Je crois qu'il n'est pas inintéressant de dire ici qu'au moment où certains gouvernements cantonaux – je pense par exemple au gouvernement vaudois – veulent imiter l'exemple du Conseil fédéral, il serait tout à fait dangereux de retirer précisément ou de ne pas donner ces compétences au Conseil fédéral pour réaliser cette réforme indispensable dans les meilleurs délais.

Dès lors, je vous invite, au nom de la commission, à repousser la proposition Stucky et à vous rallier, à l'article 43, à la version du Conseil fédéral et du Conseil des Etats.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: M. Stucky nous dit qu'il n'a pas confiance dans le Conseil fédéral. C'est son droit. Il n'a pas dit pourtant pourquoi il aurait plus confiance dans le Parlement. Moi, j'ai confiance dans le Parlement et je prends acte que ce Parlement, par plusieurs motions, nous a demandé, immédiatement après le vote négatif de la première loi sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration, de reprendre le projet sans les secrétaires d'Etat. C'est ce que nous avons fait. Je suis bien convaincu que vous n'allez pas vous-mêmes vous déjuger par rapport à ce mandat précis.

Je suis, au nom du Conseil fédéral, absolument obligé de m'opposer très vigoureusement à la proposition Stucky. La réorganisation de l'administration, qu'a déjà entreprise le Conseil fédéral sous réserve d'obtenir les compétences de réalisation qu'il vous demande dans ce projet de loi, cette réorganisation a pour but de pouvoir rapidement adapter l'administration, la rendre souple, la rendre efficace et, en tout temps, la modifier en fonction des besoins. Ça n'est déjà pas très facile de le faire lorsqu'il s'agit de mettre d'accord les représentants des différents départements. C'est pratiquement impossible de l'imaginer si le Parlement devait s'en saisir. D'ailleurs, c'est ce que la loi actuelle prévoit et vous avez pu constater que l'on n'a pu, en vingt ans, modifier que l'un ou l'autre office, sans véritablement faire une réforme en profondeur.

Si la proposition Stucky devait être retenue, on paralyserait complètement le processus entrepris. On rendrait en fait la nouvelle loi sur l'organisation de l'administration quasiment superflue, parce que ce ne serait qu'une toilette de la loi actuelle. Et surtout, je pense qu'on aurait véritablement une figure pitoyable face à l'opinion publique qui attend du Parlement comme du Gouvernement qu'on fasse enfin le nécessaire pour avoir une administration plus efficace et plus dynamique.

C'est la raison pour laquelle, avec la commission, je vous demande de rejeter la proposition Stucky.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Stucky	22 Stimmen
Dagegen	96 Stimmen

Art. 44

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit I

(Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Streichen

Minderheit II

(Vollmer, Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, von Felten)

Abs. 1

Der Bundesrat kann, im Rahmen einer Versuchsphase, einer beschränkten Anzahl Gruppen und

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 44

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité I

(Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Biffer

Minorité II

(Vollmer, Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, von Felten)

Al. 1

Le Conseil fédéral peut, au cours d'une période d'essai, confier des mandats de prestations à un nombre limité de groupements ou offices

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Art. 64a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Streichen

Art. 64a

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Biffer

Änderung von anderen Bundesgesetzen

Antrag der Kommission

Ziff. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ziff. 2, 3

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Aeppli, Bülmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Streichen

Ziff. 4 (neu)

Mehrheit

Einleitung

4. Das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 wird wie folgt geändert:

Art. 22quater Abs. 1 (neu)

Der Auftrag weist den Bundesrat an, einen Leistungsauftrag gemäss Artikel 44 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu erlassen oder zu ändern. Der Auftrag wirkt als Richtlinie, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf.

Art. 22quater Abs. 2 (neu)

Der Auftragsentwurf kann geändert werden.

Art. 22quater Abs. 3 (neu)

Der Auftrag bedarf der Zustimmung des anderen Rates. Hält der Erstrat in der zweiten Beratung an einer Differenz fest, wird die Einigungskonferenz einberufen (Art. 17ff.).

Art. 22quater Abs. 4 (neu)

Beschlüsse eines Rates auf Abschreibung von Aufträgen bedürfen der Zustimmung des anderen Rates.

Minderheit

(Lauper, Comby, David, Ducrot, Leuba)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Modification d'autres lois fédérales*Proposition de la commission**Ch. 1*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Ch. 2, 3**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Aeppli, Bühlmann, de Dardel, Hubmann, Vollmer, von Felten)

Biffer

*Ch. 4 (nouveau)**Majorité**Introduction*

4. La loi sur les rapports entre les Conseils du 23 mars 1962 est modifiée comme suit:

Art. 22quater al. 1 (nouveau)

Le mandat charge le Conseil fédéral d'édicter ou de modifier un mandat de prestations qu'il aura confié en vertu de l'article 44 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Le mandat a valeur de directives. Il ne peut être dérogé de ces directives que dans des cas justifiés.

Art. 22quater al. 2 (nouveau)

Le projet d'un mandat peut être modifié.

Art. 22quater al. 3 (nouveau)

Le mandat doit être approuvé par l'autre Conseil. Si le premier Conseil saisi maintient une divergence au cours de la deuxième délibération, la Conférence de conciliation se réunit (art. 17ss.).

Art. 22quater al. 4 (nouveau)

Les décisions d'un Conseil relatives au classement d'un mandat doivent être approuvées par l'autre Conseil.

Minorité

(Lauper, Comby, David, Ducrot, Leuba)

Rejeter la proposition de la majorité

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Bereits in der am 9. Juni 1996 abgelehnten Vorlage zur RVOG-Revision war das Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, das Konzept des sogenannten New Public Management (NPM), enthalten. In der Diskussion vor der Volksabstimmung hat das Konzept eigentlich zu wenig Widerstand Anlass gegeben. Ich verzichte deshalb darauf, über Inhalt und Konzept dieser leistungsorientierten Verwaltungsführung jetzt im ersten Umgang spezielle Ausführungen zu machen. So steht insbesondere die Kommissionsmehrheit auch heute zu Artikel 44 dieser Vorlage und, im gleichen Zusammenhang, zum neuen Artikel 22quater des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG). Der Streichungsantrag der Minderheit I (Aeppli) zu Artikel 44 RVOG, ist, wenn ich mich an die Diskussion in der Kommission erinnere, wahrscheinlich eher ein Eventualantrag für den Fall, dass Artikel 22quater GVG nicht akzeptiert werden sollte. Es wird deshalb nach meinem Dafürhalten zu Recht vorgeschlagen, in der Abstimmungskasse dann zuerst über Artikel 22quater GVG zu bestimmen. Die Konzeption der Kommissionsmehrheit ist, kurz gesagt, die folgende: Auf der einen Seite steht man zur grösseren Organisationsautonomie der Verwaltung, d. h. des Bundesrates, auf der anderen Seite sucht man ein Gegenstück des Parlamentes, um für Notfälle den Zugriff auf diese höhere Autonomie zu erhalten. Die Kommissionsmehrheit steht also zur neuen Kompetenzzuteilung an den Bundesrat, «für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit bestimmen» zu können.

Wie Sie in Artikel 64a des ständerätlichen Beschlusses – dieser wird von der Kommissionsmehrheit nicht bestritten – sehen, soll der Bundesrat «den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes einen Evaluationsbericht» vorlegen, in dem er zur Umsetzung dieser leistungsorientierten Verwaltungsführung Stellung nehmen soll.

Damit ist eigentlich gesagt, dass es sich hier um eine Versuchsphase handelt, wobei die Botschaft auf Seite 13 insgesamt neun – eventuell später zusätzlich fünf weitere – Bereiche definiert, in denen diese neue Verwaltungsorganisation zur Einführung kommen kann. Was in der Konzeption in unserer Gesetzgebung allerdings als Versuchsphase angelegt ist, ist selbstverständlich in bezug auf die Leistung dieser Verwaltungszweige für die Dauer der Geltung nicht provisorisch. Gegenüber Bürgerinnen und Bürgern tritt die Verwaltung in diesen Ämtern unter Freiheiten und Pflichten von NPM auf und erfüllt in dieser Organisationsform einen gesetzlichen Auftrag.

Aus diesem Grunde diskutierte die Kommission auch das für uns logische Gegenstück zu dieser höheren Verwaltungsautonomie, nämlich den erwähnten Durchgriff des Parlamentes während dieser Phase, also das Institut des sogenannten Auftrages. Mit anderen Worten: Der höheren Autonomie auf der einen Seite steht damit auch das neue Instrument des Auftrages auf der anderen Seite gegenüber.

Der Auftrag selbst ist nun nicht derart neu, dass man ihn allein mit dem Argument mangelnder Praxis bekämpfen könnte. Vorweg ist festzuhalten, dass in der Praxis des Nationalrates stets wieder sogenannte unechte Motionen überwiesen wurden und werden; das sind verbindliche Aufträge des Parlamentes, die in die Kompetenz des Bundesrates eingreifen und an sich nicht zugelassen sein sollten. Der Ständerat ist in diesem Punkt bekanntlich etwas konsequenter, hat aber in seiner Praxis ebenfalls Sündenfälle zu verzeichnen.

Im Rahmen der Arbeiten zur Kompetenzabgrenzung zwischen Bundesrat und Bundesversammlung haben übrigens die beiden Staatspolitischen Kommissionen den Bericht des Experten, Prof. Georg Müller, diskutiert; sie werden den Verfassungskommissionen die generelle Einführung des Institutes des Auftrages beantragen. Das Institut des Auftrages ist, wie gesagt, nicht grundsätzlich neu. Man kann sich dabei auf eine seriöse Untersuchung im Rahmen dieser Gesamtbeurteilung berufen.

Vorliegend geht es einzig um den Auftrag für Leistungsaufträge gemäss Artikel 44 RVOG, wie es in Artikel 22quater GVG expressis verbis steht. Es geht also noch nicht um das allenfalls generell einzuführende Institut.

Wie diese erwähnte Untersuchung oder dieser Expertenbericht der beiden SPK gezeigt hat, geht es bei dieser «Neuerung» höchstens um die Klarstellung dessen, was seit der Gründung des Bundesstaates bis heute praktiziert wurde: dass nämlich die Bundesversammlung als dem Bundesrat übergeordnetes Organ auf dessen Geschäftsführung Einfluss nehmen kann.

Zu verschiedenen Zeiten wurden Diskussionen über die Rechtsnatur dieses Einflusses geführt. Während sie im 19. Jahrhundert völlig unbestritten war, kam dann eine Phase, in der diese Einflussnahme mehr und mehr bestritten wurde. So wurde 1979 ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz erstellt, in dem die Unzulässigkeit der Motion nicht nur im «ausschliesslichen», sondern auch im «delegierten» Kompetenzbereich des Bundesrates behauptet wurde. Erst 1986 schliesslich hat sich der Ständerat von dieser Auffassung überzeugen lassen; der Nationalrat hingegen stimmte einer entsprechenden GVG-Revision nicht zu und hielt damit ausdrücklich an der Zulässigkeit der Weisungen im «delegierten» Kompetenzbereich fest.

Ich erwähne das, weil geltend gemacht werden könnte, dass über die Revision des RVOG hier ein absolut neues Institut Eingang findet, und um Ihnen darzutun, dass das Institut des Auftrages nicht derart neu ist und bereits mehrfach vor den Räten zu Diskussionen Anlass gegeben hat.

Schliesslich weise ich darauf hin, dass die Parlamentarische Untersuchungskommission betreffend die Organisations- und Führungsprobleme bei der Pensionskasse des Bundes, die PUK PKB, in ihrem Bericht vom 7. Oktober 1996 eine parlamentarische Initiative eingereicht hat, in der sie eine Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes dahingehend fordert, dass die Bundesversammlung dem Bundesrat Aufträge in seinem Zuständigkeitsbereich in Form einer Richtlinie erteile

len können soll (Teil IV, Kap. 4, Ziff. 4.4). Beide Räte haben der Initiative Folge gegeben, der Ständerat mit 20 zu 9 Stimmen und der Nationalrat ohne Gegenantrag.

Rechtsetzung und Vollzug lassen sich, wie ausgeführt, nicht immer klar voneinander abgrenzen. Beide Gewalten wirken letztlich notwendigerweise an den Grundfunktionen der jeweils anderen Gewalt mit, und diese Erkenntnis ist im modernen Leistungsstaat immer deutlicher feststellbar. Das Instrument des Auftrages ist jetzt so konzipiert, dass die Zuständigkeiten klar getrennt bleiben sollen und die Entscheidungsfreiheit des Bundesrates nicht verletzt werden soll. Um dem gerecht zu werden, wird zwischen Weisungs- und Richtliniencharakter des Auftrages unterschieden. Vorliegend heisst dies in bezug auf die Leistungsaufträge gemäss Artikel 44 RVOG nun, dass ein Auftrag im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates als Richtlinie gilt, d. h., die Bundesversammlung legt Grundsätze und Kriterien fest, nach denen der Bundesrat bestimmte Regelungen zu treffen hat.

Der Auftrag gibt die Richtung an, bindet jedoch den Bundesrat nicht absolut, d. h., dieser kann in begründeten Fällen von der Richtlinie abweichen. In diesem Fall hat er der Bundesversammlung darüber Rechenschaft abzulegen. Diese Form des Auftrages wünscht man nun in bezug auf das NPM. Beide Kammern könnten also durch Überweisung eines entsprechenden Auftrages den Bundesrat zur Rechenschaftsablage zwingen, wenn die Entwicklung von NPM in eine Richtung gehen sollte, die der politisch übergeordneten Instanz nicht passen würde.

Als Einwand gegen den Auftrag wird etwa vorgebracht, dass dieser zu einer unerwünschten Selbstbindung des Parlamentes führe und die Unabhängigkeit der Oberaufsicht in Frage stelle. Dagegen ist einzuwenden, dass jede Ausübung von Einfluss denjenigen bindet, der Einfluss nimmt. Das Parlament bindet sich – wenn Sie so wollen – mit jedem Gesetz, das es erlässt, und zwar noch viel mehr, als es sich mit der Erteilung einer Richtlinie an den Bundesrat binden würde. Dennoch sind die Gesetze in einzelnen Fällen aufgrund veränderter Umstände bereits nach kurzer Zeit wieder revidiert worden.

