

V E R T R A U L I C H

Protokoll der Sitzung des Bundesrates mit der Arbeitsgruppe
Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) vom 18./19. Oktober 1991
in Gerzensee

Bundespräsident Cotti eröffnet die Sitzung und verdeutlicht die Zielsetzung dieser Zusammenkunft, an der die AGFB den Bundesrat über ihre ersten Erkenntnisse unterrichtet und von ihm Anhaltspunkte erhält, in welcher Weise das Reformvorhaben vorangetrieben werden soll.

Im ersten Teil der Sitzung (Einleitung) führen die Mitglieder der Arbeitsgruppe in die Thematik ein.

Der Präsident der AGFB, Prof. Eichenberger, erläutert die Entstehung des Zwischenberichts. Der Auftrag des Bundesrates anlässlich der Einsetzung der AGFB am 7. November 1990 umfasst die Ueberprüfung des gesamten Regierungs- und Gesetzgebungssystems. In Verhandlungen mit der ständerätlichen Kommission Hans Jörg Huber (welche die parlamentarische Initiative Rhinow "Regierungsreform" behandelt) hat sich der Bundesrat am 28. Februar 1991 bereit erklärt, bis Ende dieses Jahres verschiedene Szenarien auszuarbeiten und erste Optionen für eine Regierungsreform zu treffen. In der Folge beauftragte der Bundesrat die AGFB am 24. April 1991, sich vorerst auf die Erarbeitung von Regierungsmodellen zu konzentrieren und ihm bis Ende September 1991 Bericht zu erstatten. Der als Diskussionsgrundlage vorliegende Zwischenbericht enthält deshalb insbesondere eine Auswahl von Grundmodellen, die entweder in den bisherigen parlamentarischen und öffentlichen Diskussionen zur Sprache gekommen sind oder naheliegende Fortführungen des heutigen Systems bilden. Diese Grundmodelle stellen keineswegs die einzigen Möglichkeiten für Neuerungen dar. Bei der Uebertragung auf die Schweiz sind insbesondere Varianten, Kombinationen und weitere institutionelle Innovationen ins Auge zu fassen, welche zu einer massgeschneiderten Lösung für unser Land führen können.

Zur politischen Situation verweist der AGFB-Präsident auf die Vorstellungen, die in parlamentarischen Vorstössen wie auch in der öffentlichen Meinung zum Ausdruck kommen. Demnach sind umfassende Reformen notwendig. Der Bundesrat hat seinerseits Reformbedürfnisse bejaht. Er beansprucht die Federführung für sich und hat dementsprechend der ständerätlichen Kommission Zusicherungen abgegeben. Diese Umstände beengen faktisch den Handlungsspielraum des Bundesrates und damit auch die Arbeit der AGFB, indem bis Ende Jahr erste Vorentscheide zu fällen sind, ohne dass - gemäss ursprünglicher Vorgabe - umfassende Abklärungen stattgefunden haben. In der gegenwärtigen Phase zwingen die Umstände dazu, die Untersuchungen insbesondere auf die Regierungsstufe zu konzentrieren, sie ohne die gewünschte Tiefe vorzunehmen und die Auswirkungen auf andere staatliche Institutionen und Organisationen, auf intermediäre Gewalten usw. vorläufig mehr oder weniger zu vernachlässigen. Dies bedeutet, dass die noch in diesem Jahr zu treffenden Vorentscheide nur provisorischen Charakter haben können und durch tiefgreifendere Untersuchungen im nächsten Jahr zu erhärten sind.

