

7. April 1976

Organisationsgesetz. Dokumentation der Kommission des
Nationalrats

Bundeskanzlei. Antrag vom 30. März 1976 (Beilage)

Gestützt auf den Antrag der Bundeskanzlei und aufgrund der Beratung hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

Die Bundeskanzlei wird beauftragt, den Mitgliedern der Kommission des Nationalrats i.S. Organisationsgesetz mit Schreiben des Bundesrats die drei nachstehend aufgeführten Dokumente zuzustellen (s. Beilagen).

1. Das Exposé zur Frage der Organisationsgewalt vom 30. März 1976 wird genehmigt.
2. Das Exposé zur Frage der "persönlichen Staatssekretäre" vom 15. März 1976 wird genehmigt.
3. Das Organigramm vom 25./30. März 1976 wird mit einigen Änderungen genehmigt.

Mitteilung:

An die Mitglieder der Kommission des Nationalrats für die Vorbereitung des Organisationsgesetzes, durch die Bundeskanzlei

Protokollauszug

- BK 4 (Hb, Br, Sa, Fu) zum Vollzug

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

S. W. A. L. E. T.

Beilage 1

3 Organigramm Gliederung der Bundesverwaltung ohne Gruppen

Es handelt sich um das Organigramm gemäss Vor-
entscheiden vom Sommer 1976. Sie beschliessen,
in Ihrem Besitz. Am 24. März 1976 Sie beschliessen,
diese Variante - und keine weitere - der Kommission
des Nationalrates zugehen zu lassen.

3003 Bern, 30. März 1976

101.1 Hb/Sp

Dieses Organigramm gibt uns noch zu folgenden Feststellungen
Anlass:

Ausgeteilt

An den B u n d e s r a t

haben, ob nicht versucht werden sollte, ohne die Aushändi-
gung eines Organigrammes durchzukommen - an der Aussprache
vom 9.1.76 im Schosse Ihrer Behörde gingen auch Ihre Ten-
denzen eher in dieser Richtung -, so als folgenden Erwägungen:

Organisationsgesetz

Einmal besteht die Gefahr, dass dieses Organigramm zum
Wir beziehen uns auf unsere Notiz vom 15.3.76 und die Aussprache
im Schosse Ihrer Behörde vom 24.3.76.

in den Hintergrund treten und im Lichte der Kommissionsbeur-
Auftragsgemäss unterbreiten wir Ihnen folgende vier Schrift-
stücke zur definitiven Beschlussfassung an der Sitzung vom
7.4.76.

1. Exposé zur Frage der "persönlichen Staatssekretäre"

Dieser Text ist bereits in Ihrem Besitz;
er wurde am 24.3.76 ohne Aenderungen genehmigt.
wollen.

2. Exposé zur Frage der Organisationsgewalt

Sie finden in der Beilage eine Neufassung.
Darin wurde versucht, die von Herrn Bundesrat
Furgler vorgetragene Ueberlegungen mitzuver-
arbeiten.

Erfahrungsgemäss nimmt eine solche mehrere Sitzungen,
sich über Monate erstrecken dürften, in Anspruch. Gerade weil
es ja heute noch nicht gilt, eine Neugliederung zu verfügen,
Beilage 1

3 Organigramm Gliederung der Bundesverwaltung ohne Gruppen

Es handelt sich um das Organigramm gemäss Vor-
entscheiden vom Sommer/Herbst 1972. Der Text ist
in Ihrem Besitz. Am 24.3.76 haben Sie beschlossen,
diese Variante - und keine weitere - der Kommission
des Nationalrates zugehen zu lassen.

Dieses Organigramm gibt uns noch zu folgenden Feststellungen
Anlass:

- 31 Wenn wir in der Sitzung vom 24.3.76 die Frage aufgeworfen
haben, ob nicht versucht werden sollte, ohne die Aushändi-
gung eines Organigrammes durchzukommen - an der Aussprache
vom 9.1.76 im Schosse Ihrer Behörde gingen auch Ihre Ten-
denzen eher in dieser Richtung -, so aus folgenden Erwägungen:

Einmal besteht die Gefahr, dass dieses Organigramm zum
Zentrum der Diskussion wird. Das Hauptanliegen des Bundes-
rates, nämlich die Regelung der Organisationsgewalt, wird
in den Hintergrund treten und im Lichte der Kommissionsbeur-
teilung des Organigramms seine Antwort finden.

Sodann wird in der Kommission die Vorlage eines Organigramms,
das vom Jahre 1972 datiert, sofort auf Kritik stossen, wie
schon Herr Bundesrat Ritschard vermerkt hat. Man wird die
Auffassung des heutigen Bundesrates (heutige Regierungs-
zusammensetzung) in der heutigen Situation (1976) erfahren
wollen.

- 32 Will man das Organigramm vom Jahre 1976 datieren, wie dies
in der Sitzung vom 24.3.76 von einem Ratsmitglied angeregt
wurde, so würde das unweigerlich zu einer erneuten Diskussion
über die im Organigramm wiedergegebene Gliederung führen.
Erfahrungsgemäss nimmt eine solche mehrere Sitzungen, die
sich über Monate erstrecken dürften, in Anspruch. Gerade weil
es ja heute noch nicht gilt, eine Neugliederung zu verfügen,

- 3 -

sondern nur einen weiteren provisorischen Entscheid zu fällen, der keinerlei Rechtswirkung hätte, ist die Gefahr gross, dass man sich - um nicht zuviel Zeit zu verlieren - weitgehend auf den heutigen Zustand der Aemterzuteilung einigen würde. Dies nach dem Grundsatz: Im Zweifel für das Bestehende!

Damit würde aber die Konzeption des Bundesrates i.S. Organisationsgewalt ernstlich gefährdet. In der Kommission des Nationalrates ist bekanntlich der Anspruch des Bundesrates, die Aemter selber zuweisen zu können, u.a. damit bekämpft worden, dass der Bundesrat i.S. Neu-Organisation zuwenig mobil sei. M.a.W.: Es bestünde nach Ansicht dieser Kommissionsmitglieder die Gefahr, dass beim bundesrätlichen Vorschlag alles beim alten bleibe.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

Gegen eine neue Prüfung der Frage, wie heute das Organigramm aussehen müsste, wenn der Bundesrat heute seine Verwaltung neu organisieren müsste, spricht auch der Umstand, dass - wie Herr Bundesrat Furgler bemerkte - vorerst noch verschiedene Abklärungen über die Aufgabenzusammenhänge nötig wären.

2 Beilagen erwähnt

- 33 Im beiliegenden Schreiben haben wir versucht, den verschiedenen Bedenken durch einen entsprechenden Kommentar Rechnung zu tragen. Ob uns dies gelungen ist, wird von Ihnen zu beurteilen sein.
- 4 Entwurf zu einem Schreiben der Bundeskanzlei (im Auftrag des Bundesrates) an die Kommissionsmitglieder, mit dem die drei Dokumente zugestellt werden sollen. Vielleicht wäre es sogar zweckmässig, wenn das Schreiben vom Bundesrat direkt ausgehen würde.

Beilage 2

- 4 -

Zusammenfassend stellen wir den

An die Mitglieder A n t r a g, des Nationalrates
für die Vorberatung des Organisationsgesetzes

die Bundeskanzlei sei zu beauftragen, den Mitgliedern der Kommission des Nationalrates i.S. Organisationsgesetz mit dem beiliegenden Schreiben die drei Dokumente zuzustellen.

Herr Präsident,
sehr geehrte Herren,

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Der Bundeskanzler:

An der Sitzung Ihrer Kommission am 19/5 haben Sie eine zusätzliche Meinungsäusserung zum Thema "persönlicher Staatssekretär" und zu den in diesem Zusammenhang gefallenen Voten gewünscht.

Gleichzeitig ersuchten Sie auch um eine zusätzliche Stellungnahme des Nationalrates zur Frage der Zuweisung der Aemter an die Departemente (Organisationskompetenz). In diesem Zusammenhang wünschen Sie auch eine Meinungsäusserung zu den verschiedenen Anträgen, die in Ihrer Kommission zum Thema Organisationsgewalt gestellt wurden.

Endlich ersuchten Sie den Bundesrat, seine Vorstellungen i.S. Gliederung der Bundesverwaltung (Zuteilung der Aemter an die Departemente) durch Ueberreichung eines Organigrammes zu konkretisieren.

Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 7. April 1975 übermachten wir Ihnen beiliegend die gewünschten Unterlagen, nämlich:

- Exposé zur Frage der "persönlichen Staatssekretäre"
- Exposé zur Frage der Organisationsgewalt
- Organigramm: Gliederung der Bundesverwaltung ohne Gruppen.