Unbehilflich ist nach dem Dafürhalten der Mehrheit auch der Einwand, dass der Bundesrat durch dieses Auftragsrecht des Parlamentes die notwendige Autonomie verliere, um diese selbständigen Verwaltungseinheiten wirtschaftlich und effizient führen zu können. Immerhin weise ich bereits jetzt darauf hin, dass die Hürde, nämlich die Überweisung des Auftrages durch beide Kammern, recht hoch ist und man nicht davon ausgehen kann, dass der Auftrag zu einem permanenten Einfluss oder zu einem Dreinreden in die Kompetenzordnung des Bundesrates führen wird.

Zusammenfassend halte ich fest: Die Mehrheit der Kommission beantragt, dem grösseren Stück Freiheit des Bundesrates (durch die Gewährung dieser recht weitgehenden Verwaltungsautonomie im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung) auch das Gegenstück, nämlich die striktere Kontrollmöglichkeit in Form eines Auftrages, gegenüberzustellen. Dies, um einer Erfahrung gerecht zu werden, welche die PUK PKB bei der Untersuchung der Pensionskasse gemacht hat.

Ich behalte mir vor, nach gewalteter Diskussion allenfalls weitere Ausführungen zu machen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: J'aimerais solliciter votre attention pour vous donner la prise de position de la majorité de la commission concernant différents articles de la loi, à savoir les articles 44, 64, 64a, ainsi que l'article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Tout d'abord, l'article 44 «Mandats de prestations»: celui-ci prévoit à l'alinéa 1er que le Conseil fédéral a la compétence de confier des mandats de prestations à certains groupements ou offices et de leur conférer une certaine autonomie; l'alinéa 2 prévoit – c'est un amendement adopté par le Conseil des Etats pour donner au Parlement la possibilité de mettre son nez, si vous me passez l'expression, dans cette affaire: «Il (le Conseil fédéral) consulte au préalable la commission parlementaire compétente de chaque Conseil.» Ces

deux alinéas de l'article 44 ont été adoptés par le Conseil des Etats et bien sûr approuvés par le Conseil fédéral.

A l'alinéa 1er de l'article 44, il y a deux propositions de minorité, comme vous pouvez le constater:

1. La minorité I (Aeppli) demande purement et simplement de biffer cet alinéa 1er, privant en quelque sorte le Conseil fédéral de la possibilité d'introduire le «New Public Management» au sein de l'administration fédérale.

2. La minorité II (Vollmer) va plus dans le sens souhaité par le Conseil fédéral. Elle souhaite amender de manière plus restrictive l'alinéa 1er en limitant la compétence du Conseil fédéral. Cette proposition est formulée de la manière suivante: «Le Conseil fédéral peut, au cours d'une période d'essai, confier des mandats de prestations à un nombre limité de groupements ou offices»

La commission a donc procédé à une analyse globale, comme l'a relevé le vice-président, des articles 44, 64 et 64a, ainsi que de l'article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils, qui sont, il faut bien le dire, caractérisés par leur interdépendance. C'est donc à la lumière de cette analyse que la commission vous propose de maintenir l'alinéa 1er de l'article 44 en rejetant la proposition de la minorité I. Par 14 voix contre 7, elle vous propose également de refuser la proposition de la minorité II à ce même alinéa 1er. Quant à l'alinéa 2, elle vous propose d'approuver la version du Conseil des Etats.

La majorité de la commission vous invite donc à soutenir le projet du Conseil fédéral à l'alinéa 1er et à l'alinéa 2 selon la décision du Conseil des Etats, pour les raisons suivantes.

Contrairement à la minorité I qui demande de biffer cet alinéa 1er, la majorité de la commission, à l'instar du Conseil fédéral, souhaite que le Gouvernement puisse introduire progressivement le «New Public Management» au sein de l'administration fédérale en réalisant un certain nombre d'expériences pratiques – en cela le Conseil fédéral va dans le sens souhaité par M. Vollmer. Comme je l'ai mentionné lors du débat sur l'entrée en matière, il faut prouver le mouvement en marchant, en optant en quelque sorte pour une approche pragmatique.

Certes, il y a des experts qui ont formulé plusieurs réserves en matière de respect des droits populaires dans le cadre de l'application de cette nouvelle méthode de gestion de l'administration, mais il y a aussi plusieurs autres experts qui mettent en évidence les avantages incontestables du «New Public Management». Dès lors, le Conseil fédéral arrive à la conclusion qu'il faut procéder à un certain nombre d'essais, de tests d'introduction de cette nouvelle méthode de gestion au sein de l'administration fédérale.

Selon le chancelier de la Confédération, M. François Couchepin, la mise en oeuvre de ces tests s'accompagnera d'une manière différente de gérer les offices. Actuellement, un office reçoit annuellement un budget et le Parlement contrôle sa gestion, sans avoir beaucoup de possibilités d'intervention. En revanche, dans la solution qui sera testée, il y aura plus d'autonomie dans la manière pratique d'exécuter les tâches, mais l'objectif sera connu avant. Le Parlement aura donc plus de possibilités d'influence politique. C'est en cela que réside l'intérêt de la nouvelle gestion publique, puisque les objectifs sont connus avant, ils sont valables pour une certaine période et le Parlement se prononce sur une enveloppe budgétaire globale.

Les offices envisagés pour la réalisation de ces tests sont: le Centre sportif national de la jeunesse à Tenero, l'Institut suisse de météorologie, l'Office fédéral des assurances privées, la Centrale de compensation à Genève, la Monnaie, la Commission fédérale des banques, l'Institut de virologie et d'immunoprophylaxie, l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle de l'Ofiamt, la section Astreinte au travail/Service civil de l'Ofiamt, la Commission de la concurrence et l'Office fédéral de la communication.

Cela représente à peine 0,6 pour cent du budget de la Confédération. La question importante qui se pose ici est de savoir si l'on veut donner les moyens au Conseil fédéral de réaliser rapidement la réforme en lui donnant la compétence de

regrouper les offices au sein des divers départements – ça, vous venez de le décider –, et il y a un deuxième pilier dans cette réforme qui consiste à donner la compétence au Conseil fédéral de réaliser ces tests qui ne touchent qu'une toute petite partie de l'administration puisque ça représente 0,6 pour cent du budget.

Sur ce deuxième point, il y a divergence. La majorité de la commission pense qu'il faut maintenir des compétences importantes dans les mains du Parlement et la minorité, dont je fais partie, estime qu'il faudrait donner ces compétences au Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral souhaite donc faire un certain nombre de tests durant une période transitoire, c'est-à-dire, comme le demandait au sein de la commission M. Vollmer, qu'il ne s'agit pas pour le Conseil fédéral d'utiliser l'article 44 pour introduire de façon généralisée le «New Public Management» au sein de l'ensemble de l'administration. C'est seulement au terme d'une période de quatre ans, d'une période transitoire, que le Conseil fédéral remettra un rapport d'évaluation pour nous dire quels sont les résultats obtenus et quels sont les outils à utiliser pour respecter les compétences à la fois du Parlement et du Gouvernement.

Dans un premier temps, la majorité de la commission de notre Conseil s'est ralliée à la version du Conseil des Etats à l'alinéa 2 de cet article. Puis elle a demandé d'aller plus loin encore en introduisant un article 22quater dans la LREC, sur proposition de Mme Aepli et M. Schmid.

J'en viens maintenant rapidement à l'article 64. Il s'agit ici des dérogations aux lois spéciales d'organisation. Dans le but de ne point freiner le processus de réforme de l'administration, la commission, par 14 voix contre 6, vous propose de vous rallier à la version du Conseil fédéral plutôt qu'à celle du Conseil des Etats, qui souhaiterait que la commission compétente de chaque Conseil fût consultée avant la dérogation provisoire à certaines lois spéciales. La commission vous propose donc de suivre la version du Conseil fédéral, d'autant plus que l'article 44 alinéa 2 prévoit qu'il consulte les commissions compétentes des deux Conseils. La majorité de la commission va même plus loin puisqu'elle veut introduire l'article 22quater dans la LREC.

Selon la version proposée précisément par la majorité de la commission, le Conseil fédéral serait toutefois contraint de soumettre à l'Assemblée fédérale les modifications nécessaires des lois fédérales et des arrêtés fédéraux de portée générale, au terme de la période transitoire de quatre ans. Il ne s'agit donc pas d'enlever définitivement, si j'ose dire, les compétences au Parlement puisque le Conseil fédéral, au terme de cette période, soumettrait les modifications nécessaires de ces différentes lois.

Enfin, à l'article 64a, il s'agit de l'évaluation des expériences faites avec les mandats de prestations. Je vous ai déjà parlé abondamment de cette question. Je répète simplement que l'idée du Conseil fédéral est de faire une mini-réforme puisque ça touche 0,6 pour cent du budget de la Confédération, quelque 44 milliards de francs, c'est donc peu de chose. D'ailleurs au sein de la commission, certains, dont M. Fritschi, demandaient d'aller plus loin dans l'introduction systématique du «New Public Management» pour atteindre l'objectif d'une meilleure efficacité de l'administration, et d'autres, au sein de la commission, estiment que c'est déjà aller trop loin. D'ailleurs, c'est l'avis de la majorité de la commission qui estime qu'il faut introduire un nouvel article 22quater dans la loi sur les rapports entre les Conseils.

Pour terminer, à l'article 64a, la majorité de la commission vous propose, par 15 voix contre 6, d'approuver, à l'instar du Conseil des Etats, la version du Conseil fédéral, contrairement à la minorité, qui propose de biffer cet article 64a.

Enfin, en ce qui concerne le dernier article, l'article 22quater (nouveau), je ne serai pas long puisque mon collègue rapporteur, auteur de la proposition avec Mme Aepli, au sein de la commission, vous a déjà expliqué en détail les raisons pour lesquelles la majorité de la commission vous proposait d'introduire cet article 22quater dans la loi sur les rapports entre les Conseils. Je dirai simplement que dans le but d'éviter de porter atteinte aux droits et aux compétences du Parlement

en matière d'introduction de nouvelles méthodes de gestion, la majorité de la commission, par 15 voix contre 6, vous propose de modifier cette loi sur les rapports entre les Conseils en exigeant que les projets de mandats de prestations prévus par le Conseil fédéral soient soumis aux Chambres fédérales. Cette solution est en fait reprise d'une proposition récente de la CEP, ainsi que des travaux en cours de la révision de la Constitution fédérale dans le domaine du renforcement des compétences du Parlement. La majorité de la commission a donc suivi en cela les propositions Aepli et Schmid Samuel. La minorité, dont je fais partie, vous propose au contraire de suivre l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des Etats et de donner au Conseil fédéral les moyens de réaliser plus rapidement l'introduction de cette méthode nouvelle afin d'atteindre les objectifs poursuivis par le Conseil fédéral, notamment afin de réaliser un certain nombre d'économies au sein de l'administration fédérale.

Voilà les explications que j'avais à vous donner au nom de la commission. Je répète que la majorité de la commission vous propose d'accepter l'article 22quater (nouveau) de la loi sur les rapports entre les Conseils.

Aepli Regine (S, ZH), Sprecherin der Minderheit: Zunächst gebe ich eine Erklärung zum besseren Verständnis unserer Streichungsanträge ab; die Fahne gibt hierüber zu wenig Klarheit.

Die Streichungsanträge bezwecken die Herauslösung all jener Bestimmungen, die die Einführung des New Public Managements in der Bundesverwaltung ermöglichen. Die Anträge verlangen, dass die Fragen, die sich in diesem Zusammenhang für die Bundesversammlung stellen, separat behandelt werden. Eine Verhinderung der geplanten Versuche ist damit nicht beabsichtigt.

«Wettlauf um die politische Führungsrolle» betitelte die «Neue Zürcher Zeitung» den Bericht über die Debatte des Zürcher Kantonsrates, der vor zwei Wochen erstmals Globalbudgets für 10 Amtsstellen genehmigte und laut über seine Rolle und seine Kompetenzen nachdachte. Damit hat die «NZZ» die Auseinandersetzung um die anstehenden Fragen auf den Punkt gebracht. Auch wir stehen in diesem Wettlauf. Ich habe manchmal den Eindruck, dass wir vor lauter Überlastung Gefahr laufen, den Anschluss an die Reformen, die der Bundesrat und die Bundesverwaltung in Angriff genommen haben, zu verschlafen und unsere schleichende Entmachtung freiwillig über uns ergehen zu lassen. Auch die Tatsache, dass die erste Auflage des RVOG im Juni 1996 abgelehnt wurde und die Fragen im Zusammenhang mit Leistungsauftrag und Globalbudgets nicht diskutiert wurden, ist nicht unbedingt Ausdruck dafür, dass man damit einverstanden war, sondern eher Ausdruck dafür, dass man diesen Fragen bisher zu wenig Aufmerksamkeit schenkte.

Nehmen Sie z. B. das ETH-Gesetz von 1991. Damals hat sich die Legislative darauf beschränkt, im Zweckartikel die strategische Zielsetzung von Wissenschaft, Bildung und Forschung festzulegen. Die ETH und ihre Forschungsanstalten wurden in die Autonomie entlassen, und wir haben alle vier Jahre Anspruch darauf, einen Bericht über ihre Tätigkeit zu erhalten. Die Finanzierung erfolgt über Globalbudgets, wobei die Finanzkommission bzw. das Parlament nur zwei Möglichkeiten haben: Entweder sie genehmigen das Globalbudget mit den Angaben der Verwaltung, oder sie genehmigen es nicht, was zur Folge hätte, dass die ETH für das kommende Jahr kein Geld hätten, was nichts als einen Scherbenhaufen zur Folge hätte. Ein Instrumentarium für eigene Leistungsvorgaben oder die Leistungsbemessung existiert nicht. Genau diesen Problemen setzen wir uns noch vermehrt, letztlich unbegrenzt aus, wenn wir dem Bundesrat einen Blankoscheck erteilen, seine Ämter künftig mit Leistungsaufträgen zu führen oder über Globalbudgets finanzieren zu lassen.