Bei der Festlegung der Zielsetzungen der Reformen sind nach Auffassung des AGFB-Präsidenten u.a. folgende Erwägungen anzustellen: Das Alter des geltenden Systems stellt an sich kein hinreichender Reformgrund dar. Immerhin ist einzuräumen, dass in letzter Zeit die Veränderungen im Staat quantitativ und qualitativ derart gravierend waren, dass ein innovativer Systemwechsel objektiv nahe liegt. Von allen Staatsorganen ist die Regierung am stärksten durch die Veränderungen gefordert. Sie darf erwarten, dass sie entsprechend optimal eingerichtet, ausgestaltet und anerkannt wird. Von der Regierung wird ferner immer verlangt, dass sie einerseits höchste Aktivität entfaltet und eine Omnipräsenz bis ins Detail sicherstellt; andererseits soll sie in beruhigtem Gang das Ganze überblicken und sich distanziert nur dem grossen und wichtigen Geschehen zuwenden. Es fragt sich, wie weit die Synthese institutionell erreicht und gesichert werden kann. Im weiteren sind folgende Kriterien bei einer Reform zu berücksichti-

gen: Die Regierung muss eine Einheit bilden und aus dieser heraus eine wirksame Führung erbringen. Die Regierung und ihre einzelnen Mitglieder dürfen nicht andauernden Ueberlastungen ausgesetzt sein. Ferner soll die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung dem beschleunigten Tempo und der zunehmenden sachlichen Komplexität angemessen sein. Zu berücksichtigen sind gleichzeitig die Ansprüche gegenüber der Verwaltung sowie die Beziehungen zu anderen staatlichen Organen, insbesondere zum Parlament, zu den Kantonen und im internationalen Bereich sowie schliesslich zu den Parteien, Medien usw. Die Regierung soll dank überzeugender Leistungen von den anderen Staatsorganen respektiert und vom Volk akzeptiert sein, d.h. über die Legitimation verfügen, die ihre Führungsrolle rechtfertigt.

Prof. Pümpin beleuchtet die Thematik aus der Sicht der Organisationsmethodik. Drei Faktoren beeinflussen die Führungsstruktur eines Landes: seine Aufgaben, die Umweltsituation, organisatorische Faktoren. Zum ersten Faktor weist der Referent mit verschiedenen Kennzahlen insbesondere auf die enorme Zunahme der Staatstätigkeit und den gewaltigen Aufgabenzuwachs hin. Dies ist beispielsweise beim ständig höheren Bundeshaushalt, bei der Schaffung neuer Verwaltungseinheiten, bei der Zunahme der Rechtssetzungstätigkeit, aber auch seitens des Parlaments bei der ständig steigenden Zahl persönlicher Vorstösse ersichtlich. Zu den umweltbedingten Anforderungen an die oberste Führungsstruktur ist auf folgende Punkte hinzuweisen: erhöhte Umweltdynamik erfordert *rasche Entscheidungsfindung*, Aufgabenvielfalt erfordert klare *Prioritätensetzung (Strategie)*, zunehmende Komplexität und Unvorhersehbarkeit erfordern *Dezentralisation*, hohes Bildungsniveau erfordert *neue Personalführungskonzepte*, neue Führungstechnologien erfordern *neue Strukturen*, Kostenexplosion erfordert *höchste Effizienz*, Verunsicherung und Misstrauen erfordern *hohe Transparenz*, Willkürgefahr erfordert *hohe Rechtssicherheit*. Unter dem dritten Punkt, dem organisatorischen Faktor, weist der Referent auf die Folgen hin, die sich aus den Werthaltungen der Mitarbeiter ergeben, ferner auf den immer wieder feststellbaren Lebenszyklus, den jede Organisa-

tion durchläuft (von der Pionierphase über die Wachstums- und Reifephase in Richtung Niedergang), sowie auf die neuere Organisationsphilosophie (von der Zentralisierung zur Dezentralisierung, von der Fremdbestimmung zur Eigenverantwortung, von festgeschriebenen Strukturen zur Flexibilität, von der Misstrauensorganisation zur Vertrauensorganisation). Als Ergebnis ist festzuhalten, dass neue Führungsstrukturen notwendig sind, denn die alten stammen aus einer Zeit, die nicht mehr mit der heutigen Situation vergleichbar ist. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung stellt die im Bund bereits diskutierte und teilweise eingeleitete Modernisierung der Verwaltung dar (Verwaltungsreform). Notwendig sind ferner neue, innovative Kontrollsysteme, die es ermöglichen, eine Vertrauensorganisation aufzubauen.