An die Mitglieder der Kommission des Nationalrates
für die Vorberatung des Organisationsgesetzes

Die Zustellung dieses Organigrammes erfolgt selbstverständlich unter Wahrung der grundsätzlichen Auffassung des Bundesrates, wonach die Kompetenz zur Zuweisung der Aemter an die Departemente ihm übertragen werden sollte. Zur Begründung wird auf die
Herr Präsident,
sehr geehrte Herren,

An der Sitzung Ihrer Kommission vom 24. November 1975 haben Sie eine zusätzliche Meinungsäusserung des Bundesrates zum Thema "persönlicher Staatssekretär" und zu den in diesem Zusammenhang gefallenen Voten gewünscht.

Gleichzeitig ersuchten Sie auch um eine zusätzliche Stellungnahme des Bundesrates zur Frage der Zuweisung der Aemter an die Departemente (Organisationskompetenz). In diesem Zusammenhang wünschen Sie auch eine Meinungsäusserung zu den verschiedenen Anträgen, die in Ihrer Kommission zum Thema Organisationsgewalt gestellt wurden.

Endlich ersuchten Sie den Bundesrat, seine Vorstellungen i.S. Gliederung der Bundesverwaltung (Zuteilung der Aemter an die Departemente) durch Ueberreichung eines Organigrammes zu konkretisieren.

Gemäss Beschluss des Bundesrates vom 7. April 1976 übermachen wir Ihnen beiliegend die gewünschten Unterlagen, nämlich

- 2 -

- Exposé zur Frage der "persönlichen Staatssekretäre"
- Exposé zur Frage der Organisationsgewalt
- Organigramm: Gliederung der Bundesverwaltung ohne Gruppen.

Zum letzten Dokument möchte der Bundesrat folgendes bemerken:

Die Zustellung dieses Organigrammes erfolgt selbstverständlich unter Wahrung der grundsätzlichen Auffassung des Bundesrates wonach die Kompetenz zur Zuweisung der Aemter an die Departemente ihm übertragen werden sollte. Zur Begründung wird auf die Botschaft und das beiliegende Exposé i.S. Organisationsgewalt verwiesen.

Das Organigramm wurde im Rahmen der Vorarbeiten zur Botschaft erstellt und gibt die damalige Situation wieder. Es galt, sich aus der damaligen Sicht einmal Vorstellungen zu erarbeiten, wie eine Neuorganisation aussehen könnte, nachdem die Vorschläge der Expertenkommission diesbezüglich nicht in jeder Beziehung Zustimmung fanden. Das Organigramm wurde aber schon damals - und ist es heute in noch vermehrter Masse - als Provisorium betrachtet. Dies aus folgenden Gründen:

- Bevor ein rechtswirksamer Entscheid gefällt werden kann, müssen auf Grund des vorhandenen Ist-Zustandes noch verschiedene Abklärungen bezüglich der dannzumaligen Aufgabenzusammenhänge gemacht werden.
- Der rechtswirksame Entscheid ist frühestens im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes möglich. Dies wird nicht vor dem 1. Januar 1978 der Fall sein. Bereits der Gesetzesentwurf sieht aber für den Uebergang zu einer Neuorganisation eine vierjährige Frist vor. Dies nicht zuletzt deshalb, weil eine solche Neuregelung (Umteilung von Aemtern) nicht über das

1. Beilagen

- 3 -

Knie gebrochen werden kann. Es ist also sehr wohl möglich, dass die rechtswirksamen Entscheide erst in den Jahren 1978-81 fällig werden.

- Es ist nun praktisch ausgeschlossen, heute schon vorauszusehen, welche Aemterzuweisung angesichts der dannzumaligen Aufgabenkonstellation vom Bundesrat als die zweckmässigste zu bestimmen sein wird. Wollte man sich heute schon festlegen, so wäre bestimmt damit zu rechnen, dass im Moment der rechtswirksamen Entscheide doch das eine oder andere anders geregelt werden müsste.

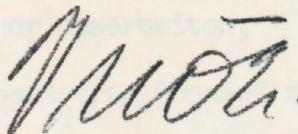
Bei der Durchsicht des Organigrammes darf nicht übersehen werden, dass es immer gewisse Grenzfälle von Zuweisungen geben wird. Auch muss man sich vor Augen halten, dass nach den in der Botschaft festgehaltenen Kriterien für die neue Gliederung der Bundesverwaltung - siehe Ziffer 227.2 - nicht nur die Gruppierung nach geschlossenen Sachbereichen, sondern die Führbarkeit der Sachbereiche und eine gewisse Gleichgewichtigkeit unter den departementalen Gesamtbereichen mitentscheidend sind. Letzteres vor allem im Blick auf eines der Hauptziele der Reform, nämlich die Entlastung der besonders belasteten Departemente (EDI, EVD).

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

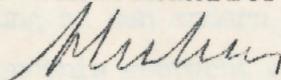
IM NAMEN DES SCHWEIZERISCHEN BUNDESRATES

Der Bundespräsident:

Bern, 9. April 1976



Der Bundeskanzler:



3 Beilagen

ORGANISATION DER BUNDESVERWALTUNGZur Frage der Organisationsgewalt

Stellungnahme des Bundesrates zuhanden der Kommission des Nationalrates für die Vorlage 75.035 Reorganisation der Bundesverwaltung

1 Auftrag

Die Kommission des Nationalrates führte an der Sitzung vom 24. November 1975 eine längere Aussprache zum Thema Organisationsgewalt durch. Dabei ging es vor allem um die Frage, wer über die Zuweisung der Aemter an die Departemente inskünftig entscheiden soll. Der Bundesrat beansprucht in seiner Vorlage diese Kompetenz für sich (vgl. Botschaft Ziffer 224.33).

Nach einlässlicher Diskussion und aufgrund einer konsultativen Abstimmung fasste die Kommission folgenden Beschluss (Protokoll vom 24.11.75 S. 15 oben):

"Für die weiteren Verhandlungen ist es nötig, Bericht und Antrag des Bundesrates zu kennen, wie er die Aufzählung und die Zuweisung der Aemter von sich aus sieht. Der Bundesrat sollte sich vor allem zu den drei wichtigsten Punkten, die wahrscheinlich in konkrete Anträge ausmünden, äussern:

- a. ein Konzept zur 1. Phase des Antrags Hürlimann vorlegen (Organigramm);
- b. einen formulierten Antrag zum Antrag Fischer ausarbeiten;
- c. die Aufgabenteilung der Departemente gemäss Antrag Bonnard zu umschreiben versuchen

Daneben sollte uns die bundesrätliche Meinung zu den andern Voten - in mündlicher oder schriftlicher Form - zur Kenntnis gebracht werden."

2 Bemerkungen zur Organisationsgewalt im allgemeinen

21 Ausgangslage

Der Begriff Organisation umfasst nach der Botschaft hauptsächlich die Schaffung (Bildung) von Verwaltungseinheiten, deren Unterstellung sowie die Zuweisung der Zuständigkeiten (Kompetenzen) auf diese Verwaltungseinheiten.

Beim Begriff "Organisationsgewalt" handelt es sich um keine feste, geschlossene Grösse; es ist vielmehr ein Begriff, der die Summe aller Organisationskompetenzen bezeichnet, die im geltenden Recht differenziert verteilt werden.

Wohl fällt der Erlass der Gesetze über die Organisation der Bundesbehörden nach Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung in den Geschäftskreis der Bundesversammlung. Artikel 85 Ziffer 1 BV setzt aber kein Regelungsmonopol, sondern eine normale übliche Gesetzgebungskompetenz ein. In Artikel 95 sowie 102 Ziffern 1,2,5,12,14 und 15 BV liegen nämlich implizit Organisationsaufträge an den Bundesrat. Die Rechtskonstruktion der Organisationsgewalt ist in der Verfassung, wenn man darunter einen einheitlichen und geschlossenen Kompetenzkomplex versteht, nicht vorhanden.

Demnach kann sich der Bundesrat für seinen Anteil an der Organisationsgewalt auf eine doppelte Fundierung stützen: einerseits auf delegierendes Recht, andererseits auf seine Stellung bezüglich der Verwaltung, wie die Verfassung sie ihm einräumt.

Aus Artikel 85 Ziffer 1 BV kann somit nicht abgeleitet werden, der Gesetzgeber habe die ganze Organisation der Bundesverwaltung von den wichtigsten Grundentscheidungen bis zu den Verästelungen der Einzelheiten allein zu ordnen.