Ich weiss, Herrn Bundeskanzler Couchepin sträuben sich die Haare, wenn er das hört. Denn er hat immer wieder darauf hingewiesen, dass der Bundesrat erst nach sorgfältiger Evaluation der geplanten Projekte darüber entscheiden werde, ob eine breite Anwendung der neuen Führungsinstrumente sinnvoll sei. Er hat sich aber gleichzeitig standhaft geweigert,

die Versuchsphase auch gesetzlich als solche zu definieren. Das ist es eben, was unseren Widerstand provoziert hat. Unsere Einwände bzw. Anträge sind nicht darauf ausgerichtet, die Bemühungen um eine Reform der Verwaltungstätigkeit zu hintertreiben oder zu blockieren. Wir unterstützen die Versuchsprojekte des Bundesrates, denn die Möglichkeit, erstarrte Strukturen aufzubrechen und Innovationen durchzuführen, muss real und nicht im Sandkasten erprobt werden. Eine wirksame Erneuerung setzt aber in allererster Linie die Bereitschaft voraus, das System gemeinsam zu reformieren. Die Reformbestrebungen dürfen nicht darauf ausgerichtet sein, die Steuerungsinstrumente der Bundesversammlung auszuhöhlen und deren operative Kompetenzen ersatzlos zu beschneiden. In der vom Bundesrat vorgelegten Botschaft ist von dieser Bereitschaft überhaupt nichts zu spüren. An einen Ausgleich für die Kompetenzverschiebung zu seinen Gunsten, zu unseren Lasten, wurde offenbar nicht gedacht. Der Ständerat hat zwar versucht, etwas Gegensteuer zu geben, und hat den Bundesrat verpflichtet, bei der Erteilung von Leistungsaufträgen die zuständigen Kommissionen zu konsultieren und den Räten nach vier Jahren einen Evaluationsbericht zu erstatten. Das sind zwar keine besonders «beisskräftigen» Vorkehren, aber sie gehen zumindest in die richtige Richtung.

Die beratende Kommission unseres Rates ist einen qualitativen Schritt weiter gegangen und schlägt Ihnen die Einführung des Auftrages als Pendant zum Leistungsauftrag des Bundesrates vor, um die Möglichkeit zur politischen Mitbestimmung des Parlamentes sicherzustellen. Mit dem Auftrag kann beispielsweise verlangt werden, ein bestimmtes Amt mit einem Leistungsauftrag auszustatten, einen Leistungsauftrag in eine bestimmte Richtung zu revidieren, einen Leistungsstandard anders zu setzen oder künftig auf eine bestimmte Produktgruppe zu verzichten. Der Auftrag hat für den Bundesrat die Verbindlichkeit einer Richtlinie und greift damit nicht in seinen Zuständigkeitsbereich ein; die Berichterstatter haben bereits ausführlich darauf hingewiesen.

Die Idee zu diesem Instrument und seine Begründung entstammen dem Bericht der Expertenkommission Müller vom Dezember 1995, in dem die Kompetenzen des Parlamentes und die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament untersucht wurden. Dieser Bericht sollte eigentlich zur Pflichtlektüre jedes Ratsmitgliedes erklärt werden, denn die Experten halten es für dringend notwendig, dass sich die Bundesversammlung Gedanken über ihre Rolle im Reformprozess macht und Konzepte für ihre künftige Arbeitsweise entwickelt, damit sie ihren politischen Auftrag überhaupt noch wahrnehmen kann.

Unsere Anträge haben den Zweck, diesen Prozess parallel zu den Pilotprojekten der Verwaltung in Gang zu setzen. Für den Fall, dass der Rat dem Antrag der Mehrheit der Kommission auf Einführung des Auftragsrechtes im Geschäftsverkehrsgesetz zustimmt – was ich Ihnen sehr empfehlen möchte –, ziehen wir sie zurück. Mit der Einführung des Auftrages sind zwar längst nicht alle staatspolitischen Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform beantwortet, aber mit der Kundgabe des Willens, dem Reformprozess nicht tatenlos zuzuschauen, ist mindestens ein Anfang gemacht.

Die Streichungsanträge haben somit zum Antrag auf Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes Eventualcharakter. Ich bitte deshalb darum, sie nur im Falle des Scheiterns des Antrages der Kommissionsmehrheit zur Änderung des GVG (Art. 22quater) zur Abstimmung zu bringen.

Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit: Es wurde bereits viel vom Instrument New Public Management (NPM) gesprochen. Die Berichterstatter haben hier eine Auslegung gemacht. Wir möchten mit unserem Antrag nichts anderes als das, was der Bundesrat in seiner Botschaft begründet, konsequent in der Gesetzesvorlage umsetzen. Der Antrag der Minderheit II verlangt, dass wir dem Bundesrat mit Artikel 44 die Kompetenz erteilen – zum Artikel 44 gehört nicht nur, dass man ihm ermöglicht, Leistungsaufträge zu er-

teilen; das ist etwas Selbstverständliches, dazu braucht es keine gesetzliche Grundlagen –, die Ämter in eine bestimmte Unabhängigkeit entlassen zu können, und dass die entsprechenden Anpassungen auch im Finanzhaushaltsgesetz gemacht werden, damit dann das Konzept des NPM entsprechend greifen kann.

Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft ganz klar, dass wir uns jetzt in einer Versuchsphase befinden. Das heisst, er selber gesteht ein, dass nach Ablauf von vier Jahren in einem Evaluationsbericht überprüft werden soll, welche Konsequenzen das hat. Wir wissen, NPM hat verschiedene Konsequenzen – nicht nur in Bezug auf die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die irgendwie Leistungen vom Staat beziehen. Es hat Konsequenzen in Bezug auf das demokratische System. Welche Einwirkungsmöglichkeiten besitzt das Volk in Zukunft? Welche Einwirkungsmöglichkeiten besitzen wir als Parlament? Können wir auf die Ausgestaltung der Leistungsaufträge Einfluss nehmen? NPM hat auch ganz wesentliche Auswirkungen auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die in solchen Ämtern beschäftigt sind.

Wir meinen – das ist der Kerngedanke der Minderheit II –, dass es gut ist, in der Bundesverwaltung mit solchen NPM-Versuchen jetzt einmal Erfahrungen zu sammeln. Ich glaube, dies ist ein Instrument, das auch in der Verwaltung auf Bundesebene zur Anwendung kommen soll. Es kann tatsächlich dazu beitragen, dass unsere Verwaltung ihre Aufgabe wirkungsvoller erfüllen und sich in den Mitteln auf die wichtigen Aufgaben konzentrieren kann. Das ist alles unbestritten. Wir möchten aber nicht, dass wir mit dieser Gesetzesvorlage dem Bundesrat bereits heute weit über die Versuchsphase hinaus «plein pouvoir» geben, dass wir ihm bereits heute die Instrumente in die Hand geben, damit er für alle Zeit diese NPM-Anwendungen entsprechend vollziehen und auch entsprechend wirken kann.

NPM wird ganz entscheidende Veränderungen in der Schnittstelle zum Parlament bringen. Wir werden uns fragen müssen, ob wir in Zukunft noch Motionen machen, beim Geschäftsbericht noch Einwände formulieren können. Wird der Bundesrat einfach sagen: Bitte sehr, meine Damen und Herren, das ist jetzt NPM, dazu hat das Parlament nichts mehr zu sagen?

Wir möchten mit unserem Minderheitsantrag erreichen, dass diese Versuchsphase klar als Versuchsphase bezeichnet wird; dass wir diese Leistungsaufträge mit dem Finanzhaushaltsgesetz und den entsprechenden Instrumenten auf eine bestimmte Phase begrenzen und nach dem Evaluationsbericht darüber entscheiden, wie wir diese Schnittstellen zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament neu organisieren. Das ist das, was der Bundesrat in seiner Botschaft vorgeschlägt; in der gesetzestechnischen Umsetzung aber geht er bedeutend weiter: Er reklamiert im Vorschlag bereits die Kompetenz – unabhängig von dem, was nach der Versuchsphase neu in der Schnittstelle zum Parlament angepasst werden müsste!

Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen. Sie ermöglichen damit das, was der Bundesrat selber wünscht. Sie ermöglichen NPM in dieser Versuchsphase, aber Sie ermöglichen es uns auch, nach dieser Versuchsphase eine Standortbestimmung zu machen und die Schnittstellen zwischen Regierung, Verwaltung und Parlament neu zu definieren sowie allenfalls neue Instrumente zu erarbeiten und bereitzustellen, damit wir nicht plötzlich sagen müssen: Das haben wir eigentlich nicht gewollt, wir haben unseren Einfluss nicht in dem Ausmass reduzieren und abgeben wollen!

Die Formulierung dieser Schnittstelle ist eine Aufgabe, die wir erst machen können, wenn wir Erfahrungen gesammelt haben. Deshalb ist der Antrag der Minderheit II nicht ein Antrag, der NPM verwirft, sondern genau den Gedanken des Bundesrates aufnimmt und es uns ermöglichen will, nach der Evaluationsphase die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen zu machen.

Ich weiss, dass die Mehrheit der Kommission – ich gehöre auch dazu – mit der Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes bereits jetzt ein Instrument geschaffen hat, um entsprechend die Einwirkungsmöglichkeit des Parlamentes sicher-

zustellen. Ich finde diese Formulierung der Mehrheit der Kommission insofern gut, als wir damit zumindest eine Notbremse haben. Wir haben damit ein Instrument, wir geben nicht gerade alles aus der Hand. Wir können über diesen Auftrag noch auf die NPM-Bereiche der Bundesverwaltung einzuwirken versuchen.

Der Antrag der Kommissionsmehrheit – Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes – und der Antrag der Minderheit II zu Artikel 44 schliessen sich nicht aus. Sie ergänzen sich. Ich bin überzeugt, dass wir nach vier Jahren Erfahrung mit NPM neue Instrumente schaffen, neue Schnittstellen definieren, neue Anpassungen im Bereiche des Finanzhaushaltsgesetzes vornehmen müssen. Wir möchten nicht dem Bundesrat für alle Zeit «plein pouvoir» geben, ohne dass wir die Konsequenzen kennen.

In diesem Sinne bitte ich Sie in Respektierung des Grundgedankens, wie er in der Botschaft zum Ausdruck kommt, der Minderheit II zuzustimmen und damit das zu ermöglichen, was jetzt auf dem Programm steht, uns aber das Recht zu geben, später über die Anpassungen zu entscheiden.

Ich bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

Lauper Hubert (C, FR), porte-parole de la minorité: Si la majorité de la commission admet la possibilité pour le Conseil fédéral d'octroyer des mandats de prestations à titre d'essai et d'une façon limitée, celle-ci voudrait, par l'introduction du nouvel article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils, enlever toute vigueur à l'article 44 et priver le Conseil fédéral de la compétence qui lui serait ainsi octroyée. Il ne s'agit en effet de rien d'autre.

Je m'explique: le mandat de prestations, tel qu'il est voulu par l'article 44 de la loi que nous discutons, doit permettre au Conseil fédéral de gérer certains offices selon la nouvelle gestion publique. Je rappelle que cette disposition avait été introduite par le Parlement lui-même dans le précédent projet. Sur cette base, le Conseil fédéral a déjà pris toute une série de décisions de réorganisation et décidé également de confier des mandats de prestations à onze offices, en plus de ceux déjà confiés à l'Office de la topographie et à l'Institut de météorologie. Le Gouvernement a communiqué ces décisions le 20 février dernier. Celles-ci devraient entrer en vigueur le 1er janvier 1998, pour autant que la LOGA le permette.

Si vous acceptez la proposition de la majorité d'introduire ce nouvel article 22quater dans la loi sur les rapports entre les Conseils, les conditions légales ne seront plus remplies, et il ne fait aucun doute que les propositions de réorganisation et de nouvelle gestion publique, décidées et voulues par le Conseil fédéral, seront soit retirées soit renvoyées à beaucoup plus tard dans l'attente d'une révision de la LOGA ou de la constitution. C'est ce que M. Couchepin, chancelier de la Confédération, a affirmé devant la commission.

Or, de nombreuses voix se sont élevées dans cette enceinte pour demander la mise en oeuvre rapide de la nouvelle gestion publique et la réorganisation de l'administration. Et, au moment où le Conseil fédéral en décide, une majorité de la commission voudrait l'en empêcher par l'introduction anticipée de ce nouvel instrument d'intervention parlementaire que serait le mandat, ceci uniquement pour édicter ou modifier des mandats de prestations.

J'attire votre attention sur le fait que cette supermotion que serait le mandat n'est définie dans aucun texte et que c'est pour l'instant un corps étranger dans notre système parlementaire. L'introduction du mandat a été pour la première fois demandée par la Commission d'enquête parlementaire sur la Caisse fédérale de pensions comme nouvel instrument de la haute surveillance du Parlement sur le Conseil fédéral et sur l'administration. Ce nouveau moyen ne doit pas être institué à la légère par le biais de la LOGA. C'est au contraire dans le cadre de la révision de la constitution et des discussions sur les instruments de la haute surveillance que le débat doit avoir lieu.

Suivre la proposition de la majorité revient à empêcher les essais en matière de mandats de prestations et d'enveloppes budgétaires que le Conseil fédéral entend réaliser. Pour ceux

qui auraient peur que ces essais échappent au contrôle parlementaire, je rappelle que l'article 64a qui nous est proposé dans la LOGA oblige le Gouvernement à présenter, au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la LOGA, un rapport d'évaluation sur les expériences faites avec les mandats de prestations.

Il y a donc lieu de faire confiance au Conseil fédéral pour ces essais et de ne pas nous doter à la légère d'un instrument parlementaire aussi tranchant que le mandat dont on ne connaît encore rien de l'utilisation, si ce n'est qu'il aggraverait sans doute le retard dans les procédures et surtout l'incertitude sur la répartition des pouvoirs entre Parlement et Gouvernement.