Prof. Borghi leitet seine Ausführungen zur Präsentation der Modelle mit einer systematischen Gegenüberstellung der schweizerischen Grundkonstanten und der neuen Entwicklungen und Einflüsse ein. Anhand eines Schemas (befindet sich am Ende dieses Protokolls) erläutert er die Zusammenhänge und gegenseitigen Abhängigkeiten, die bei der Einleitung von Reformen zu beachten sind. Sie können gleichsam als Kriterien kumulativ zur Beurteilung der Modelle herangezogen werden. Als Grundkonstanten werden erwähnt: Stabilität und Kontinuität, Dezentralisierung und Internationalisierung der Macht, Pluralismus, Proporzwahlssystem, direkte Demokratie, Gewaltenteilung mit Oberaufsichtsfunktion des Parlaments und einem unabhängigen Bundesrat, Legalität. Neue Elemente stellen dar: die Zunahme von Kompetenzen und Aufgaben des Bundes, ständig komplexere Sachverhalte, soziale, wirtschaftliche und politische Veränderungen laufen dauernd schneller ab, zunehmender Einfluss der Medien. Zentrale Anliegen einer Reform müssen sein: Förderung der Entscheidungsfähigkeit, der Beweglichkeit und Schnelligkeit des Systems sowie klare Kompetenzverteilungen.

Anhand dieser Kriterien stellt der Referent die im Zwischenbericht beschriebenen Modelle vor und erläutert ihre Vorzüge und Nachteile:

Modell A: Dieses Modell lehnt sich stark an die geltende Ordnung an. Die Mitglieder des Bundesrates werden insbesondere von der Departementsleitung durch Departementsdirektoren entlastet. Diese sind vor allem für Verwaltungsbelange zuständig und ermöglichen damit den Departementsvorstehern, sich hauptsächlich den Regierungsobliegenheiten zu widmen. Allerdings mangelt das Modell einer klaren und einfachen Zuständigkeitsordnung.

Modell B: Durch die Erhöhung der Zahl der Bundesräte wird sich die gesamte Arbeitslast auf mehr Personen verteilen. Gleichzeitig soll die Führungsposition des Präsidenten gestärkt werden: verlängerte Amtsdauer, massvoll erhöhte Kompetenzen (mit entsprechend gestärkter präsidialer Infrastruktur). Sehr komplex ist die Frage des Präsidenten-Turnus in Verbindung mit verschiedenen Kriterien: Sprache, Parteizugehörigkeit, etc.

Modell C: Bei einer zweigliedrigen Ausgestaltung der Exekutive nimmt der Bundesrat als Kollegium die eigentlichen Regierungsobliegenheiten wahr. Die Verwaltung wird von 11-18 Ministern geführt. Diese bilden die Verwaltungsspitze. Sie tagen zu Koordinationszwecken im Verwaltungskabinett. Die Erfahrungen der Geschichte mit diesem Modell (französisches Direktorium, Helvetik) haben gezeigt, dass die Gefahr von Kompetenzkonflikten und geradezu Konfusionen gross ist.

Modell D: Im parlamentarischen Regierungssystem stützt eine parlamentarische Mehrheit die Regierung, die aus einem vom Parlament gewählten Regierungschef und rund 15 von diesem bestimmten Ministern besteht. Die Existenz der Regierung hängt permanent vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit ab. Die Opposition im Parlament versucht dauernd, einen Machtwechsel herbeizuführen. Dieses Modell bringt einen grundlegenden Wechsel des schweizerischen politischen Systems mit sich. Es trägt die Gefahr von Instabilität in sich. Die wirkliche Macht liegt in den Parteizentralen.