Das geltende Recht hat die Organisationskompetenzen wie folgt verteilt:

Schaffung von Bundesämtern: grösstenteils durch Gesetz

Zuweisung der Aemter an die Departemente: durch Gesetz/Bundesbeschluss

Umschreibung der Aufgaben der Aemter: grösstenteils durch das Gesetz
 Verschiebung von Aufgaben zwischen Departementen: durch Bundesbeschluss

Verschiebung von Aufgaben innerhalb des Departements: durch Bundesratsbeschluss

Zuweisung neuer Aufgaben an die Departemente: durch Bundesratsbeschluss mit Kenntnissgabe an Bundesversammlung

Zuweisung der Kompetenzen an die Departemente: durch Bundesratsbeschluss

Es ist unbestritten, dass die geltende Verteilung der Organisationskompetenzen kompliziert, schwerfällig und unübersichtlich ist. Vor allem wird sie auch den Erfordernissen der Mobilität und der Flexibilität zu wenig gerecht.

22 Der Vorschlag des Bundesrates

Von dieser Ausgangslage ausgehend ergibt sich die Forderung, dass das neue Gesetz die wichtigsten Grundentscheidungen selber fällen soll. Im Interesse der Flexibilität sollen auf Gesetzesstufe nur die wichtigsten organisatorischen Grundsätze geregelt werden. Die Schaffung neuer Bundesämter ist unseres Erachtens eine grundsätzliche Frage, mit der sich das Parlament zu befassen hat, vor allem wegen der damit verbundenen finanziellen und personellen Auswirkungen.

Da der Bundesrat für seine Regierungs- und Verwaltungstätigkeit gegenüber dem Parlament verantwortlich ist (Art. 102 Ziffer 15 BV), hat er die Organisation so zu treffen, dass er seiner Verantwortung optimal nachkommen kann. Er sollte nicht durch ein zu starres Gesetz eingeengt sein. Deshalb schlägt die Botschaft vor, die Zuweisung der Aemter an die Departemente sowie die Umschreibung ihrer Kompetenzen und Aufgaben dem Bundesrat zu überlassen.

Demnach führt der Gesetzesentwurf die Departemente und die Aemter gesondert auf; die Zuweisung (Unterstellung) der Aemter an die Departemente wird Sache des Bundesrates.

23 Aspekte der Beurteilung

231 Verfassungsmässigkeit des bundesrätlichen Vorschlages

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob die Uebertragung von Organisationsbefugnissen von der Bundesversammlung an den

Bundesrat (insbesondere die Uebertragung der Kompetenz zur Zuweisung der Aemter an die Departemente) mit Artikel 85 Ziffer 1 BV überhaupt vereinbart werden kann. Die Botschaft (vgl. Ziffer 224.32) gelangt - in Uebereinstimmung mit der herrschenden Lehre - zum Schluss, dass Artikel 85 Ziffer 1 BV die Abtretung der Rechtssetzungsbefugnis im Bereich der Bundesbehörden grundsätzlich zulässt. Auch im Ausmass der Delegation ist der bundesrätliche Vorschlag mit der Verfassung im Einklang, da wichtige Organisationskompetenzen (insbesondere die Schaffung der Aemter) nach wie vor im Gesetz geregelt werden. Dieser Auffassung ist auch der Rechtsgutachter der Expertenkommission, Prof. Kurt Eichenberger. Verfassungsrechtlich steht dem Vorschlag des Bundesrates nichts entgegen.

232 Klarheit und Uebersichtlichkeit

Gegenüber dem geltenden Recht weist unser Vorschlag eine grössere Klarheit und Uebersichtlichkeit auf. Die wichtigsten Grundsätze und die hauptsächlichsten Elemente der Verwaltungsorganisation (Aufzählung der Aemter) sind im Gesetz enthalten; für Einzelheiten wie Aufgaben- und Kompetenzzuweisung hat der Bundesrat Verordnungen zu erlassen. Die verwirrenden Zwischenlösungen des geltenden Rechts (z.B. Verschiebung von Aufgaben inner- und interdepartemental, Zuweisung neuer Aufgaben), die in Einzelheiten der Bundesversammlung Teilverantwortungen übertragen sowie die Unübersichtlichkeit der Erlassesformen - Bundesgesetz, Bundesbeschluss, Bundesratsbeschluss - werden durch eine einfache und klare Konzeption abgelöst. Es wäre zu wünschen, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Lösung nicht wieder durch neue Zwischenlösungen verwischt und verwässert wird.

Die Lösung des Bundesrates erscheint auch unter dem Aspekt der Verantwortung für eine rationelle Verwaltungstätigkeit (Art. 102 Ziffer 15 BV) folgerichtig. Der Bundesrat trägt die primäre Verantwortung für alles, was im Verwaltungsbereich geschieht. Damit er diese Verantwortung tragen kann, sollte er seinen Apparat im Rahmen der vom Gesetzgeber vorgezeichneten Grundsätze so gestalten können, wie er es für richtig hält.

233 Parlament und Organisation; Schwächung der Oberaufsicht?; grössere Mobilität?; Verfahrensfragen

Gegen den Vorschlag des Bundesrates wird eingewendet, er entziehe der Bundesversammlung wesentliche bisherige Kompetenzen und führe zu einer Schwächung der parlamentarischen Verwaltungskontrolle. Die Bundesversammlung sei überdies in Organisationsfragen (z.B. Verschiebung von Aemtern) unabhängiger als der Bundesrat und daher eher zur Ausübung dieser Kompetenz geeignet. Es sei anzunehmen, dass der Bundesrat aus Gründen der Kollegialität (Widerstand der Chefbeamten, Forderungen von Interessenorganisationen) von der Möglichkeit der Aemterverschiebung zu wenig Gebrauch machen würde. Konflikte liessen sich möglicherweise auf dem Rücken des Parlamentes leichter austragen und lösen; wer in der Verwaltungsorganisation mehr Flexibilität wünsche, müsse die Zuweisungskompetenz für Aemter bei der Bundesversammlung belassen.

Der Einwand, die parlamentarische Verwaltungskontrolle werde geschwächt, erscheint bei näherer Prüfung nicht stichhaltig. Die Unterstellung der Aemter und die Verteilung der Kompetenzen innerhalb der Bundesverwaltung sind Angelegenheiten, die jene Behörde am besten löst, die den täglichen Einblick in die Zusammenhänge und in die Abläufe als Führungsinstanz besitzt. Wie die Botschaft unter Ziffer 225 Abs. 3 darlegt, gibt es heute bereits ausgedehnte Kontrollmöglichkeiten in der Bundesverwaltung. Die Institute der Aufsichtsbeschwerde, der Verwaltungsbeschwerde und der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde einerseits sowie der Finanzkontrolle, Kontrolle durch die Geschäftsprüfungskommissionen und das Recht der parlamentarischen Vorstösse andererseits nehmen bei Bundesrat und Chefbeamten einen beachtlichen Teil ihrer Arbeitszeit für die Berichterstattung und Rechenschaftsablage in Anspruch. Mit dem Budgetrecht (Personal- und Kreditzuteilung), der Finanzaufsicht (Besoldungen) sowie der Aufsicht über die Geschäftsführung durch die Geschäftsprüfungs-

kommissionen und der verwaltungsinternen Organisationsaufsicht (ZOB) besteht auch im Bereich Organisation und Geschäftsführung ein ausgebautes Kontrollinstrumentarium

Zur Feststellung, die notwendige Flexibilität sei besser gewährleistet, wenn die Organisationskompetenzen beim Parlament konzentriert werden, weil dieses mehr Mut zu einer Aenderung aufbringe als der Bundesrat, ist folgendes zu bemerken: Die heutige Unbeweglichkeit ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Kompetenz, Aenderungen in der Unterstellung der Aemter anzuordnen, nach geltendem Recht bei der Bundesversammlung liegt. Auch das Parlament wird sich mit dem Problem Mensch - Organisation auseinandersetzen müssen und bei Aemterverschiebungen mit Forderungen von Interessenorganisationen konfrontiert werden; die Gegenkräfte würden sich wahrscheinlich bei einer parlamentarischen Aemterzuteilung doppelt bemerkbar machen. Der Gesetzgeber kann aus praktischen Gründen die gesamte Organisation der Bundesverwaltung nicht selbst treffen. Er müsste sich auf Einheiten einlassen, die seiner Stufe nicht angemessen, für die er seine Zeit nicht aufwenden kann und für die auch vertiefte Kenntnisse der Struktur der Verwaltung und des Funktionierens dieser vielschichtigen Einrichtung nötig sind.