En conclusion, et pour résumer, je vous demande de rejeter la proposition de la majorité de la commission, et de biffer l'article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils tels qu'il vous est proposé, pour les motifs suivants:

1. Les mandats de prestations prévus par l'article 44 de la LOGA sont des mandats de gestion de la compétence du Conseil fédéral. Il y a lieu de relever – cela a déjà été dit par les rapporteurs – qu'il s'agit pour l'instant d'essais limités dans le temps et dans l'étendue puisque seule une petite partie de l'administration est concernée par ceux-ci.

2. Le Conseil fédéral a l'obligation, en vertu de l'article 64a de la LOGA, de présenter au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi un rapport d'évaluation sur les expériences faites avec les mandats de prestations. A ce moment-là, le Parlement pourra décider des mesures à prendre dans le cadre de la haute surveillance en relation avec la pratique des mandats de prestations.

3. Surtout, le mandat n'est pas éprouvé en tant que nouvel instrument parlementaire, et il serait faux de l'introduire par le biais de la LOGA. Il doit au contraire faire l'objet de discussions et d'examen approfondis, dans le cadre de la révision de la constitution. De plus, l'institution du mandat, dans le cadre de la loi que nous discutons, n'a pour seul but que d'empêcher les essais de nouvelle gestion publique pourtant réclamés par la grande majorité du Parlement.

Donnons donc au Conseil fédéral les moyens dont il a besoin pour gouverner et administrer ce pays. C'est dans cet esprit que je vous invite, avec le groupe démocrate-chrétien et la minorité que je représente, à rejeter la proposition de la majorité et à biffer l'article 22quater qui vous est proposé.

Leu Josef (C, LU): Im Namen der CVP-Fraktion bitte ich Sie, bei Artikel 44 und bei Artikel 64a der Mehrheit der Kommission zu folgen, beim Geschäftsverkehrsgesetz aber die Minderheit Lauper zu unterstützen.

Unsere Fraktion ist klar der Auffassung, dass die Reform der Regierungs- und Verwaltungsorganisation erst einmal die Chance bekommen muss, sich zu bewähren und im praktischen Vollzug Erfahrungen zu sammeln, und zwar rasch. Erwogen, abgewogen, hinterfragt und ergründet wurde bis jetzt genug. Lassen wir das Schiff endlich ausfahren, und ermöglichen wir es ihm, Erfahrungen im Wasser und nicht auf dem Trockenen zu machen! Nur so erhalten wir die Möglichkeit, nach einer Probefahrt zu wissen, ob an der Machtbalance zwischen Parlament, Verwaltung und Regierung gewisse Feinkorrekturen vorzunehmen sind. Dabei wird das Legalitätsprinzip in keinem Fall unterlaufen, aber dieses Prinzip muss sich letztlich im Interesse von Bürgerinnen und Bürgern und im Sinne des Kundennutzens vermehrt am Wirtschaftlichkeitsprinzip messen lassen. Wie weit das Wirtschaftlichkeitsprinzip in dieser ergänzenden Funktion gehen kann, ist eine Frage, die in der Praxis und nicht in theoretischen Abhandlungen zu prüfen ist. Dieses Wirtschaftlichkeitsprinzip hat übrigens nicht nur einen finanziellen Aspekt, sondern auch etwas mit dem schonenden Umgang mit der Ressource politischer Konsens und mit der Ressource Zeit zu tun. Absicherungen erhalten wir mit der Evaluation nach einer bestimmten Erfahrungszeit, die in der Version des Ständerates bei Artikel 64a vorgeschlagen wird und von der Mehrheit der SPK übernommen wurde.

Die Fassung der Minderheit II (Vollmer) bei Artikel 44 ist uns zu eng und zeugt zu wenig vom Willen zum Erfolg. Es wird

sich nach vierjähriger Erfahrung weisen, ob das parlamentarische Instrumentarium des Auftrages mit Richtlinien- oder Weisungscharakter einzuführen ist oder nicht; einzuführen ist es aber sicher nicht auf Vorrat.

Ich bitte Sie, Reformen nicht kleinmütig und perspektivlos zu verhindern, sondern für echte Reformen grosszügig den Weg zu ebnen. Stimmen Sie daher bei Artikel 44 und bei Artikel 64a mit der CVP-Fraktion für die Mehrheit der Kommission und in der Angelegenheit des Geschäftsverkehrsgesetzes mit der Minderheit Lauper!

Steinemann Walter (F, SG): Ich spreche zu Artikel 44. Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt den Antrag der Mehrheit, welche den Beschluss des Ständerates übernehmen will. Als Hauptinitiant des sogenannten «Staatssekretärenreferendums» stehe ich zu den damals abgegebenen Zusicherungen, dem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz zuzustimmen, wenn das Thema Staatssekretäre gestrichen ist. Das machen wir nun.

Die Neuerungen der damaligen Vorlage – im besonderen die Übertragung von Teilen der Organisationskompetenz von der Bundesversammlung auf den Bundesrat sowie die Einführung neuer Methoden der Verwaltungsführung – sind damals, im Gegensatz zu heute, unbestritten geblieben. Wir haben dem Bundesrat wiederholt Führungsschwäche vorgeworfen. Nun müssen wir einmal den Mut haben, dem Bundesrat entsprechende Führungsinstrumente zu übergeben, auch deshalb, weil damit die Verwaltung mit Zielen geführt werden kann. Bundesämter möchten nämlich vermehrt nach Zielen geführt werden.

Dies ist bestimmt keine Revolution, auch kein klassisches NPM-Konzept, sondern nur die Übernahme einiger Elemente aus der NPM-Philosophie. Vor allem mehr Effizienz und Effektivität sind gefragt. Dass dabei das Parlament eine gewisse Kontrolle über das Ganze haben muss, ist klar, aber das Parlament mit seinen vielen Meinungen ist nicht kompetent, sich dauernd in die Organisation der Verwaltung einzumischen. Wir müssen der Verwaltung eine gewisse Chance geben. Unserer Meinung nach sollten wir deshalb nicht ohne Not Lösungen in Frage stellen, die bei der ersten Beratung dieses Gesetzes für gut befunden wurden. Dies gilt für die Übertragung von Teilen der Organisationskompetenz ebenso wie für die Einführung neuer Methoden der Verwaltungsführung. Beide Neuerungen blieben 1995 völlig unbestritten und gaben zu keinen Bemerkungen Anlass.

Der Sinn des Ständeratsentscheids, bei Artikel 44 einen Absatz 2 einzuführen, war, dass der Bundesrat nicht «plein pouvoir» bekommen soll, von bestehenden Gesetzen abzuweichen – wie Herr Vollmer es für die Minderheit II behauptet hat. In solchen Fällen sollte als Korrektiv eine Konsultation durch die zuständigen Kommissionen stattfinden, wie es der Ständerat richtig vorsieht. Diese Überlegung des Ständerates und der Mehrheit können wir vollständig unterstützen. Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt daher natürlich die Mehrheit und bittet Sie, das gleiche zu tun.

Fritschi Oscar (R, ZH): Der Antrag der Minderheit I und der Antrag der Minderheit II, welche die Kompetenz des Bundesrates, auf dem Weg in Richtung New Public Management voranzuschreiten, entweder streichen und die Regelung auf später verschieben oder die Regelung doch stark einschränken wollen, sind in der Kommission im wesentlichen von der Vertretung der SP-Fraktion getragen. Da kann man nur mit Schiller sagen: «Vor Tische las man's anders.»

Artikel 44 bildete nämlich nicht Teil der ursprünglichen Vorlage des Bundesrates. Seine Einfügung war vielmehr einem erfolgreichen Antrag von Herrn François Borel in der Kommission zu verdanken, der damals von den Vertretern der SP-Fraktion mehr oder minder geschlossen unterstützt wurde.

Solange das Anliegen auf verbal-propagandistischer Ebene abgehandelt wurde, sah sich die SP-Fraktion jedenfalls als Pionierin der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

Als die FDP im Sommer 1995 ein Programmpapier zur «Effizienzsteigerung im staatlichen Bereich» veröffentlicht hatte,

erhielt sie von der SP ein von den Herren Bodenmann und Strahm unterschriebenes, vom 13. Juli 1995 datiertes Schreiben, in dem in einem eher belehrenden, gönnerhaften Ton ausgeführt wird, dass die FDP «noch weit von einer fundierten Position zur effizienten Verwaltungsführung entfernt» sei. Das SP-Schreiben fährt dann fort: «Wir haben Ihnen in dieser Hinsicht einiges anzubieten.» Weiter heisst es: «Die Anwendung der betriebswirtschaftlichen und effizienten Verwaltungsführung und des New Public Management wurde von der Sozialdemokratie längst aufgenommen.» Da kann man nur sagen: Schade, dass die SP-Fraktion ihre Vorreiterrolle genau in dem Augenblick einstellt, wo es gilt, den Übergang von der politischen Theorie zur Praxis zu schaffen! Was nun diese Praxis anbetrifft: Die FDP-Fraktion begrüsst die Absicht, die Verwaltung vermehrt mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets zu führen. In der grossen Tendenz kommt damit eine Methode zum Zug, die in der Privatwirtschaft und sogar im angeblich so traditionellen Militärbereich schon vor längerem Einzug gehalten hat. In der Wirtschaft wird immer weniger per Einzelweisung, sondern vermehrt per Zielvorgabe geführt. Im Militärbereich gilt bei uns nicht mehr die Befehls-, sondern die Auftragstaktik.

Die Verwaltung nicht über enge Detailvorschriften in Verordnungen und Reglementen zu steuern, sondern sie mit wirkungs- und zielorientierten Leistungsaufträgen zu führen verspricht mehrfachen Gewinn. Das gilt nur schon im Wortsinn. Nach den bisher gemachten Erfahrungen werden Einsparungen resultieren. Von prinzipiellerer Bedeutung dürfte sein, dass der unternehmerische Geist, dass Motivation und Eigeninitiative gefördert werden – und dass damit gerade bei der im allgemeinen guten Beamtenschaft, über die wir verfügen, zusätzliches Potential freisetzt wird.

Die FDP-Fraktion wäre gerne noch einige Schritte weiter gegangen. Sie hätte den Bundesrat nicht nur zur Erteilung von Leistungsaufträgen ermächtigen, sondern solche Bestrebungen aktiv fördern wollen. Sie opponiert folgerichtig den beiden Minderheiten. Die ohnehin schon zu Schmalbrüstigkeit neigende Reformvorlage ein weiteres Mal aufzuteilen müsste ehrlicherweise darauf hinauslaufen, die ganze Übung abbrechen. Gleichzeitig müsste das Parlament aber auch ein für allemal Abstand davon nehmen, dem Bundesrat Führungsschwäche bei seinen Bemühungen um eine Reform der staatlichen Institutionen vorzuwerfen.

Grössere Kompetenzen der Verwaltung rufen indessen im Sinne von «checks and balances» nach grösseren Kontrollen des Parlamentes, will dieses seine Funktionen weiter wahrnehmen. Dem New Public Management muss daher ein wirkungsvolles Handlungsinstrument des Parlamentes zur Seite gestellt werden, und das ist der von der Mehrheit vorgeschlagene Auftrag. Beide Neuerungen, New Public Management und Auftrag, sind versuchsweise einzuführen und nach vier Jahren zu evaluieren.

Eine sehr deutliche Mehrheit der FDP-Fraktion stimmt deshalb auch der Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes zu.

Zwygart Otto (U, BE): Die LdU/EVP-Fraktion wird bei den zur Diskussion stehenden Artikeln, insbesondere auch bei jenem des Geschäftsverkehrsgesetzes, konsequent für die Mehrheit stimmen.

Eigentlich geht der Bundesrat mit der Einführung von New Public Management sehr, sehr vorsichtig um. Schon der Ständerat und vor allem die ständerätliche Kommission haben sich intensiv mit den Themen Leistungsauftrag, Globalbudget und wirkungsorientierte Verwaltung auseinandergesetzt. Es sind viele Fragen erörtert worden, Fachleute haben sich geäussert, es sind Modelle betrachtet worden. Was ist das Fazit dieser Hearings, dieser Beratungen? Eigentlich sind es zwei Punkte, die als Bodensatz immer wieder sichtbar werden:

1. Das neue System braucht eine andere Art der Führung. Es bedingt andere Führungsinstrumente.
2. Für die praktische Durchführung gibt es keine Trockenübungen. Es geht nur durch einen Sprung ins Wasser, und so kalt ist das Wasser in dem Bereich ja nicht, weil man es nur

in beschränktem Masse tun will. Erst in der praktischen Umsetzung können Formen und Möglichkeiten ausgelotet werden.

Zum ersten Punkt: Es geht letztlich um eine neue Zuteilung von Macht – mehr Handlungsfreiheit, mehr Eigenständigkeit an der Front, d. h. bei der Verwaltung, wo die Auftragserteilung klar umschrieben werden muss. Es liegt in der Natur der Sache, dass hier das Parlament nicht geeignet ist. Also bekommen der Bundesrat und damit teilweise auch die Verwaltung eine dicke Scheibe Kompetenz.

Falls hier aus der Sicht des Parlamentes Korrekturen anzubringen sind, gibt es die Notbremse, nämlich die Nichtgenehmigung von Budgets bzw. Globalbudgets. Das ist aber eine fragwürdige Art der Einleitung von Korrekturen. Ebenso problematisch ist der Weg der Kontrolle. Wer und was soll in welcher Form überprüft werden? Auch hier ist eine heikle Schnittstelle zwischen Bundesrat, Verwaltung und Parlament, welches die Oberaufsicht ausübt. Aus der Sicht der LdU/EVP-Fraktion darf sich das Parlament nicht zu stark zurücknehmen. Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!