Modell E: Im präsidentiellen Regierungssystem bildet der Bundespräsident das Gravitationszentrum des Regierungsprozesses. In Personalunion bekleidet er die Aemter des Staatsoberhauptes, des Regierungschefs und des Oberbefehlshabers der Armee. Er wird vom Volk für eine feste Amtsdauer gewählt. Die Regierungsmitglieder bestimmt er selber. Dieses Modell ist dem schweizerischen System sehr fremd. Es führt zu einer Machtkonzentration beim Präsidenten und seinem Stab. Der Pluralismus wird praktisch verunmöglicht.

Neben diesen Modellen sind auch neue Elemente für institutionelle Innovationen zu studieren. Eine Möglichkeit dieser Art stellt beispielsweise die Einführung eines sogenannten "Präsidentialreferendums" dar, mit dem der Bundespräsident die Möglichkeit erhält, in schwerwiegenden, grundlegenden oder stark umstrittenen politischen Fragen einen Grundsatzentscheid des Volkes zu erwirken, bevor die Details für eine allfällige Vorlage erarbeitet werden. Weiteres Innovationspotential ist in den Fragen der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Exekutive und Legislative (Gesetzgebungs- und Kontrollsystem, neue Funktionen für den Ständerat) u.a.m. enthalten.

Im zweiten Teil der Sitzung (Lösungsansätze) nehmen die Mitglieder des Bundesrates eine Analyse der Situation vor und formulieren ihre Erwartungen in eine Reform.

Unbestritten ist, dass Reformen an die Hand zu nehmen sind. Gründe dafür liegen in der zunehmenden Arbeitslast (Aufgaben und deren Komplexität, Beanspruchung durch Parlament und seine Kommissionen, internationale Anlässe etc.), in der anspruchsvolleren Verwaltungsführung, in der Langsamkeit der Entscheidungsfindung, die uns insbesondere im Vergleich zum Ausland in Rückstand bringt, in der zunehmenden Komplexität von Sachverhalten und Entscheidungsprozessen, welche vermehrt departementsübergreifende Problemlösungen erfordern, in der zunehmenden Internationalisierung der Probleme, die eine effektivere Präsenz der Schweiz nötig macht, im grösseren Einfluss der Medien usw. Alle diese Elemente führen dazu, dass der Bundesrat dauernd in Zeitnot ist und über die grossen ge-

genwärtigen Themen wie Europa, Asylfragen, Umweltfragen, Drogenproblem, die das Kollegium intensiv beschäftigen müssen, im Grunde nicht ausführlich genug diskutieren und nicht in angemessenem Rahmen nach Lösungen suchen und Entscheide treffen kann. Der Bundesrat befindet sich heute in Zugzwang, auch gegenüber dem Parlament. Er muss Lösungswege aufzeigen. Die Reformen wird er allerdings aus eigener Ueberzeugung und nicht auf blossen Druck von parlamentarischer Seite oder der Medien hin an die Hand nehmen.

Bei der Lösungssuche ist u.a. folgendes zu beachten:

- Es ist relativ schwierig, dass sich eine amtierende Regierung selbst reformiert. Aussenstehenden dürfte dies grundsätzlich leichter fallen. Im Interesse der Sache sollte das Vorhaben aber nicht dem Parlament überlassen werden. Zudem werden die jetzigen Mitglieder des Bundesrates kaum mehr mit einem neuen Regierungssystem arbeiten; die jetzt in die Wege zu leitenden Reformen werden einige Zeit in Anspruch nehmen und geschehen deshalb mit Blick auf nachfolgende Regierungsmitglieder.

- Die Analyse der Unzulänglichkeiten der heutigen Zustände muss noch vertieft werden. Daraus sollten sich weitere Hinweise ergeben, in welche Richtung und mit welchen konkreten Regelungen Verbesserungen erzielt werden können.

- Die Reformbemühungen dürfen sich nicht auf die Regierungsebene beschränken, sondern müssen das gesamte staatliche System erfassen und die Auswirkungen auf die Verwaltung, das Parlament (auch Zweikammersystem), die Oeffentlichkeit, den internationalen Bereich usw. untersuchen und einbeziehen.