Eine rationelle Verwaltungsführung setzt die Möglichkeit voraus, die organisatorische Struktur und die Arbeitsmethoden in der Verwaltung veränderten Verhältnissen jeweils rasch anzupassen. Die organisatorische Mobilität der modernen Verwaltung ist ein dringendes Gebot. Diesem Erfordernis kann unseres Erachtens aber nur entsprochen werden, wenn die Kompetenz zur Anpassung der Verwaltungsorganisation in höherem Mass als bisher dem Bundesrat übertragen wird.

Neben diesen rechtlichen Aspekten muss Organisation heute noch weitere Komponenten berücksichtigen, da sich die Sachlage seit 1914 sehr stark verändert hat.

Gesetz von 1914	heute
<ul style="list-style-type: none"> - Organisation als Gebilde wurde vor allem als <u>statische Zuständigkeitsordnung</u> betrachtet; - überschaubare und eher <u>konstante</u> Aufgaben, klare Aufgabentrennung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden; - eher eindimensionale Aufgaben; - Verwaltung war eher ein geschlossenes System. 	<ul style="list-style-type: none"> - betriebswirtschaftliche Effizienz; durchgerechneter und durchschaubarer Verwaltungsbetrieb; - Problemlösungsfähigkeit, nicht nur bei Vollzugsaufgaben und nach formalen Prozeduren, sondern auch bei schöpferisch-konzeptionellen Aufgaben; - Innovationsfähigkeit; - soziale Effizienz; - Ausrichtung auf konkrete Bürgerbedürfnisse; - <u>variable</u> Aufgabenkonstellation; - Koordinationsfähigkeit bei stark verzahnten und interdisziplinären Aufgaben; - <u>Verwaltung muss ein offenes System sein, das jederzeit, je nach Aufgabenzuweisung durch das Parlament, Verwaltungsziele, Arbeitsweise und Zuständigkeiten ändern kann und ändern muss.</u>

234 Zusammenfassung

Zusammengefasst empfiehlt sich im Bereich der Organisationskompetenzen folgende Rollenverteilung zwischen der Bundesversammlung und dem Bundesrat:

- Das Parlament bestimmt hauptsächlich die Aufgaben der Verwaltung durch Gesetze, schafft die Bundesämter, verzichtet auf eine Zuteilung der Aemter und übt die Oberaufsicht über die Verwaltung aus.
- Das WIE, WOMIT bzw. WO, d.h. die Art und Weise der Erfüllung der zugewiesenen Aufgaben soll in diesem Rahmen Sache des Bundesrates sein. Der Bundesrat muss, um seinen verfassungsmässigen Leitungsauftrag effizient erfüllen zu können, die Kompetenz haben, interdependente Aufgabenbereiche, die Veränderungen ausgesetzt sind, zu neuen organisatorischen Einheiten zusammenzufassen.
- Das Parlament soll ferner im Gesetz das WOZU fixieren, d.h. es soll die Organisationsziele, -kriterien und -grundsätze im Gesetz verankern.

Der Bundesrat hält daher nach wie vor an seinem Vorschlag, die Kompetenz zur Unterstellung der Aemter an die Departemente sei ihm zuzuweisen, fest.

24 Beurteilung der einzelnen Vorschläge241 Antrag Hürlimann

Nach dem Antrag Hürlimann sollen während der Reorganisationsphase die Organisationskompetenzen hauptsächlich beim Parlament liegen, später soll der Bundesrat - im Rahmen gewisser Grundsätze - die Kompetenz erhalten, Aemter zu schaffen, abzuschaffen oder zu verschieben.

Dieser Antrag widerspricht einmal dem Erfordernis der Klarheit und Uebersichtlichkeit in der Kompetenzverteilung; Parlament und Bundesrat können im gleichen Bereich und in bezug auf die gleichen Gegenstände tätig werden, was Rechtsunsicherheiten schaffen kann. Während der Vorschlag des Bundesrates die verwirrenden Zwischenlösungen des geltenden Rechts ausmerzen will, führt der Antrag Hürlimann diese wieder ein. Die zeitliche Abfolge der Beschlüsse gäbe dem Bundesrat theoretisch die Möglichkeit, die Entscheide der Bundesversammlung nachträglich in vollem Umfang wieder umzustossen, was der Rechtssicherheit sehr abträglich wäre. Inhaltlich geht der Antrag Hürlimann an die Grenzen der verfassungsmässigen Delegationsmöglichkeit, indem er auch die Aemterkreativkompetenz in der zweiten Phase dem Bundesrat überträgt.

Diese Erwägungen veranlassen uns, den Antrag Hürlimann abzulehnen.

242 Antrag Fischer-Weinfeld

Nach dem Antrag Fischer wird die Schaffung und Zuweisung der Aemter dem Bundesrat überlassen, dessen Entscheid aber durch die Bundesversammlung mit einem einfachen Bundesbeschluss genehmigt werden muss. Die Bundesversammlung könnte dem bundesrätlichen Entscheid nur die Zustimmung versagen, aber nicht selbst legiferieren. (Vetorecht; Ausformulierung des Antrages in Beilage 2).

Dieser Antrag widerspricht sowohl dem Erfordernis der Klarheit und Uebersichtlichkeit, als auch dem Gebot der Flexibilität, indem Teilzuständigkeiten geschaffen und somit die Verantwortung auf zwei Behörden aufgesplittert wird. Ein verfahrensmässiger Vorteil dieses Vorschlages gegenüber den andern 3 Anträgen besteht darin, dass die Bundesversammlung die Organisation der Departemente nicht selber treffen, sondern lediglich zu einer vorgeschlagenen Lösung ja oder nein sagen muss. Um Schwierigkeiten des Vollzuges, die sich infolge des zweistufigen und zeitraubenden Verfahrens ergeben könnten, auszuschalten, könnte der Beschluss des Bundesrates erst nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung in Kraft treten. Die präventive Wirkung des Vetorechts darf indessen nicht unterschätzt werden; der Bundesrat wäre gezwungen, eine Lösung zu finden, welche in der Bundesversammlung klare Mehrheiten auf sich vereinigen kann. Dabei kann das Risiko, dass das Prinzip der Zweckmässigkeit der Organisation dem Erfordernis der politischen Durchsetzbarkeit weichen müsste, nicht ausgeschlossen werden.

Wir lehnen daher den Antrag Fischer ab.

243 Antrag Bonnard: Umschreibung der Aufgaben der Departemente

Nach dem Antrag Bonnard sollte versucht werden, die Aufgaben der Departemente im Gesetz festzulegen, wobei dies in genereller Art erfolgen sollte, unter Verzicht auf die Aufzählung der Aemter. Schaffung und Zuweisung der Aemter im Rahmen dieses Aufgabenbeschriebes wäre Sache des Bundesrates.

Das geltende Gesetz von 1914 wählte den Weg, die Umschreibung der Aufgaben der Departemente durch eine Aufzählung der Aemter und ihrer Obliegenheiten zu verwirklichen.

Die Ausformulierung von zwei Varianten der Aufgabenumschreibung (Beilage 1) zeigt, dass auch der Antrag Bonnard dem Erfordernis der Flexibilität und der Mobilität nicht gerecht wird. Beide

Varianten legen praktisch die Zuweisung der Aemter an die Departemente fest; sie führen zudem noch zu einigen Abgrenzungsschwierigkeiten. Handlungsspielraum besteht bei der ersten Variante nur noch dort, wo die Zuordnung einzelner Bereiche nicht zwingend ist (Entwicklungshilfe, Alkoholverwaltung usw.). Bei der zweiten Variante gibt es fast keinen Handlungsspielraum mehr. Eine neue Variante, die genereller gehalten wäre und dem Bundesrat mehr Organisationsfreiheit beliesse, müsste weitgehend zu einer Leerformel führen.

Aus diesen Gründen erachten wir den Antrag Bonnard als nicht geeignet, die Frage der Organisationsgewalt zu lösen.

244 Antrag Müller-Bern

Nach dem Antrag Müller soll das Parlament weiterhin die Zuteilung der Aemter vornehmen, aber nicht durch ein Gesetz, sondern durch einen allgemeinverbindlichen, nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss.

Gegenüber dem geltenden Recht wird mit dieser Lösung ein allfälliges Referendum und eine allfällige Auseinandersetzung im Volk ausgeschaltet. Der Antrag widerspricht dem Erfordernis der Klarheit und Uebersichtlichkeit, indem er eine Zwischenlösung mit geteilter Verantwortung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat vorschlägt. Die Schaffung der Aemter wäre im Gesetz, ihre Zuweisung an die Departemente in einem Bundesbeschluss und ihre Kompetenzen in einem Bundesratsbeschluss geregelt, womit eine Zersplitterung auf verschiedene Erlassesstufen eintritt, die der unbefriedigenden Ordnung im geltenden Recht sehr nahekommt. Dem Gebot der Mobilität und der Flexibilität wird der Antrag noch weniger gerecht als die Anträge Hürlimann und Fischer. Im übrigen verweisen wir auf das unter Ziffer 233 Gesagte.