Wir für sind New Public Management. Es genügt aber nicht, nur die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates zu konsultieren, wie der Ständerat das mit seinem Beschluss meint. Es braucht den Auftrag, wie er im Geschäftsverkehrsgesetz neu vorgeschlagen wird. In der Übergangsphase sollen jetzt von Bundesrat und Verwaltung Versuche gemacht werden. Wir brauchen auf Parlamentsseite aber auch das Gegenstück. Es geht nicht an, dass der Bundesrat mehr Kompetenzen erhält, ohne dass bei der obersten Kontrollstufe, dem Parlament, das Gegenüber geschaffen wird. Wir dürfen nicht blauäugig sein und die Zügel schleifen lassen.

Zum zweiten Punkt: Für die wirkungsorientierte Verwaltung brauchen wir praktische Erfahrungen. Darum sind einerseits die rechtlichen Grundlagen zu schaffen, wie das in Artikel 44 durch den Bundesrat und die Mehrheit der Kommission vorgeschlagen wird. Es braucht den Mut zu diesem Schritt, denn nur auf dem Weg der praktischen Erprobung können wir die nötigen Erfahrungen machen und die Grenzen erfahren und sehen. Aber wir brauchen hier ebenso das Überprüfen der Zustände.

Artikel 64a ist die Rückseite der Münze, die wir in Umlauf bringen wollen. Die Evaluation ist sowieso eine Selbstverständlichkeit. Da kann man auch gleich das Parlament einschalten.

Im Namen unserer Fraktion bitte ich Sie um Zustimmung zur Mehrheit der Kommission.

Leuba Jean-François (L, VD): Permettez-moi tout d'abord de faire une remarque à Mme Aeppli, qui n'est plus dans la salle, je crois: on n'est jamais si bien trahi que par les siens.

J'ai écouté avec attention l'intervention de M. Vollmer, lundi passé, lorsqu'il combattait la proposition Sandoz Suzette. Il nous a expliqué que la proposition Sandoz Suzette était intéressante, mais qu'il ne fallait pas s'éloigner du texte de la loi que nous avons adoptée en 1995. Or, je constate qu'en 1995 nous avons le mandat de prestations, donc si l'on veut être conséquent avec l'attitude de M. Vollmer il y a tout juste une semaine, on devrait adopter le mandat de prestations.

Il y a encore une deuxième surprise provoquée par le groupe socialiste. Qui, lors de la discussion de la loi de 1995, nous a proposé ce mandat de prestations? C'est M. Borel, et nous avons même dû lui expliquer très longuement qu'il fallait changer la loi fédérale sur les finances de la Confédération pour arriver à ce résultat, M. Borel voulant absolument introduire de force le mandat de prestations dans la loi de 1995. Maintenant, on a tout à coup peur de ce mandat de prestations et on cherche à le limiter, à revenir en arrière, à couper les ailes au Conseil fédéral.

La loi de 1995 comportait trois innovations importantes: les secrétaires d'Etat, davantage de pouvoir au Conseil fédéral pour organiser son administration, et le mandat de prestations. Le peuple a refusé les secrétaires d'Etat, on les a supprimés. Nous venons de confirmer que nous voulions donner davantage de pouvoir au Conseil fédéral pour organiser son

administration. Et c'est exactement dans la même ligne que va le mandat de prestations. Ces deux derniers points n'ont pas été combattus du tout lors du référendum de 1996.

La peur de la nouvelle gestion publique me paraît relever d'une sorte de conservatisme, de volonté de maintien des structures, d'une peur de l'avenir, d'une peur du développement que pourrait prendre l'administration. Le conservatisme n'est pas forcément quelque chose de négatif, mais lorsqu'il empêche le progrès, lorsqu'il empêche de faire des expériences, alors il devient critiquable.

Ce qui me surprendra toujours, c'est la méfiance que les représentants des partis gouvernementaux peuvent témoigner à l'égard du Conseil fédéral. C'est quelque chose de tout simplement extraordinaire. Ramenons les choses à leur juste mesure: vous avez presque tous – 199 d'entre vous en tout cas – déjà voté des budgets, et vous vous êtes déjà prononcés sur la gestion. Est-ce que vous estimez qu'avec le système actuel on a véritablement un contrôle de détail sur chaque poste du budget, sur chaque poste de la gestion? C'est une illusion. D'autre part, les dispositions que nous votons aujourd'hui n'enlèvent aucune compétence à la Commission de gestion, qui pourra continuer à faire ses enquêtes, à aller dans les offices voir comment chaque office travaille et remplit son mandat de prestations.

Nous sommes loin de contester qu'il n'y ait aucun problème en matière démocratique avec le mandat de prestations, mais les précautions prises sont largement suffisantes. La première précaution, c'est de consulter les commissions compétentes, c'est l'amendement introduit par le Conseil des Etats. Même si on peut peut-être regretter qu'il y ait ici une certaine confusion des responsabilités, c'est une mesure de précaution qui devrait satisfaire les plus méfiants.

Et puis ensuite, il y a l'obligation pour le Conseil fédéral, article 64a, de faire un rapport au Parlement sur les expériences qu'il a faites avec le mandat de prestations. Alors, cela nous paraît suffisant, et nous disons très clairement que la proposition de la minorité II (Vollmer) est quand même quelque chose, à cet égard, de tout à fait nouveau dans la manière de légiférer. On pourrait introduire la proposition de la minorité Vollmer à propos de chaque nouvelle disposition législative, en disant: «On introduit une disposition nouvelle, mais on ne sait pas si c'est une bonne disposition ou si ce n'est pas une bonne disposition. Eh bien, il faut l'introduire pour quatre ans et dans quatre ans, on fera de nouveau le contrôle de savoir si nous avons eu raison d'introduire cette disposition ou pas». Je crois qu'il faut se garder d'agir de cette manière. Le Conseil fédéral a dit, et nous lui faisons confiance, qu'il nous présenterait un rapport: il est tenu de faire ce rapport, il fera ce rapport. Et si nous estimons que nous devons modifier la loi, nous la modifierons à ce moment-là, nous en avons toute liberté.

Enfin, en ce qui concerne le mandat, nos réserves sont plus formelles que matérielles sur le mandat qui doit nous permettre de contrôler le mandat de prestations. Le mandat est une institution qui me paraît extrêmement intéressante dans son principe. Et je suis prêt à soutenir son introduction dans la révision de la constitution. Mais j'estime qu'introduire ici le mandat par la petite porte à propos d'une seule loi, et simplement parce qu'on se méfie encore du Conseil fédéral au point qu'on ne veut pas lui donner la responsabilité de la gestion de son administration, c'est une mesure disproportionnée. C'est la raison pour laquelle le groupe libéral vous recommande de suivre la proposition de la majorité de la commission dans la loi sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration, et de refuser l'introduction du mandat dans la loi sur les rapports entre les Conseils.

Hubmann Vreni (S, ZH): Anlässlich der letzten Maturafeier am Gymnasium, an dem ich unterrichte, sagte der Rektor in seiner Ansprache: «Bis jetzt konnte ich Neueintretende mit 'liebe Schülerinnen und Schüler' ansprechen und an der Maturafeier den 'Maturandinnen und Maturanden' alles Gute wünschen. In Zukunft werde ich meine 'Kundinnen und Kunden' begrüßen und an der Abschlussfeier unseren 'Output' verabschieden müssen.» Wie Sie sicher wissen, ist der Zür-

cher Erziehungsdirektor ein begeisterter Verfechter des NPM. Mir und meinen Lehrerkolleginnen und -kollegen aber wird es kalt, wenn wir dieses Wort hören.

Als Sprecherin der SP-Fraktion teile ich Ihnen mit, dass wir uns der Idee einer Verwaltungsreform durchaus anschliessen können. Wir sehen die Vorteile einer effizienteren Verwaltung, verbesserter Abläufe und flacherer Hierarchien. Wir befürworten eine zielorientierte Ausrichtung, die gesteigerte Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, und wir freuen uns, wenn die reorganisierte Verwaltung kundenfreundlicher wird. Wir sind aber der Meinung, dass wir diese Aufgabe mit grosser Sorgfalt angehen müssen. Es wäre verfehlt, einfach Rezepte der Unternehmensführung tel quel auf staatliches Handeln zu übertragen. Der Staat hat – im Gegensatz zur Privatwirtschaft – nicht die Aufgabe, Gewinne zu maximieren, sondern die Aufgabe, im Rahmen demokratisch erlassener Gesetze dem Gemeinwohl zu dienen.

Die Anwendung betriebswirtschaftlicher Prinzipien in betrieblichen Bereichen der Verwaltung mag möglich und auch sinnvoll sein. Viele Verwaltungsleistungen aber lassen sich nicht messen. Wie wollen Sie den Output in einem Krankenhaus, in einer Schule oder gar in einem Kinderhort evaluieren? Wer garantiert uns – wenn die zu Dienstleistungszentren gewordenen Bundesämter, dank wirkungsorientierter Verwaltungsführung, mehr Handlungsspielraum haben und «unternehmerischer Geist in die Amtsstuben einzieht», wie es im Pressecommiqué des Bundesrates heisst –, dass wichtige staatspolitische Forderungen wie die Chancengleichheit oder umweltschonendes Verhalten weiterhin berücksichtigt werden? Wenn es das wichtigste Ziel des NPM ist, Geld zu sparen – wie das im Kanton Zürich der Fall ist; ich habe entsprechende Voten auch in diesem Saal gehört, z. B. von Herrn Comby –: Wie verhindern wir eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen?

Grosse Bedenken hat unsere Fraktion auch in staatspolitischer Hinsicht. Die Verschiebung von Kompetenzen des Parlamentes auf Regierung und Verwaltung führt ganz klar zu einem Demokratieabbau, den wir nicht akzeptieren können. Würde parallel zur Verwaltungsreform auch eine Parlamentsreform durchgeführt, sähe die Sache ganz anders aus. Einer grösseren Autonomie der Verwaltung müssen griffige Kontrollinstrumente gegenüberstehen; sonst schaffen wir ein gefährliches Vakuum und öffnen der Verwaltungswillkür Tür und Tor. Eminente Staatsrechtler haben auf diese Gefahr hingewiesen.

Die Stellungnahmen der Experten und die Debatte im Ständerat zeigen, dass noch sehr viele Fragen offen sind, was die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Parlament und Regierung anbelangt. Es besteht ein dringender Klärungsbedarf.

Ein weiteres Problem ist die Einschränkung der Budgethoheit. In der Kommission wurde uns erklärt, dass das Parlament mit der Genehmigung der Globalbudgets zwar weniger zu sagen habe, auf der Outputseite aber viel bessere Informationen erhalte. Diese Aussage hat uns in keiner Weise überzeugt und bedarf weiterer Abklärungen. Wenn das wichtigste Steuerungsmittel, über das unser Parlament verfügt, eingeschränkt werden soll, wollen wir klare Gegenleistungen. Wir wollen Kontrollmöglichkeiten haben und auf der strategischen Ebene mitreden können.

Damit komme ich zu den einzelnen Anträgen. So, wie Artikel 44 formuliert ist, gibt er dem Bundesrat die Blankovollmacht, die wirkungsorientierte Verwaltungsführung einzuführen. Diesen Artikel heute so zu beschliessen erachtet die sozialdemokratische Fraktion als verfrüht. Wir unterstützen den Antrag der Minderheit I, d. h. Streichung der Artikel 44 und 64a, und verlangen, dass die Einführung des NPM aus der Vorlage gestrichen und dem Parlament separat nochmals vorgelegt wird. Der ganze Bereich sollte nochmals gründlich und ohne Zeitdruck diskutiert werden können, denn auch die Lösung des Ständerates, wonach der Bundesrat vor der Erteilung eines Leistungsauftrages die zuständige parlamentarische Kommission jedes Rates zu konsultieren hat, vermag uns nicht zu überzeugen. Denkbar wäre auch eine versuchsweise Einführung des NPM in Pilotprojekten, wie das z. B. in

der Stadt Zürich oder im Kanton Genf erprobt und anschliessend evaluiert wird. Wenn diese Versuchsphase im Gesetz ganz klar als solche deklariert wird, wie das die Minderheit II beantragt, könnten wir dieser Variante zustimmen.

Was die Verlagerung der Kompetenzen auf die Exekutive betrifft, könnte sie durch ein Auftragsrecht des Parlamentes beschränkt werden, wie es mit der Änderung des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeschlagen wird, über die wir jetzt ebenfalls zu beschliessen haben. Die sozialdemokratische Fraktion wird diesen Antrag unterstützen, und ich bitte Sie, das auch zu tun.

Ich möchte mit einem Bild schliessen, das Herr Probst, Direktor der Eidgenössischen Finanzkontrolle, verwendet hat und das mir sehr gefällt, weil es so anschaulich ist. Er vergleicht das Parlament mit Reisenden in der Staatskarosse. Am Steuer des Fahrzeuges sitzen der Bundesrat und die Verwaltung. Es sei nun Sache des Parlamentes, nicht nur Passagier zu sein, sondern selbst eine strategische Führungsrolle zu übernehmen.

Geben wir uns das notwendige Instrument in die Hand und sagen wir unseren Chauffeuren, wohin die Reise gehen soll! Es geht um unsere Glaubwürdigkeit als Volksvertreterinnen und Volksvertreter.

Bühlmann Cécile (G, LU): In Artikel 44 ist ja, ohne dass es explizit erwähnt wird – das ist mehrfach erklärt worden –, die Idee enthalten, dass der Bundesrat überall dort, wo es ihm opportun erscheint, das NPM einführen kann. Und er erhielte, wenn wir Artikel 44 so zustimmten, quasi einen Blankoscheck – auch dieses Wort wurde schon mehrmals gebraucht –, dass er ohne weitere Einflussnahme von Seiten des Parlamentes nach seinem Belieben Ämter und Gruppen auf NPM umstellen könnte.

Wir finden, das sei ein relativ waghalsiges Unterfangen mit weitreichenden Konsequenzen, wird doch durch das NPM die Macht des Parlamentes eindeutig eingeschränkt und das Gewicht zum Bundesrat und zur Verwaltung hin verschoben – darüber sind sich alle einig –, und dessen müssen gerade wir als Parlamentarierinnen und Parlamentarier uns bewusst sein.