Dies veranlasst uns, den Antrag Müller abzulehnen.

Organisationsgewalt; Antrag Bonnard:
Umschreibung der Aufgaben der Departemente im Gesetz

Es wurden zwei Möglichkeiten der Umschreibung der Aufgaben der Departemente ausformuliert, nämlich 1. die Umschreibung nach der 18-er Gliederung der Teilaufgabenbereiche, wie sie in der Botschaft unter Ziffer 227.1 Absatz 4 ermittelt worden ist; 2. die Umschreibung nach den Aufgaben der Bundesämter. Beiden Varianten wird, um nichts zu präjudizieren, die geltende Verteilung der Aufgaben unter die Departemente zugrundegelegt.

1) Die Umschreibung nach Teilaufgabenbereichen

Artikel ...

Verteilung der Aufgaben auf Bundeskanzlei und Departemente

A. Aufgaben der Bundeskanzlei

¹In den Aufgabenbereich der Bundeskanzlei fallen:

1. Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle)

B. Aufgabenbereich der Departemente

¹In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Departementes des Auswärtigen fallen:

1. Auswärtige Angelegenheiten ohne Aussenhandelsbeziehungen

²In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Departement des Innern fallen:

1. Wissenschaft (Bildung und Forschung)
2. Kultur, Erholung und Sport
3. Umweltschutz und Gesundheitswesen
4. Soziale Wohlfahrt
5. Bauwesen des Bundes

³In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes fallen:

1. Recht, Sicherheit und Ordnung
2. Zivilschutz
3. Raumordnung

⁴In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Militärdepartementes fallen:

1. Militärische Landesverteidigung

⁵In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Finanzdepartementes fallen:

1. Finanzwesen und Finanzhaushalt

⁶In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes fallen:

1. Aussenhandel
2. Industrie, Gewerbe und Arbeit, Binnenhandel
3. Landwirtschaft

⁷In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes fallen:

1. Verkehrswirtschaft
2. Energiewirtschaft
3. Uebermittlung

2) Umschreibung nach den Aufgaben der Bundesämter

A. Aufgaben der Bundeskanzlei

¹In den Aufgabenbereich der Bundeskanzlei fallen:

1. Stabsaufgaben der Führung (Koordination, Planung, Kontrolle, Information)
2. Uebersetzungswesen

3. Amtliche Veröffentlichungen
4. Drucksachen- und Materialverwaltung des Bundes
5. Politische Rechte
6. Erlasse über die Organisation der Bundesverwaltung

B. Aufgabenbereich der Departemente

¹In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Departementes des Auswärtigen fallen:

1. Bilaterale und multilaterale Aussenbeziehungen
2. Völkerrecht
3. Entwicklungszusammenarbeit

²In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Departementes des Innern fallen:

1. Wissenschaft, Bildung, Forschung und Kultur
2. Archiv-, Bibliotheks- und Museumswesen
3. Forstwesen und Umweltschutz
4. Bauwesen, Strassen- und Flussbau
5. Gesundheitswesen
6. Sozialversicherung

³In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes fallen:

1. Rechtsetzung und Rechtsanwendung im allgemeinen
2. Polizeiwesen und Strassenverkehr
3. Ausländerfragen
4. Staatssicherheit
5. Privatversicherungswesen
6. Geistiges Eigentum
7. Raumordnung

⁴In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Militärdepartementes fallen:

1. Landestopographie
2. Generalstabsfragen
3. Ausbildung der Armee

4. Rüstung der Armee
5. Flugwesen und Fliegerabwehr
6. Militärjustiz
7. Gesamtverteidigung

⁵In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Finanzdepartementes fallen:

1. Finanzhaushalt
2. Personalwesen
3. Steuern
4. Zollwesen
5. Alkohol
6. Getreide
7. Messwesen
8. Organisationsfragen

⁶In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes fallen:

1. Aussenhandel
2. Industrie, Gewerbe und Arbeit
3. Landwirtschaft
4. Veterinärwesen
5. Wohnungswesen
6. Konjunktur
7. Landesversorgung

⁷In den Aufgabenbereich des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes fallen:

1. Bahn- und Schiffsverkehr sowie konzessionierte Strassen-transporte
 2. Luftverkehr
 3. Wasserwirtschaft
 4. Energiewirtschaft
 5. Post-, Telefon- und Telegrafverkehr
-

Organisationsgewalt; Antrag Fischer-Weinfeld

Artikel 64

Abs. 1^{bis}: Alle Beschlüsse des Bundesrates nach Abs. 1 treten erst nach der Genehmigung durch die Bundesversammlung mit einem einfachen Bundesbeschluss in Kraft.

Bern, 7. April 1976

ORGANISATION DER BUNDESVERWALTUNGZur Frage der "persönlichen Staatssekretäre"

Stellungnahme des Bundesrates zuhanden der Kommission des Nationalrates für die Vorlage 75.0.35 Reorganisation der Bundesverwaltung

1 Auftrag

Im Anschluss an die Diskussion über die Organisationsgewalt führte die Kommission des Nationalrates am 24. November 1975 eine Aussprache zum Thema "Staatssekretäre" durch. Sie beschloss, die Lösungen "parlamentarischer Staatssekretär" und "beamteter Staatssekretär" (vgl. Botschaft Ziff.222.2 und 222.3) nicht weiter zu verfolgen. Bezüglich des "Titularstaatssekretärs" (Art.67 Entwurf) hat die Bundeskanzlei noch die praktischen Entlastungsmöglichkeiten darzulegen. Der Kommission sind inzwischen die schriftlichen Stellungnahmen der Herren Botschafter Weitnauer und Jolles ausgeteilt worden; dieser Auftrag ist somit erfüllt.

Die Kommission entschied sodann, die Variante des "Berater-Staatssekretärs" (oder "persönlichen Staatssekretärs") weiter zu erörtern. Vom Bundesrat erwartet die Kommission eine Meinungsäusserung zur Frage der Entlastung, der Stellvertretung, der Funktion und allenfalls des Titels des "Berater-Staatssekretärs".

2 Möglichkeiten der Ausgestaltung

21 Begriff

In der Diskussion um den "persönlichen Staatssekretär" gilt es, die einzelnen Institutionen klar auseinander zu halten. In der Botschaft des Bundesrates werden zwei Hilfseinrichtungen erörtert: der persönliche Mitarbeiter (Erläuterungen zu Art.55 E) einerseits

und der "persönliche Staatssekretär" bzw. "Berater-Staatssekretär" "auch Juniorminister" genannt, Ziffer 222.4 der Botschaft, andererseits. Die Begriffe "persönlicher Staatssekretär", "Berater-Staatssekretär" und "Juniorminister" werden demnach in diesem Bericht als Synonyma verwendet. Denkbar sind aber auch Kombinationen zwischen den beiden Institutionen, was im folgenden noch dargelegt wird.

22 Der persönliche Mitarbeiter (nach Art.55 des Entwurfes)

Die Departementsvorsteher sollen ermächtigt werden, persönliche Mitarbeiter zu bestellen. Ihre Zahl ist aus verschiedenen Gründen zu begrenzen: es dürfte sich höchstens um zwei bis drei Personen handeln. Sie sollen einen zusätzlichen Beitrag zur persönlichen Meinungsbildung der Departementsvorsteher leisten. Die Departementsverwaltung ist oft derart mit Tagesgeschäften belastet, dass sie nicht in der Lage ist, die nachstehend genannten Aufgaben des persönlichen Mitarbeiters zu erfüllen:

- Pflege der Beziehungen des Departementschefs zu Parteien, Verbänden und Experten,
- Mitwirkung bei der Erledigung der Korrespondenz des Departementschefs (vor allem der persönlichen Korrespondenz),
- Teilnahme an allen wichtigen Sitzungen des Departementschefs,
- Mitwirkung bei der Abfassung von Reden und Ansprachen, soweit sie nicht Fachprobleme des Departements betreffen,
- Mitwirkung bei der Bearbeitung von Geschäften, die im Bundesrat behandelt werden,
- Erledigung besonderer Studienaufträge.

Solche Mitarbeiter sollten eine sehr gute Allgemeinbildung, Erfahrung im Verkehr mit Behörden, Verbänden und Privaten, sowie organisatorische und redaktionelle Fähigkeiten aufweisen. Das Dienstverhältnis muss so geregelt werden, dass die Uebernahme der Funktion attraktiv ist und dass beim Weggang ausreichende vermögensrechtliche Sicherungen spielen. Die persönlichen Mitarbeiter haben mithin eine beamtenrechtliche Sonderstellung.

Der persönliche Mitarbeiter ist dem Departementsvorsteher direkt unterstellt und nimmt nur von diesem Aufträge entgegen. Es stehen ihm keinerlei Entscheidungsbefugnisse zu.

23 Der "persönliche" oder "Berater-Staatssekretär" ("Junior-Minister")

Der Berater-Staatssekretär - in der Botschaft (Ziff.222.4) "persönlicher" Staatssekretär genannt - unterscheidet sich erheblich von den üblichen Staatssekretärtypen. Seine Aufgabe liegt nämlich nicht darin, den Departementsvorsteher in der Leitung der Verwaltung zu entlasten; deshalb hat er auch nicht die Stellung eines Beamten, sondern eine beamtenrechtliche Sonderstellung; er besitzt auch kein direktes Weisungsrecht gegenüber den Abteilungschefs des Departements.

Der Berater-Staatssekretär ist vielmehr als politischer Führungsgelhilfe mit besonderen Stabsfunktionen zu verstehen: er wirkt massgeblich bei der Vorbereitung der Kollegialgeschäfte mit, indem er - neben den zuständigen Stellen des Departements - unabhängig die Vorschläge der andern sechs Departemente unter politischen Gesichtspunkten prüft. So kennt der Departementsvorsteher die Sicht der Departementsverwaltung zu einem Geschäft und zusätzlich die Auffassung des Beraters, was ihm seine persönliche Meinungsbildung erleichtert. Auf Weisung des Departementsvorstehers könnte sich der Berater-Staatssekretär auch mit den departementseigenen Geschäften befassen und diese zu Handen seines Chefs beurteilen. Der Berater-Staatssekretär wäre auch Chef des persönlichen Stabes des Departementsvorstehers und könnte mit dem Stab besondere Studienaufträge erledigen, alternative Lösungsvorschläge erarbeiten usw. Die Pflege der Beziehungen des Departementschefs zu Parteien, Verbänden und Experten sowie die Teilnahme an allen wichtigen Sitzungen des Departementschefs gehört zu den Aufgaben des Berater-Staatssekretärs in der Öffentlichkeit. Naheliegend ist auch die Mitwirkung des Berater-Staatssekretärs bei der Abfassung von Reden und Ansprachen des Departementsvorstehers.

24 Unterschied zwischen persönlichem Mitarbeiter und "persönlichem Staatssekretär" gemäss Botschaft

Der persönliche Mitarbeiter, wie er hier in Ziffer 22 - in Anlehnung an die Botschaft - geschildert wurde, ist der persönliche Sekretär, Assistent und Berater des Departementschefs. Er entspricht etwa dem Typ des wissenschaftlichen Adjunkten in der Bundesverwaltung, dessen Tätigkeit vorbereitender und unterstützender Natur ist. Damit die einzelnen Sachbereiche aufgeteilt werden können, sieht die Botschaft vor, dass höchstens drei solcher Mitarbeiter gewählt werden können.

Demgegenüber ist der "persönliche Staatssekretär" als politischer Chefberater des Departementsvorstehers eine Persönlichkeit, die rang- und prestigemässig mehr gilt als der persönliche Mitarbeiter und gegen aussen auch mehr in Erscheinung tritt ("Junior-Minister").

25 Die Vorstellungen in der Kommission

Gemäss dem Votum von Herrn Nationalrat Weber-Arbon sollte der persönliche Mitarbeiter vor allem Stellvertreterfunktion nach aussen haben, die auf das Politisch-Persönliche und nicht auf das Fachlich-Verwaltungsmässige ausgerichtet wäre; für letzteres wäre nach wie vor die Verwaltung zuständig. Der persönliche Stellvertreter hätte auch in den parlamentarischen Kommissionen ein politisches Mandat auszuüben, während Fachfragen wie bis anhin von den zuständigen Beamten der Verwaltung beantwortet würden. Im Parlament sollte der Stellvertreter Geschäfte von untergeordneter Bedeutung vertreten können (gemäss Art.69 des Entwurfes).

Nach Auffassung von Herrn Nationalrat Müller-Bern sollte jeder Departementsvorsteher eine Vertrauensperson haben, die weder Beamter noch Parlamentarier sein muss. Sie wäre der engste Mitarbeiter des Departementsvorstehers und auch punkto Amtszeit an ihn gebunden, weshalb für sie eine rechtliche Sonderstellung geschaffen werden müsste. Es sollte - im Gegensatz zu den Erläuterungen zu Art.55 der Botschaft - nur ein persönlicher Mitarbeiter pro Departement existieren.

In die gleiche Richtung gehen die Vorstellungen von Herrn Nationalrat Raoul Kohler, der dem persönlichen Mitarbeiter Repräsentationsfunktionen in der Öffentlichkeit übertragen möchte, damit dieser gegen aussen mehr Gewicht und Ansehen erhält. Sodann müsste ihm auch ein Titel verliehen werden, welcher der Bedeutung der Aufgabe entspricht (z.B. Delegierter des Departementsvorstehers).

3 Beurteilung durch den Bundesrat

31 Persönlicher Mitarbeiter

Der persönliche Mitarbeiter, wie er in Artikel 55 des Entwurfes vorgeschlagen wird, kann den Departementsvorsteher sowohl in seiner persönlichen Arbeit unterstützen und entlasten als auch als Gesprächspartner und Berater des Chefs wertvolle Dienste leisten. Da das Schwergewicht seiner Tätigkeit im internen Bereich und nicht in der Repräsentation liegt, sollte das Risiko von Reibungen mit den übrigen Aemtern und Diensten des Departements weitgehend ausgeschaltet sein.

Der Bundesrat halt daher an Artikel 55 des Entwurfes fest.

32 "Persönliche" oder "Berater-Staatssekretäre"

321 Begriffliches

Wie bereits erwähnt (vgl. Ziff.23 dieses Berichtes) hat sich schon die Botschaft des Bundesrates mit dem "persönlichen Staatssekretär" bzw. "Berater-Staatssekretär" bzw. "Junior-Minister" befasst. Nach der Konzeption der Botschaft wirkt dieser vor allem als Chefberater des Departementsvorstehers. Die Botschaft steht - dies sei hier vorweggenommen - dieser Institution ablehnend gegenüber (vgl. im einzelnen Ziff.322 dieses Berichtes).

Nach den Voten einiger Mitglieder der Kommission kann indessen die Rolle des "persönlichen Staatssekretärs" noch in anderer Weise ausgestaltet werden, nämlich als politischer Stellvertreter des

Departementsvorstehers (vgl. Ziff.25 dieses Berichtes). Zu diesem Vorschlag konnte sich der Bundesrat noch nicht äussern; seine Stellungnahme erfolgt unter Ziffer 323 dieses Berichtes.

322 Stellungnahme zum "persönlichen Staatssekretär" als Chefberater

Zu dieser Institution hat sich der Bundesrat in der Botschaft (Ziff.222.5 Abs.2) wie folgt geäußert:

Die Stellung des persönlichen Staatssekretärs ist von vielen Unklarheiten umgeben, insbesondere ist seine Stellung zur Linienorganisation des Departements nicht leicht zu umschreiben. Das enge Verhältnis zum Departementsvorsteher und die Vertretungsbefugnisse können zu Schwierigkeiten führen. Sofern ihm ein Vertretungsrecht in der Bundesversammlung eingeräumt wird, ist zudem offen, ob er als Vertreter des Departements von der Bundesversammlung akzeptiert wird, ohne dass die Bundesversammlung bei seiner Ernennung mitwirken konnte.

323 Stellungnahme zum "persönlichen Staatssekretär" als politischer Stellvertreter des Departementsvorstehers

323.1 Stellung des politischen Stellvertreters

Während der Bundesrat den "persönlichen Staatssekretär" in der Botschaft vor allem als Berater sieht, gehen die Votanten in der Kommission einen Schritt weiter und legen das Gewicht auf Stellvertretungs- und Repräsentationsaufgaben dieses Amtsträgers.

Die in der Botschaft angedeutete Problematik der Stellung des "persönlichen Staatssekretärs" wird dadurch noch akzentuiert. Schon der Chefberater des Departementschefs steht - wie alle Stabsstellen (vgl. Botschaft Ziff.223.2) - in einem gewissen Konkurrenz- und Spannungsverhältnis zu den Linienorganen. Dazu kommt noch die Stellvertreterproblematik.