Das NPM als Modeerscheinung, auf die jetzt fast alle Männer abfahren und von der sich fast alle die Lösung fast aller Probleme erhoffen, steckt erst in den Kinderschuhen; auch da wird die Ernüchterung noch kommen, wenn einige der Schlagwörter wie Effizienzsteigerung, Kundenorientiertheit, Output, Globalbudget usw. sich vielleicht eines Tages doch als Mogelpackung für Leistungsabbau, Leistungsdruck, Sparmassnahmen, Aufweichen und Ankratzen des Legalitätsprinzips erweisen werden.

Deshalb möchten wir dem Bundesrat diesen Blankoscheck jetzt nicht ausstellen, sondern ihn erst einmal Erfahrungen mit dem NPM machen lassen; dagegen haben wir eigentlich nichts einzuwenden, und das scheint ja auch ohne diesen Artikel 44 bereits möglich zu sein.

Der Ständerat hat nach durchgeführten Hearings zwar eine kleine Sicherung eingebaut, indem er den parlamentarischen Kommissionen ein Konsultationsrecht vor der Einführung des NPM einräumt, aber das erscheint uns angesichts der Tragweite der Veränderung, welche das NPM bringen wird, ein zu schwacher Hebel, um den Einflussverlust des Parlamentes damit auszugleichen. Deshalb stimmt die grüne Fraktion dem Minderheitsantrag I (Aeppli) zu.

Sollten sich unsere Bedenken als falsch erweisen und das NPM sich aufgrund der damit gemachten Erfahrungen eines Tages tatsächlich als das Wundermittel zur Lösung aller Probleme erweisen und sollte das Parlament in vollem Bewusstsein aller Konsequenzen davon überzeugt sein, dass sein Einflussverlust durch die Vorteile des NPM wettgemacht wird, dann ist es – meinen wir – noch früh genug, die Gesetzesgrundlage zu schaffen, wie sie der zur Diskussion stehende Artikel 44 vorsieht.

Sollte der Antrag der Minderheit I abgelehnt werden, so stimmen wir der Minderheit II (Vollmer) zu. Aus den gleichen Überlegungen, wie vorher erwähnt, werden wir der Einfügung von Artikel 22quater in das Geschäftsverkehrsgesetz

zustimmen, mit der durch die Einführung des neuen Instrumentes des Auftrages der Einfluss des Parlamentes bei NPM-Entscheiden wieder etwas vergrössert werden soll. Wir bitten Sie eindringlich, den Antrag der Minderheit Lauper, der unsere eigene Einflussnahme ja schliesslich verhindern will, abzulehnen.

Nebiker Hans-Rudolf (V, BL): Es ist das Hauptanliegen des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, dem Bundesrat mehr Organisationskompetenz zu geben. Wenn man das schon tut, muss man dem Bundesrat auch genügend Freiheit und Raum geben, dass er überhaupt etwas organisieren kann, und muss ihm auch ermöglichen, dass er neue Organisations- und Verwaltungsreformen realisieren kann. Unter diesem Titel laufen bekanntlich die Verwaltungsformen wie New Public Management oder Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Das sind Führungskriterien, die auch in der Privatwirtschaft angewendet werden und die für die Verwaltung angepasst sind.

Die SVP-Fraktion ist natürlich mit dieser Zielsetzung durchaus einverstanden. Wir wollen mehr Effizienz in der Verwaltung. Wir wollen aber auch eine grössere Bürgernähe und wollen, dass die Leistung in der Verwaltung gesteigert wird. Negativ ausgedrückt: Weniger Amtsschimmel – es ist gut, wenn die Schimmel in der Landwirtschaft sind – und weniger Beamtenmentalität, im Sinn von «Wir haben das immer so gemacht» und was Sie alles so kennen. Wir möchten aber auch, dass die Arbeit in der Verwaltung selbst interessanter wird, dass also für den Beamten bzw. für den Mitarbeiter des Staates der Handlungsspielraum erweitert wird – natürlich durchaus im Rahmen der bestehenden Gesetze und Vorschriften.

Es geht mit den neuen Verwaltungsformen nicht darum, dass man Gesetze oder Verordnungen anders interpretiert, sondern es geht einzig und allein um eine effizientere Umsetzung des Willens des Gesetzgebers. Die Hauptsache ist nicht mehr das Verwalten, sondern die Aufgabenerfüllung; das ist eigentlich der wichtigste Unterschied im Rahmen der entsprechenden Budgetvorgabe.

Es ist selbstverständlich, dass nicht alle Ämter und Bereiche einer Bundesverwaltung nach diesen neuen Verwaltungsformen geführt werden können. Damit ergibt sich automatisch eine Begrenzung der Möglichkeiten. Im weiteren müssen Erfahrungen gesammelt werden. Bekanntlich werden auf kantonaler und kommunaler Ebene solche Erfahrungen gesammelt, und es wird interessant sein, was beim Bund möglich ist. Die SVP-Fraktion stimmt deshalb bei Artikel 44 der Mehrheit zu und bittet Sie, die Anträge der Minderheit I (Aeppli) und der Minderheit II (Vollmer) abzulehnen.

Es überrascht uns, dass diese Ablehnungsanträge bzw. die grössten Bedenken ausgerechnet von der SP-Fraktion kommen. Ursprünglich, beim ersten Durchgang der Beratung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, wurde der Antrag, neue Verwaltungsverfahren einzuführen, von der SP-Fraktion gestellt und stark unterstützt. Jetzt, wo es ans Realisieren geht, hat man plötzlich Bedenken, zum Teil mit Argumenten, die wirklich nicht hieb- und stichfest sind. So werden Argumente wie Demokratieabbau vorgebracht. Dabei wird man das Gefühl nicht los, man habe Angst davor, dass die Verwaltung auch an ihrer Leistung gemessen wird und dass man bei pauschalen Aufträgen mehr die Aufgabenerfüllung in den Vordergrund schiebt als das Verwalten. Man hat Angst davor, dass ein wenig frischer Wind durch die Amtsstuben weht!

Die SVP-Fraktion nimmt gewisse Bedenken allerdings durchaus ernst. Wir möchten nicht einfach blindlings beschliessen. Wir stimmen deshalb auch Artikel 64a zu, wie ihn der Ständerat beschlossen hat; demzufolge soll nach vier Jahren eine Zwischenbilanz gezogen werden. In diesem Sinne ist es nicht notwendig, die ganze Übung nur als Versuch zu machen, sondern aufgrund der Zwischenbilanz kann man ja sehen, ob man weiterfahren soll oder nicht. Das würde also die Ablehnung des Antrages der Minderheit II bedeuten. Schliesslich ist die SVP-Fraktion dafür, im Rahmen von Artikel 22quater des Geschäftsverkehrsgesetzes den «Auftrag»

einzuführen, in diesem eng begrenzten Bereich also Einfluss auf den Leistungsauftrag zu haben. Das ist in Kombination mit dem Globalbudget eine gewisse Notbremse, damit das Parlament erkennen kann, wohin und wie weit nun das Führen mit diesem Leistungsauftrag gehen soll. Ich bitte Sie also, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

Schmid Samuel (V, BE), Berichterstatter: Die Diskussion hier im Rat hat gegenüber den ausführlichen Diskussionen in der Kommission kaum mehr neue Elemente zutage gebracht. Insoweit bin ich durchaus legitimiert, hier noch einmal zu allen Argumenten die Mehrheit der Kommission zu vertreten. Ich erlaube mir allerdings, dies kurz zu machen, denn letztlich geht es um folgendes:

1. Die Mehrheit der Kommission übernimmt das Konzept des Bundesrates und des Ständerates in allen massgeblichen Punkten – inklusive die Einführung von New Public Management in den in der Botschaft speziell beschriebenen Bereichen. Allerdings fügen wir in Artikel 22quater (neu) des Geschäftsverkehrsgesetzes diesen Durchgriff bzw. diesen «Auftrag» ein, indem wir uns zur Freiheit der Verwaltung bekennen, uns aber gestützt auf das Selbstverständnis des Parlamentes den Auftrag vorbehalten.

2. In bezug auf diesen Auftrag habe ich einen gewissen Irrtum auszuräumen. Nachdem hier gesagt wurde, dass der Leistungsauftrag durch den Auftrag seines Sinnes beraubt werde, weise ich darauf hin, dass die Gestaltungskompetenz des Bundesrates für Leistungsaufträge erhalten bleibt – ich bitte Sie, Artikel 44 entsprechend zu lesen – und keine neue Kompetenzordnung geschaffen wird. Der Auftrag wird den Bundesrat einzig zwingen, eine allfällig abweichende Meinung zu legitimieren, wenn beide Räte dies für nötig erachten. Wenn der Bundesrat auf seiner Art der Definition des Leistungsauftrages beharrt, dann bleibt der Leistungsauftrag unverändert, aber der Bundesrat wird politisch rechenschaftspflichtig, d. h., dass er eher politisch als rechtlich gebunden ist. Auch das wird zweifellos eine entsprechende Wirkung haben.

3. Ich verweise nochmals – ich habe den Begriff schon einmal verwendet – auf das Selbstverständnis des Parlamentes. Wenn Sie diese Verwaltungsorganisation mit den Leistungsaufträgen während der Dauer dieser Aufträge nur noch tangential beeinflussen und sich im übrigen auf die Oberaufsichtsfunktion zurückziehen wollen, dann können Sie das selbstverständlich tun. Aber das entspricht nicht unserem Verständnis des Gleichgewichtes zwischen den Gewalten, und es entspricht auch nicht unserem Verständnis der Oberaufsicht des Parlamentes. Aus diesen Gründen hielten wir es für angebracht – wirklich beschränkt auf den Artikel 44 des neuen RVOG –, die Institution des Auftrages einzuführen.

Zusammenfassend bitte ich Sie, der Mehrheit in allen Punkten zu folgen und damit die Minderheitsanträge abzulehnen, die entweder das New Public Management generell aus der Vorlage entfernen wollen oder aber ausdrücklich – jetzt spreche ich von der Minderheit II bei Artikel 44 – hier nur die Versuchsphase ins Gesetz aufnehmen. Für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger ist es nicht eine Versuchsphase, für sie ist es ernst, wie es auch vorher war; das darf es auch sein. Also ist es an sich unnötig, hier diese Beschränkung zu machen. Im übrigen kommt es in den Schlussbestimmungen dort zum Ausdruck, wo wir entsprechende Berichterstattungen verlangen und den Ständerat unterstützen.

Ein letztes: Der Ständerat hat ebenfalls in Artikel 44 die vorgängige parlamentarische Konsultation eingeführt. Uns ist diese Konsultation ungenügend, weil sie auch rechtlich nicht verpflichtend ist. Es ist nichts anderes als eine Berichterstattung. Insoweit wäre es – mindestens nach meinem Dafürhalten – ebenfalls möglich, allenfalls durch den Ständerat, Artikel 44 Absatz 2 zu streichen. Dieser Absatz stört nicht in systematischer Hinsicht; aber inhaltlich kann man, wenn der Auftrag eingeführt wird, auf diese Konsultation verzichten. Ich bitte Sie im Namen der Mehrheit, deren Anträgen zu folgen und die anderslautenden Anträge entsprechend abzulehnen.

Vollmer Peter (S, BE), Sprecher der Minderheit: Ich möchte noch eine Bemerkung anbringen: Verschiedene Redner, am Schluss Herr Nebiker, haben unsere Argumentation als unglaubwürdig darzustellen versucht, weil der ursprüngliche Antrag bei der ersten Vorlage, einen NPM-Artikel zu schaffen, aus unseren Reihen stammte. Das ist richtig, schliesst aber nicht aus, nachdem wir diesen Artikel nun in dieser Vorlage haben, dass wir die Erfahrungen, die wir in den letzten drei Jahren gesammelt haben – die Versuchsphase läuft in einzelnen Ämtern bereits –, entsprechend nutzen und Vorkehren treffen, damit nicht eine unnötige oder unzulässige Verschiebung der Kompetenzen einseitig zugunsten des Bundesrates erfolgt.

Dann möchte ich persönlich noch folgende Erklärung anbringen: Herr Leuba, es ehrt mich, dass Sie letzte Woche bei meinem Votum so genau zugehört haben. Ich möchte Ihnen aber sagen, dass ich den Antrag Sandoz Suzette bekämpft habe, weil er eine Grundsatzfrage des Regierungssystems aufgebracht hat, welche in den Vorlagen bewusst nie zur Diskussion stand. Das lässt sich deshalb nicht mit unseren Anträgen zum NPM vergleichen.

Comby Bernard (R, VS), rapporteur: La portée de la réforme proposée par le Conseil fédéral est relativement limitée. Il ne faudrait pas la restreindre davantage en ne donnant point les moyens et les compétences au Conseil fédéral de passer enfin des paroles aux actes.

En effet, si nous voulons véritablement rénover l'appareil administratif de la Confédération, il faut introduire notamment des essais de «New Public Management» et il faut aussi que le Conseil fédéral puisse réformer les offices dans les différents départements. C'est la raison d'être de cette réforme. C'est pourquoi la majorité de la commission vous invite à suivre sa proposition aux articles 44, 64 et 64a. La position d'ailleurs de la majorité de la commission correspond aussi à la version du Conseil fédéral.

En revanche, en ce qui concerne l'article 22quater (nouveau) de la loi sur les rapports entre les Conseils, la majorité de la commission, je le répète, vous invite à introduire ce nouvel article, contrairement à la position du Conseil fédéral et de la minorité. Par ailleurs, je pense que si la majorité du Parlement suit l'avis de la majorité de la commission, il y aura lieu de voir l'opportunité de maintenir l'amendement qui a été préconisé par le Conseil des Etats à l'article 44 alinéa 2. Mais ça, c'est de la «Zukunftsmusik», il faudra attendre les votes pour en savoir davantage.