Während die Botschaft die Entlastungen und Vertretungsfunktionen auf verschiedene Personen der Verwaltungsebene verteilt (vgl. Ziff.33 dieses Berichtes) - die Stellvertretung in der Departementsleitung ist innerhalb des Regierungskollegiums geregelt -

möchten mehrere Mitglieder der Kommission einen politischen Stellvertreter einführen. Dieser könnte den Departementsvorsteher in parlamentarischen Kommissionen, gegenüber Vertretern von Behörden und Verbänden, Massenmedien usw. vertreten, wobei sein Mandat ein politisches wäre; Fachfragen blieben weiterhin der Verwaltung vorbehalten.

Zweifellos würde durch die Schaffung dieser Institution die Konkurrenzsituation zwischen den Chefbeamten der Bundesämter und dem "Junior-Minister" verschärft, da diese Beamten heute teilweise Vertretungsfunktionen ausüben und manchmal aufgrund ihrer Kompetenz eine Rolle spielen, die über das rein Fachliche hinaus geht. Während der "beamtete Staatssekretär" (vgl. Botschaft Ziff.222.2) eine gute Basis besitzt, da ihm alle Ämter des Departements direkt unterstellt sind, ist der "persönliche Staatssekretär" viel weniger stark im Departement verankert.

Es ist ungewiss, ob das Ressort "politische Fragen" gegenüber den Fachfragen genügend Substanz hat, damit der "persönliche Staatssekretär" sich gegenüber den Direktoren der Bundesämter durchsetzen kann. Auch die "persönlichen Staatssekretäre" brauchen den Sachkontakt mit den Ämtern und Stäben; sie werden auf die Informationen der Verwaltung angewiesen sein. Reibungsflächen bestehen auf alle Seiten hin. Die "persönlichen Staatssekretäre" treffen auf Schwierigkeiten und bereiten Schwierigkeiten. Es erweist sich überdies als schwierig, politische Fragen und Fachfragen säuberlich zu trennen, was zu Kompetenzkonflikten führen könnte. Neben den Stellvertretungs- und Repräsentationsaufgaben wäre wohl die Beratung des Departementsvorstehers als wichtigste Aufgabe ins Pflichtenheft aufzunehmen. (Zum Pflichtenheft vgl. Anhang.)

323.2 Verhältnis zur Bundesversammlung

Was das Auftreten des politischen Stellvertreters vor parlamentarischen Organen betrifft, hat die Botschaft auf das Legitimationsproblem hingewiesen: Bundesrat und Bundeskanzler erhalten ihr politisches Mandat durch die Wahl in der Vereinigten Bundesver-

sammlung, während der "Junior-Minister" zwar nicht Magistrat ist, aber ein politisches Mandat innehat. Der Stellvertreter wird somit bevollmächtigter Sprecher des Departementschefs, kann jedoch von der Bundesversammlung nicht zur politischen Verantwortung gezogen werden.

323.3 Verhältnis zum Departementvorsteher

Ueber das Verhältnis des Departementvorstehers zum "persönlichen Staatssekretär" lässt sich mangels Erfahrungen wenig aussagen, da die Institution in Europa kaum bekannt ist; am ehesten liesse sie sich mit den Beratern des Präsidenten der Vereinigten Staaten vergleichen. Entscheidend dürfte das persönliche Einvernehmen zwischen den beiden Amtsträgern sein; als politischer Mandatsträger muss der Staatssekretär mit den politischen Vorstellungen und Zielsetzungen seines Chefs einig gehen; nur so ist eine gedeihliche Zusammenarbeit denkbar. Es ist nicht zwingend, liegt aber nahe, dass der "persönliche Staatssekretär" der gleichen politischen Partei angehört oder nahesteht wie sein Departementvorsteher. Eine andere Konstellation erscheint, da das Schwergewicht der Tätigkeit des Staatssekretärs im Persönlich-Politischen, nicht im Fachlichen liegt, eher unwahrscheinlich. Die Gefahr einer Politisierung der Verwaltung wäre nicht völlig auszuschliessen. Soll die Institution zum Tragen kommen, so setzt dies ferner voraus, dass der Departementvorsteher in einem gewissen Umfang politische Aufgaben an seinen Staatssekretär delegiert; alles Politisch Wichtige beim Departementchef zu belassen (vgl. das Votum im Protokoll vom 24.11.1975, S.21, Mitte), würde nicht nur den Entlastungseffekt illusorisch machen, sondern auch dem "persönlichen Staatssekretär" sein Arbeitsfeld weitgehend entziehen.

323.4 Dienstrechtliche Stellung

Was die dienstrechtliche Stellung des "persönlichen Staatssekretärs" anbelangt, so wäre, wie dies Artikel 55 Abs.1 E für die persönlichen Mitarbeiter vorsieht, ein Sonderstatut zu schaffen; ausländisches Vergleichsmaterial hiezu liegt vor. Die Besoldung müsste

wegen des politischen Stellenwertes der Position zwischen dem Departementsvorsteher und den Verwaltungsdirektoren angesetzt werden; für den Weggang wäre eine ausreichende Sicherung in der Form einer einmaligen Abgangsentschädigung oder eines monatlichen Ruhegehalts (wie z.B. in der Bundesrepublik Deutschland für die Staatssekretäre) vorzusehen. Diese Regelung müsste für alle Amtsinhaber - sowohl für jene aus der Privatwirtschaft als auch für jene aus der Verwaltung - gelten; ein Anspruch auf Weiterbeschäftigung des zurückgetretenen Staatssekretärs in der Verwaltung erscheint nicht zweckmässig.

323.5 Titel

Zum Titel der Institution, die in diesem Bericht "persönlicher Staatssekretär oder Berater-Staatssekretär" genannt wurde, hat die Kommission bemerkt, dass er nicht zu befriedigen vermöge. Der Begriff "Staatssekretär" sei unschweizerisch; "persönlicher Mitarbeiter" (Art.55 E) wäre besser. Ein anderer Vorschlag geht dahin, für die geschilderte Funktion den Titel "Delegierter des Departementsvorstehers" zu wählen, der sich so von den bereits bekannten "Delegierten des Bundesrates" abheben würde.

Sofern die Kommission unserem Antrag auf Verleihung des Staatssekretärtitels an den Direktor der Handelsabteilung und an den Chef der Politischen Direktion (Art.67 Abs.2 E) folgt, fällt der Titel "Staatssekretär" für weitere Amtsträger ausser Betracht. Das gleiche gilt für den Fall des "persönlichen Mitarbeiters" (Art.55 E). Wie überdies unter Ziffer 24 ausgeführt wurde, besteht ein erheblicher Rangunterschied zwischen dem persönlichen Mitarbeiter, wie ihn die Botschaft beantragt, und dem "persönlichen Staatssekretär" bzw. "Berater-Staatssekretär", der die Aufgaben eines eigentlichen "Junior-Ministers" erfüllt. Es wäre deshalb nicht zweckmässig, dem politischen Stellvertreter des Departementsvorstehers den eher unscheinbaren Mitarbeiter-Titel zu geben.

Der Delegierten-Titel wäre, wegen der Gefahr von Verwechslungen mit den Delegierten des Bundesrates, nicht zu empfehlen. Der Titel "Generaldirektor" ist nach schweizerischem Sprachgebrauch den Leitern grösserer Betriebe reserviert (vgl. z.B. Grossbanken, Konzerne wie Sulzer; SBB, PTT, Nationalbank) und daher nicht zutreffend; "Departementsdirektor" oder gar "Vizebundesrat" könnten der Funktion, wie sie einzelne Mitglieder der Kommission sehen, eher gerecht werden; der "Berater"-Titel käme wegen des vorwiegend politischen und repräsentativen Mandates wohl weniger in Frage.

323.6 Fazit

Zusammenfassend gelangen wir zum Schluss, dass der "persönliche Staatssekretär" wohl eine Entlastung im Sinne einer politischen Führungshilfe bringen könnte. Seine Stellung sowohl im Verhältnis zur Verwaltung (Kompetenzkonflikte) als auch zur Bundesversammlung (Legitimationsproblem) ist aber mit vielen Unklarheiten, Unsicherheiten und Risiken umgeben.

Zudem ist es zweifelhaft, ob der Vorschlag "persönlicher Staatssekretär" die Entlastung am richtigen Ort sucht. Was nützt, ist nicht ein politischer Stellvertreter, der beim Regieren mitwirkt; die Entlastung sollte vielmehr auf der Verwaltungsebene angestrebt werden, um die Mitglieder des Bundesrates vermehrt für die Regierungstätigkeit freizustellen. Die Regierungsfunktion als wichtigste Tätigkeit des Bundesrates muss vom Kollegium ungeteilt und geschlossen wahrgenommen werden.