Enfin, en ce qui concerne la modification des autres lois spéciales – il s'agit notamment de la loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération et de la loi du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales –, je vous invite ici aussi à suivre le point de vue de la majorité de la commission, qui correspond à celui du Conseil fédéral.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Mme Hubmann tout à l'heure évoquait le recteur de son collège. Le débat que je viens d'entendre me rappelle un peu mon professeur de littérature et de dissertation qui avait donné un zéro à une dissertation avec la remarque suivante: «C'est la meilleure dissertation que j'aie jamais lue, mais elle ne traite pas le sujet donné.» J'ai un peu l'impression que nous parlons ici de choses qui ne sont pas dans le projet que le Conseil fédéral, reprenant ainsi ce que votre Chambre avait voulu introduire, vous présente.

Le représentant du groupe AdI/PEP a dit tout à l'heure que le Conseil fédéral n'allait pas très loin dans son projet. C'est vrai, par rapport à ce que votre Chambre avait décidé, qui était une introduction générale et complète du «New Public Management», le Conseil fédéral prévoit à l'article 44 une procédure beaucoup plus prudente. Il prévoit d'effectuer des tests dans certains offices particuliers et, dans quatre ans, c'est à l'article 64a, de vous présenter un rapport sur les tests qui auront été effectués, sur la manière dont on aura pu voir si véritablement les principes du «New Public Management» sont effectivement utilisables dans l'administration.

Je partage donc parfaitement les craintes de ceux qui ne voudraient pas que l'on décidât actuellement d'introduire la nouvelle Gestion publique les yeux fermés et sans aucune espèce d'étude préalable. Le Conseil fédéral partage ces craintes, et c'est la raison pour laquelle il souhaite effectuer quelques tests. Dans ces conditions, je crois qu'on doit suivre son projet, ce que la majorité de votre commission vous propose également, parce que, vu l'éventail très étendu des idées qu'il y a à propos de ce problème de gestion publique, selon des principes réputés ou prétendus nouveaux, il est vrai qu'il faut encore réfléchir. Mais ces tests, nous ne les avons pratiquement pas commencés, contrairement à ce que disait M. Vollmer tout à l'heure. Il faut encore nous laisser le temps de les faire, et de les faire avec vous.

C'est là qu'il y a, je crois, un deuxième malentendu. Mme Aeppli évoquait tout à l'heure la situation des écoles polytechniques fédérales. Je pense effectivement que dans ce cas-là la loi, mais une loi spéciale, a donné un statut spécial aux écoles polytechniques fédérales et qu'il serait pratiquement impossible au Parlement de ne pas donner à celles-ci une enveloppe budgétaire. Ce n'est justement pas ce que nous vous proposons dans la loi actuelle. Dans la loi actuelle, dans le cadre du budget général de la Confédération, dans certains cas spécifiques qui représentent 0,6 pour cent du budget actuel de l'administration, vous aurez un projet du Conseil fédéral consistant à fournir une enveloppe budgétaire. Vous pouvez demander qu'on vous explique ce qu'on veut en faire, demander tous les renseignements que vous voulez, et si vous n'êtes pas d'accord dans le cadre du budget global de la Confédération, sans qu'une loi spéciale, comme celle sur les écoles polytechniques fédérales vous l'impose, vous pouvez refuser de donner une enveloppe budgétaire et continuer avec le budget style actuel. Par conséquent, les droits du Parlement sont totalement sauvegardés. Nous vous demandons donc la possibilité, avec l'article 44, de faire un essai dans le sens de ce que vous aviez vous-mêmes proposé. Nous acceptons d'associer le Parlement à ces essais, non seulement parce qu'il gardera la maîtrise du budget, mais parce qu'il gardera aussi la possibilité d'obtenir tous les renseignements sur la manière dont ce budget, même dans le cadre d'enveloppes globales, sera utilisé. Il gardera donc en plus la possibilité d'intervenir, puisque le Conseil fédéral accepte la décision du Conseil des Etats, lorsqu'il s'agira de donner des mandats de prestations par le truchement de la commission ad hoc.

En ce qui concerne la proposition de la minorité II (Vollmer), elle consiste à préciser que ces mandats de prestations sont faits pour certains offices, pour une période d'essai limitée. Tout le monde dit à peu près la même chose: effectivement, le Conseil fédéral – il l'a dit dans son message et l'a répété en commission, je le répète ici en son nom – veut faire des essais, mais je ne crois pas que ce soit le bon endroit pour mettre cette indication, parce qu'en fait les mandats de prestations sont déjà possibles actuellement. Ce qui est discuté, c'est la possibilité, dans les cas de mandats de prestations, de fournir à certains offices une enveloppe budgétaire globale. Alors, si c'est ça que souhaite M. Vollmer, ce n'est pas à l'article 44 qu'il faut en parler, c'est ailleurs, ce que nous lui avons déjà expliqué en commission.

Le but étant de limiter dans le temps la gestion par budgets, il est évident qu'il n'est pas opportun de l'indiquer à l'article 44, qui ne traite pas de cet aspect des choses. Donc, avec la majorité de la commission, aux articles 44 et 64a, je vous propose de suivre ce qui est indiqué dans le texte du projet.

En ce qui concerne le problème de ces fameux mandats que la majorité de la commission veut introduire par un nouvel article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils, je voudrais vous rappeler – je crois que c'est fondamental et que tout le monde l'a bien compris – que cet article 22quater a pour but, ce qui a d'ailleurs été clairement retenu tout à l'heure et rappelé, d'empêcher l'application de l'article 44 ainsi que les essais dans le domaine de la gestion par mandats. Mme Aeppli, d'ailleurs, a subordonné sa proposition de la minorité I de biffer l'article 44 à l'introduction ou non de l'ar-

ticle 22quater. C'est la plus belle illustration de ce qu'effectivement, l'un est destiné à empêcher l'autre.

Mais ce problème de mandat est important et il faudra en débattre, et le Conseil fédéral est prêt à le faire. C'est effectivement un élément qui pourrait être un nouvel instrument à l'usage du Parlement. Mais ça n'est peut-être pas l'instrument opportun lorsqu'il s'agit de faire des tests de nouvelles méthodes de gestion. Pourquoi? L'instrument est lourd. Il faut que les deux Chambres en traitent. Il faut que des commissions soient constituées dans les deux Chambres. Et tout cela au moment où l'on doit élaborer le budget dans une procédure qui va très vite: aussi bien pour le Conseil fédéral que pour le Parlement, pour l'élaboration du budget, nous n'avons pas beaucoup de temps.

Comment voulez-vous que le Parlement puisse véritablement utiliser l'instrument que constitue ce mandat dans cette procédure rapide qu'est le budget? Je vous l'ai dit tout à l'heure, dans le cadre du budget, le Parlement peut demander toutes les explications sur la manière dont des mandats de prestations seraient fournis, sur la manière dont on devra utiliser les enveloppes budgétaires. Là, il obtient rapidement des réponses. Par conséquent, il peut prendre sa décision d'accepter ou non le projet du Conseil fédéral.

Si, en revanche, l'instrument du mandat devait être utilisée, ça veut dire que le budget serait déjà utilisé depuis longtemps quand le Parlement arriverait au bout de ses délibérations sur le mandat. Nous sommes donc d'avis que ça n'est pas le bon outil pour garantir les droits du Parlement. Mais nous sommes aussi d'avis que le Parlement – comme il l'a commencé à travers ses Commissions des institutions politiques qui ont chargé des experts de faire toute une étude des rapports entre les deux pouvoirs Parlement/Conseil fédéral – et le Conseil fédéral doivent étudier ensemble comment nous pouvons mener ensemble une bonne politique pour ce pays et quels sont les instruments à disposition du Parlement et du Conseil fédéral qui permettront d'atteindre cet objectif.

Je vous demande donc, sur ce point, de vous rendre compte que l'introduction comme ça, tête baissée, de ce mandat sans prendre la peine de voir à quoi il peut servir véritablement, pour contrebalancer la possibilité de fournir des enveloppes budgétaires, c'est un coup dans l'eau, surtout si l'on admet, comme le disait le rapporteur de langue allemande de la commission, que si le Conseil fédéral ne suit pas le mandat, il devra rendre des comptes. Mais, dans le cadre du budget annuel dont on parle dans ces tests, le temps que le Parlement ait défini son mandat, que vous ayez constaté, dans l'hypothèse où il le ferait, ce que je ne pense pas, que le Conseil fédéral n'aura pas respecté le mandat et qu'il vous rende des comptes, le budget sera dépensé depuis longtemps déjà.

Pour ma part, je suis convaincu que, malheureusement, ceux qui veulent introduire cette notion veulent l'introduire simplement pour empêcher que l'on puisse appliquer l'article 44 et faire les tests prévus. C'est vous qui trancherez de la question de savoir si vous voulez que l'on puisse faire ces tests, auquel cas il ne faut pas rendre l'exercice impossible avec l'article 22quater. Nous les effectuerons, nous vous ferons rapport après quatre ans sur la manière dont on aura tenté d'appliquer les nouvelles méthodes de gestion dans certains domaines et, à ce moment-là, en toute liberté et en connaissance pratique des faits, vous pourrez décider si on peut étendre ou non cette notion de nouvelle Gestion publique à d'autres secteurs de l'administration. Pour le moment, il n'est pas question de l'introduire de manière générale et de modifier toute la structure de l'Etat. Ce n'est pas ça, le Conseil fédéral l'a dit, l'a écrit, je le répète.

Je vous demande donc, en résumé, de suivre la version de la majorité de la commission aux articles 44 et 64a et, en ce qui concerne l'introduction de ce mandat à l'article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils, de ne pas la suivre, mais de suivre celle de la minorité Lauper.

*Änderung von anderen Bundesgesetzen Ziff. 1
Modification d'autres lois fédérales ch. 1
Angenommen – Adopté*

*Änderung von anderen Bundesgesetzen Ziff. 4
Modification d'autres lois fédérales ch. 4*

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	117 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	35 Stimmen

Art. 44

Präsident: Die Minderheit I (Aeppli) zieht ihren Antrag zu Artikel 44 (mit Auswirkung auf weitere Artikel) wie angekündigt zurück.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II	53 Stimmen

*Art. 64a, Änderung von anderen Bundesgesetzen Ziff. 2, 3
Art. 64a, Modification d'autres lois fédérales ch. 2, 3*

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

Art. 45

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 46

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Zwygart Otto (U, BE): «Verleihung des Titels 'Staatssekretär' oder 'Staatssekretärin', so ist dieser Artikel überschrieben. Ich frage den Bundeskanzler an, wieweit er uns im heutigen Zeitpunkt zusichern kann, dass die Staatssekretäre nicht durch die Hintertür eingeführt werden.

In der Botschaft heisst es auf Seite 20 zwar: «Um den Titel nicht abzuwerten, wird er mit Zurückhaltung einzusetzen sein.» Ist dem so? Kann uns das der Bundeskanzler zusichern?

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je n'ai pas eu le temps de le contrôler mot à mot, mais je crois que cet article dit exactement ce que dit la loi actuelle. Vous avez vu que, depuis un certain nombre d'années, le Conseil fédéral n'a pas nommé un nombre incalculable de secrétaires d'Etat puisque c'est à la demande expresse du Parlement que le troisième secrétaire d'Etat a été nommé. Par conséquent, il a été parcimonieux et je pense qu'il le restera.

Angenommen – Adopté

Art. 47–63

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

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 64*Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 65***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, nominatif*

(Ref.: 0439)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aeppli, Aguet, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Bäumlín, Berberat, Bezzola, Binder, Bircher, Blaser, Bonny, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Carobbio, Cavadini Adriano, Christen, Columberg, Comby, Couchepin, David, Deiss, Dettling, Diener, Dreher, Dünki, Dupraz, Eberhard, Eggly, Engelberger, Engler, Epiney, Fankhauser, Fasel, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Gonseth, Grendelmeier, Grobet, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Gusset, Hafner Ursula, Hämmerle, Hasler Ernst, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Hollenstein, Hubacher, Imhof, Jans, Jutzet, Kofmel, Kühne, Kunz, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Loeb, Loretan Otto, Lötscher, Maurer, Meier Hans, Meier Samuel, Moser, Müller-Hemmi, Nabholz, Nebiker, Ostermann, Philippa, Pidoux, Raggenbass, Randegger, Rennwald, Ruckstuhl, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scheurer, Schluer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Semadeni, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Strahm, Straumann, Stucky, Thanei, Theiler, Tschopp, Tschuppert, Vetterli, Vollmer, Weigelt, Wittenwiler, Wyss, Zwygart (118)

Dagegen stimmen – Rejetent le projet:

Gysin Remo, Hubmann, Stump, von Felten (4)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Banga, Béguelin, Chiffelle, de Dardel, Fässler, Pini, Spielmann (7)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Alder, Aregger, Blocher, Bodenmann, Borel, Borer, Bühlmann, Caccia, Cavalli, Dormann, Ducrot, Durrer, Egerszegi, Ehrler, Eymann, Fehr Hans, Filliez, Giezendanner, Goll, Guisan, Günter, Gysin Hans Rudolf, Haering Binder, Hegetschweiler, Herzog, Hochreutener, Jaquet, Jeanprêtre, Keller, Lachat, Ledergerber, Leemann, Maître, Marti Werner, Maspoli, Maury Pasquier, Meyer Theo, Mühlemann, Müller Erich, Oehrli, Pelli, Ratti, Rechsteiner Paul, Rechsteiner Rudolf, Roth, Ruf, Ruffy, Rychen, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmid Odilo, Seiler Hanspeter, Simon, Stamm Judith, Suter, Teuscher, Thür, Tschäppät, Vallender, Vermot, Vogel, von Allmen, Weber Agnes, Weyeneth, Widmer, Widrig, Wiederkehr, Zapfl, Zbinden, Ziegler (70)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Leuenberger (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*

96.076

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Teil II)
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi (Partie II)

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1996, Seite 931 – Voir année 1996, page 931

Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1997

Décision du Conseil national du 17 mars 1997

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Art. 19 Abs. 2, Art. 64 Abs. 1, Änderung von anderen Bundesgesetzen Ziff. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 19 al. 2, art. 64 al. 1, Modification d'autres lois fédérales ch. 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Spoerry Vreni (R, ZH), Berichterstatterin: Bei den Beratungen zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) haben sich zwischen dem Nationalrat und unserem Rat drei Differenzen ergeben. Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, sich bei allen drei Differenzen dem Nationalrat anzuschliessen. Es geht um Artikel 19 Absatz 2, Artikel 64 Absatz 1 und schliesslich um einen Beschluss des Nationalrates, gleichzeitig das Geschäftsverkehrsgesetz vom 23. März 1962 mit einem Artikel 22quater zu ergänzen.

1. Zu Artikel 19 Absatz 2 RVOG: Bei diesem Artikel geht es darum, ob bei den Beschlüssen im Bundesrat Stimmenthaltung wie bisher zugelassen bleiben oder ob jedes an den Beratungen teilnehmende Mitglied zur Stimmabgabe verpflichtet werden soll. Der Ständerat hatte sich am 28. November 1996 gegen den Antrag des Bundesrates mit 16 zu 14 Stimmen für die Pflicht zur Stimmabgabe ausgesprochen. Der Nationalrat dagegen hat sich gestern mit 65 zu 35 Stimmen dem Bundesrat angeschlossen und will damit den Status quo beibehalten.

Ihre vorberatende Kommission beantragt Ihnen nun einstimmig, dem Nationalrat zu folgen. Dafür gibt es folgende Gründe:

Erstens sollte dieses Gesetz nach Möglichkeit noch in dieser Session verabschiedet werden; zweitens waren die Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat eindeutiger als bei uns.

Natürlich wäre unsere Fassung aus unserer Sicht ein kleiner Schritt in die richtige Richtung gewesen. Wir wollten das Funktionieren des Kollegialorgans stützen, indem dieses seine Regierungsverantwortung gesamtheitlich wahrgenommen hätte. Aber wie gesagt: Es handelt sich um einen kleinen Schritt. Zudem ist zuzugeben, dass bei unserer Fassung Umgehungsmöglichkeiten bestünden. Gemäss Nationalrat kann sich ein Bundesratsmitglied der Stimme enthalten; nach unserer Fassung wäre es gezwungen gewesen, den Sitzungssaal zu verlassen. Im Endeffekt kommt es auf das gleiche heraus.

Mit anderen Worten: Wir schliessen uns dem Nationalrat an. 2. Mit Artikel 64 Absatz 1 will der Bundesrat die Kompetenz erhalten, bei Neuorganisationen der Bundesverwaltung zeitlich beschränkt von Organisationsbestimmungen in Gesetzen abweichen zu dürfen. Es gibt Gesetze, die bestimmte Bundesämter bestimmten Departementen zuordnen. Das widerspricht der neuen Philosophie der Organisationsautonomie des Bundesrates. Der Bundesrat möchte deshalb, dass bei der Neuorganisation der Bundesverwaltung nicht immer zuerst die entsprechenden Gesetze abgeändert werden

müssen, sondern dass er vorgängig, zeitlich beschränkt, entgegen diesen Gesetzen handeln kann.

Der Ständerat hatte gegen dieses Vorgehen rechtsstaatliche Bedenken. Wir wollten deshalb als Kompensation eine vorgängige Konsultation durch die jeweils zuständigen parlamentarischen Kommissionen einführen. Der Nationalrat ist aber gestern auf unseren Beschluss gar nicht eingegangen und hat, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre, stillschweigend dem Bundesrat zugestimmt.

Auch hier müssen wir natürlich sagen, dass es sich nicht um ein schwerwiegendes Problem handelt. Es ist nicht von so grosser Tragweite, dass es sich rechtfertigt, alleine deswegen eine Differenz aufrechtzuerhalten. Ihre SPK beantragt deswegen auch in diesem Punkt mit 5 zu 1 Stimmen Zustimmung zum Nationalrat.

3. Zur Ergänzung des Geschäftsverkehrsgesetzes mit einem neuen Artikel 22quater: Mit dieser vom Nationalrat beschlossenen Bestimmung wird das Instrument des Auftrages in einem beschränkten Bereich eingeführt; es stellt ein neues parlamentarisches Instrument dar. Obwohl es sich hier im Gegensatz zu den zwei vorherigen Punkten um eine beachtliche Änderung handelt, ist Ihre vorberatende Kommission geschlossen der Meinung, dass wir uns auch hier dem Nationalrat anschliessen sollten.

Ich möchte kurz aufführen, worum es eigentlich geht: Mit Artikel 44 RVOG erhält der Bundesrat die Kompetenz, einzelne Ämter mit Leistungsaufträgen zu führen und damit Elemente des New Public Management einzuführen. Leistungsaufträge an die Verwaltung sind nach dem Konzept des Bundesrates ein ausschliessliches Führungsinstrument der Exekutive. Der Nationalrat ist nun aber der Auffassung, dass das New Public Management nicht nur Sache von Regierung und Verwaltung bleiben dürfe, sondern dass auch die Volksvertretung einbezogen werden sollte. Sonst würden zunehmend grössere Bereiche des Verwaltungshandelns der demokratischen Einwirkung entzogen. Mit 117 zu 35 Stimmen, also sehr deutlich, beschloss deshalb der Nationalrat, dass die Bundesversammlung mit dem neuen parlamentarischen Instrument des Auftrages den Bundesrat anweisen kann, einen Leistungsauftrag des Bundesrates an ein Bundesamt zu erlassen oder zu ändern. Das Parlament will damit politischen Einfluss auf den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates nehmen.

Damit allerdings die grundsätzliche Kompetenzordnung gewahrt bleibt, hat der Auftrag – anders als die Motion – nicht den Charakter einer verbindlichen Weisung, sondern wirkt als Richtlinie, von welcher der Bundesrat in begründeten Fällen abweichen darf.

Das Thema dieses Auftrages ist in Ihrer vorberatenden Kommission bereits bei der ersten Vorberatung auch diskutiert worden. Die Staatspolitische Kommission war bereits damals grundsätzlich und materiell für diese vom Nationalrat definitiv beschlossene Lösung. Wir hatten damals aber formale Bedenken.

Bekanntlich besteht ja die Absicht, den Auftrag im Rahmen der Verfassungsreform in der Verfassung zu verankern. Die Staatspolitische Kommission befürchtete daher im November 1996, dass eine vorgezogene Einführung des Auftrages Widerstände wecken würde, die dann auch der Einführung des Auftrages in der Verfassung schaden könnten.

Nachdem nun aber der Nationalrat diesem neuen Instrument in einem beschränkten Bereich derart deutlich zugestimmt hat, scheinen sich diese Befürchtungen als unbegründet zu erweisen.

Die einstimmige Staatspolitische Kommission beantragt Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates. Wir können mit diesem neuen Instrument, das sich auf ein Gebiet beschränkt, Erfahrungen sammeln, bevor wir dieses in der Bundesverfassung in einer allgemeinen Art einführen wollen.

Anzufügen bleibt noch, dass der Bundesrat mit Artikel 64a des neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes einen Evaluationsauftrag mit Bezug auf den Leistungsauftrag gemäss Artikel 44 erhält. Selbstverständlich ist es dem Bundesrat freigestellt, aber wir gehen eigentlich davon aus, dass er die Erfahrungen mit dem neuen Instru-

ment gemäss Artikel 22quater in diese Evaluation einbezogen wird.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die vorberatende Kommission, sich bei allen drei Differenzen den Beschlüssen des Nationalrates anzuschliessen. Damit können wir diese Gesetzgebung noch in dieser Session verabschieden.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Mme Spoerry vient de présenter un rapport parfaitement clair et précis, je l'en remercie.

A l'article 19, votre commission vous propose d'adopter le projet du Conseil fédéral. Il est bien clair que je me rallie à la proposition de la commission.

Comme votre Conseil, le Conseil fédéral était de l'avis que le problème du mandat devait être traité globalement dans le cadre de l'ensemble des instruments que l'on cherche à mettre à disposition aussi bien du Conseil fédéral que du Parlement, pour poursuivre ensemble les moyens de bien conduire politiquement ce pays.

Mme Spoerry l'a dit tout à l'heure, le Conseil national a voulu introduire le mandat, nouvel instrument, uniquement en liaison avec l'article 44 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui donne la possibilité au Conseil fédéral, dans certains domaines définis, de procéder par mandats de prestations et enveloppes budgétaires. Nous le regrettons, et je crois que vous aussi, puisque vous estimiez que c'était un problème beaucoup plus vaste que seulement lié à l'article 44 de la LOGA.

Nous avons dit, le Conseil fédéral l'a écrit et je l'ai dit en son nom devant les deux Conseils, que toute cette question de gestion par mandats de prestations avec enveloppes budgétaires devait être considérée comme un test permettant de se faire une opinion sur l'opportunité d'introduire ça de manière plus générale dans l'administration. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral avait proposé, et cela a été accepté, l'article 64a, selon quoi il devra dans les quatre ans faire rapport, un rapport d'appréciation sur l'application de cet article 44 et ses corollaires, l'article 38a de la loi sur les finances de la Confédération et l'article 2a des mesures destinées à améliorer les finances fédérales. Alors, je vous prie de prendre note de ce qu'a dit Mme Spoerry comme rapporteur de la commission et de ce que je dis au nom du Conseil fédéral, c'est que, étant donné que cet article 22quater de la loi sur les rapports entre les Conseils est lié absolument et strictement à l'article 44 de la LOGA, nous considérons également que ça va servir de test pour voir si c'est un outil utile, efficace, qu'on puisse le généraliser, le cas échéant, et que, dans cet esprit, nous ferons également rapport dans quatre ans sur l'application de cet article 22quater (nouveau).

C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral se rallie à la proposition de votre commission en la remerciant de la célérité avec laquelle elle a mené ses travaux pour pouvoir enfin arriver au bout de la préparation de cette loi.

Angenommen – Adopté

*Schluss der Sitzung um 10.15 Uhr
La séance est levée à 10 h 15*

Le président: Avant de clore la séance et la session, j'aimerais présenter mes vœux à M. André Duvillard, collaborateur des Services du Parlement, qui nous quitte à la fin du mois. M. Duvillard est entré aux Services du Parlement en 1991, où il a assumé avec brio ses fonctions de secrétaire des Commissions de la politique de sécurité, de responsable du procès-verbal et de traducteur au Conseil national. Dans son travail, il a fait preuve d'efficacité et de beaucoup de compétences. D'un naturel ouvert, M. Duvillard a su entretenir de bons contacts, tant avec les membres des commissions qu'avec ses collègues des Services du Parlement ou encore avec les fonctionnaires de l'administration. Nous tenons à le remercier très chaleureusement de son engagement pour le Parlement.

M. Duvillard retourne à Neuchâtel, son canton d'origine, où il mettra ses talents de juriste au service de la police cantonale. Nous formulons tous nos vœux pour son avenir. (*Applaudissements*)

Je mets ici un terme à notre séance d'aujourd'hui et à la session de printemps. Je vous remercie de votre collaboration active tout au long de ces trois semaines et je vous souhaite de bonnes vacances de Pâques.

*Schluss der Sitzung und der Session um 08.15 Uhr
Fin de la séance et de la session à 08 h 15*

96.076

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Teil II)
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi (Partie II)

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 272 hiervor – Voir page 272 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. März 1997
Décision du Conseil national du 17 mars 1997

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Abstimmung – Vote

Für Annahme des Entwurfes

42 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Dagegen stimmen – Rejetten le projet:

Banga, Goll, Gysin Remo, Haering Binder, Hubmann, Jutzet, Stucky, Stump, von Felten (9)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Aeppli, Alder, Berberat, Bührer, Carobbio, de Dardel, Fässler, Gross Andreas, Gross Jost, Hafner Ursula, Hämmerle, Herczog, Hubacher, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Kühne, Leemann, Loeb, Maury Pasquier, Müller-Hemmi, Rechsteiner Paul, Rennwald, Roth, Ruffy, Spielmann, Strahm, Suter, Tschäppät, Vermot, Vollmer, Weber Agnes, Widmer, Zbinden (34)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Bäumlín, Bircher, Bodenmann, Bühlmann, Cavalli, Columberg, Deiss, Eggly, Epiney, Fasel, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Grobet, Hegetschweiler, Ledergerber, Marti Werner, Maspoli, Müller Erich, Nebiker, Randegger, Ratti, Ruf, Scherrer Jürg, Scheurer, Semadeni, Simon, Stamm Luzi, Straumann, Thanei, Theiler, Tschopp, von Allmen, Wittenwiler, Ziegler, Zwygart (36)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:

Stamm Judith (1)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

96.076

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (Teil II)
Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi (Partie II)

Schlussabstimmung – Vote final

Siehe Seite 302 hiervor – Voir page 302 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1997
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1997

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

Namentliche Abstimmung

Vote nominatif

(Ref.: 0442)

Für Annahme des Entwurfes stimmen – Acceptent le projet:

Aguet, Bangerter, Baumann Alexander, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Béguelin, Bezzola, Binder, Blaser, Blocher, Bonny, Borel, Borer, Bortoluzzi, Bossard, Brunner Toni, Caccia, Cavadini Adriano, Chiffelle, Christen, Comby, Couchepin, David, Dettling, Diener, Dorman, Dreher, Ducrot, Dünki, Dupraz, Durrer, Eberhard, Egerszegi, Ehrler, Engelberger, Engler, Eymann, Fankhauser, Fehr Hans, Filliez, Fischer-Seengen, Föhn, Freund, Frey Claude, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gadiant, Giezendanner, Gonseth, Grendelmeier, Gros Jean-Michel, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heberlein, Hess Otto, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Imhof, Keller, Köfmeil, Kunz, Lachat, Langenberger, Lauper, Leu, Leuba, Leuenberger, Loretan Otto, Lötscher, Maître, Maurer, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Moser, Mühlemann, Nabholz, Oehrli, Ostermann, Pelli, Philippona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rechsteiner Rudolf, Ruckstuhl, Rychen, Sandoz Marcel, Sandoz Suzette, Schenk, Scherrer Werner, Schlüer, Schmid Odilo, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Steffen, Steinegger, Steinemann, Steiner, Teuscher, Thür, Tschuppert, Vallender, Vetterli, Vogel, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Wiederkehr, Wyss, Zapfl (120)