Diese Erwägungen veranlassen den Bundesrat, die Institution des "persönlichen Staatssekretärs" sowohl in der Form des politischen Chefberaters als auch in der Form des politischen Stellvertreters abzulehnen.

33 Das Entlastungsproblem in der Botschaft des Bundesrates

Diese Stellungnahme bedeutet nicht, dass das Entlastungsproblem in der Botschaft des Bundesrates vernachlässigt wird. Die Idee des "persönlichen Staatssekretärs" zielt darauf ab, den Departementsvorsteher bei der Regierungstätigkeit zu entlasten; die Entlastungsfunktion wird überdies auf eine Person konzentriert.

Unsere Vorschläge sehen dagegen eine Entlastung bei der Verwaltungstätigkeit und Verwaltungsführung vor; die Entlastungsfunktion wird mehreren Amtsträgern zugewiesen; hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die Verstärkung der Position des Generalsekretärs in jedem Departement, die Möglichkeit der Einsetzung von Gruppenchefs, die Ernennung von zwei Titularstaatssekretären und die Berufung von persönlichen Mitarbeitern.

Auch die Entlastung im Verkehr nach aussen wird von der Botschaft nicht ausser acht gelassen. Nach Artikel 53 Abs.3 E entlastet der Generalsekretär den Departementsvorsteher im Verkehr nach aussen, soweit nicht die Vorsteher von Gruppen und Aemtern damit betraut sind. Nach Artikel 69 E (Art.65bis und ter Geschäftsverkehrsgesetz) können sich die Mitglieder des Bundesrates in parlamentarischen Kommissionen durch ihre Generalsekretäre oder die Vorsteher von Gruppen und Aemtern vertreten lassen. In den Plenarverhandlungen kann den Mitarbeitern der Verwaltung auf Begehren des Departementsvorstehers das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden, die spezielle fachtechnische Kenntnisse voraussetzen. Daraus geht hervor, dass die Botschaft Entlastungen im Verkehr nach aussen und im Verkehr mit der Bundesversammlung auf der Ebene der Verwaltung, d.h. auf Fachebene anstrebt. Will man in dieser Hinsicht noch weiter gehen, so wäre zu prüfen, ob das Vertretungsrecht der Chefbeamten nicht noch über Artikel 69 des Entwurfes hinaus erweitert werden sollte (vgl. Ziff.222.6 der Botschaft).

A N H A N GAufgabenumschreibung für einen "persönlichen Staatssekretär"
gemäss den Vorstellungen in der Kommission des Nationalrates

Versuch einer Konkretisierung der Aufgaben aufgrund der Voten
in der Kommissionssitzung vom 24. November 1975

- Mitwirkung bei der Festlegung der grundlegenden Ziele und Mittel
(Konkretisierung der Regierungspolitik auf Departementsebene)
- Mitwirkung bei der Aufstellung von Weisungen für die Ziel-
erreichung
- Mitwirkung bei der Planung der departementalen Aktivitäten
(Prioritätensetzung)
- Verfolgung von Entwicklungstendenzen in Staat und Gesellschaft
und ihrer Rückwirkungen auf die Departementsarbeit
- Begleitung und, im Absenzfall, Vertretung des Departements-
vorstehers im Gespräch mit eidg. und kant. Behörden, Verbands-
vertretern usw.
- Begleitung und, im Absenzfall, Vertretung des Departementsvor-
stehers bei politischen, kulturellen und andern Anlässen
- Pflege der Beziehungen des Departements mit der Oeffentlichkeit,
insbesondere Massenmedien; Abgabe politischer Absichtserklärungen
- Mitwirkung und Beratung bei der Vorbereitung von Regierungs-
geschäften (Geschäfte anderer Departemente und Geschäfte des
eigenen Departementes)
- Mitwirkung bei der Leitung und Konkretisierung der departementalen
Finanz- und Budgetpolitik
- Teilnahme an allen Sitzungen des Departementsvorstehers
(departementsintern, interdepartemental; Expertenkommissionen,
parlamentarische Kommissionen, Pressekonferenzen; Behörden- und
Verbandsdelegationen, Partei- und Fraktion usw.)
- Beobachtung der Verhandlungen der Bundesversammlung über
Geschäfte des Departementes in politischer Sicht
- Vertretung - ohne Antragsrecht - von Vorlagen untergeordneter
Natur in parlamentarischen Kommissionen und im Plenum beider
Räte

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI

Provisorische Gliederung

DIE GLIEDERUNG DER BUNDESVERWALTUNG

Organigramm ohne GruppenA. BUNDESKANZLEIa. Allgemeine Dienste

Dienste für den Bundesrat
Eidg. Parlaments- und Zentralbibliothek
Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale

b. Schweizerisches Bundesarchivc. Administrativ zugeordnet

Parlamentsdienste
Bundesamt für Organisation

B. DEPARTEMENTE1. Eidg. Departement des Auswärtigena. Generalsekretariatb. Aemter

Politische Direktion
Direktion für internationale Organisationen
Direktion für Völkerrecht
Direktion für Entwicklungshilfe

c. Aussendienst

2. Eidg. Departement des Innerna. Generalsekretariatb. Aemter

Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
Bundesamt für Kulturpflege
Schweiz. Landesbibliothek
Schweiz. Landesmuseum
Schweiz. Meteorologische Anstalt
Eidg. Turn- und Sportschule
Bundesamt für Sozialversicherung
Bundesamt für Militärversicherung
Bundesamt für Gesundheitswesen
Bundesamt für Umweltschutz
Bundesamt für Wohnbauförderung
Bundesamt für Statistik

c. Hochschulen

Eidg. Technische Hochschulen

3. Eidg. Justiz- und Polizeidepartementa. Generalsekretariatb. Aemter

Bundesamt für Justiz
Bundesanwaltschaft
Bundesamt für Zivilschutz
Bundesamt für Raumordnung
Bundesamt für Ausländerfragen
Bundesamt für Polizeiwesen
Bundesamt für geistiges Eigentum
Bundesamt für Mass und Gewicht
Bundesamt für Privatversicherungswesen

4. Eidg. Militärdepartementa. Generalsekretariat

Bundesamt für Landestopographie

b. Leitungsstabc. Kommission für militärische Landesverteidigungd. Oberauditorate. Aemter 1)

Bundesamt für Genie und Festungen

Bundesamt für Uebermittlungstruppen

Bundesamt für Sanität

Bundesamt für militärisches Veterinärwesen

Oberkriegskommissariat

Bundesamt für ~~Transport~~truppen

Bundesamt für Luftschutztruppen

Kriegsmaterialverwaltung

Bundesamt für Infanterie

Bundesamt für Mechanisierte und Leichte Truppen

Bundesamt für Artillerie

Bundesamt für Adjutantur

Bundesamt für Rüstungstechnik

Bundesamt für Rüstungsbeschaffung

Bundesamt der Rüstungsbetriebe

Bundesamt für Militärflugwesen und Fliegerabwehr

Bundesamt der Militärflugplätze

f. die Kommandos der Armeekorps und das Kommando
der Flieger und Fliegerabwehrtruppen sowie die
diesen unterstellten Heeresseinheiten und Brigadeng. Administrativ zugeordnet

Bundesamt für Gesamtverteidigung

1) In Ziffer 227.82 der Botschaft (in fine) wird erklärt, dass der Bundesrat die bestehenden Gruppen des EMD in ihrem heutigen Bestand beibehalten will.

5. Eidg. Finanzdepartementa. Generalsekretariat (Finanzverwaltung)b. Aemter

Eidg. Personalamt
 Eidg. Steuerverwaltung
 Eidg. Zollverwaltung
 Bundesamt für Konjunkturfragen

c. Regiebetrieb

Eidg. Alkoholverwaltung

d. Administrativ zugeordnet

Eidg. Finanzkontrolle
 Eidg. Bankenkommission und Pfandbriefinspektorat

6. Eidg. Volkswirtschaftsdepartementa. Generalsekretariatb. Aemter

Bundesamt für Aussenwirtschaft
 Bundesamt für Binnenwirtschaft
 Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge
 Bundesamt für Landwirtschaft
 Bundesamt für Veterinärwesen
 Eidg. Getreideverwaltung
 Bundesamt für Forstwesen

7. Eidg. Verkehrs- und Baudepartementa. Generalsekretariatb. Aemter

Amt für Bundesbauten
 Bundesamt für Strassenbau
 Bundesamt für Wasserwirtschaft
 Bundesamt für Bahn- und Schiffsverkehr
 Bundesamt für Strassenverkehr
 Bundesamt für Luftverkehr
 Bundesamt für Energiewirtschaft
 Bundesamt für Nachrichtenübermittlung

c. Verkehrsunternehmungen des Bundes

PTT
 SBB