- Nicht nur die Aufbauorganisation (Strukturen) und deren Aufgaben (Funktionen), sondern auch die Ablauforganisation (Verfahren, Prozesse) müssen einbezogen werden.

- Angesichts der europäischen Integrationsbemühungen der Schweiz und insbesondere bei der Konkretisierung eines EG-

Beitritts drängt sich auch ein Vergleich mit den umliegenden und den EG-Staaten auf: Die internationalen Kontakte werden noch enorm ansteigen und eine geeignete Angleichung der Zahl schweizerischer Verhandlungspartner auf den Stufen der Regierungsebene an europäische Verhältnisse nahe legen.

- Als Leitplanken oder Kernelemente, die bei einer Reform zu berücksichtigen sind, werden genannt: Bürgernähe und Legitimität (Beibehaltung der Volksrechte, Rückgewinnung des Vertrauens der Bevölkerung in die Regierung, offensive Informationspolitik des Bundesrates als Voraussetzung etwa dafür, dass er seine Vorhaben erfolgreich durch Volksabstimmungen führen kann), Effizienz des Staates, Verbesserung der Führung (Konzentration der Regierung auf strategische Führung, Delegation von Aufgaben und Kompetenzen innerhalb der Verwaltung, Verbesserung der Motivation, Führen durch Zielsetzung und geeignete Kontrolle), Beschleunigung der Entscheidemechanismen (insbesondere Gesetzgebung), Beibehaltung der föderalistischen Strukturen, Pluralismus, Dezentralisierung gewisser Aufgaben an die Kantone und Gemeinden, Minderheitenschutz, Beibehaltung der Stabilität des Systems, Gewaltenteilung (Oberaufsicht des Parlamentes), dauernde Verbesserung der Europafähigkeit u.a. Diese Elemente stehen teilweise zueinander im Widerspruch. Bei der Wahl eines neuen Regierungssystems müssen ihr Stellenwert bestimmt und das System daran gemessen werden.

- Bei jeder Regierungsreform sind mit grosser Wahrscheinlichkeit eine erhebliche Zunahme des Personalbestandes und neue Verwaltungseinheiten zu erwarten. Mithin wird gleichzeitig ein erhöhter Koordinationsbedarf anfallen.

- Von einer Regierungsreform darf man nicht erwarten, dass sie die grossen konkreten Fragestellungen beantwortet, deren Lösung uns im Augenblick Kopfzerbrechen bereitet (Verhältnis zu Europa, Migration etc.). Reformen sind Hilfsmittel, um Problemstellungen besser angehen zu können.

- Im Verlauf des Reformprozesses ist die Entwicklung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa dauernd im Auge zu behalten. Die Arbeiten dürfen aber deswegen nicht verschoben werden.

Eine erste grobe Beurteilung der fünf Modelle durch die Mitglieder des Bundesrates sieht wie folgt aus:

Zu unterscheiden ist zwischen zwei Hauptgruppen: Die Modelle A-C gehen von der heutigen Ordnung aus und versuchen, diese weiterzuentwickeln. Die Modelle D und E bringen jeweils einen totalen Systemwechsel mit sich. Sie sind nicht schweizerisch und dürften zunächst nicht im Vordergrund stehen. Aber auch die Modelle A-C befriedigen nicht, jedenfalls nicht in den präsentierten Grundformen. Modell A bewirkt für sich allein nicht genügend Verbesserungen, insbesondere nicht mit Blick auf die parlamentarischen und internationalen Belastungen. Immerhin wäre es möglich, dieses Modell sehr rasch (praktisch im Sinne einer Sofortmassnahme als Uebergangsmode) einzuführen (mit gleichzeitiger Förderung der "Departementalisierung" auf der Stufe darunter: sinnvolle Verteilung der Verwaltungseinheiten auf die Departemente, vermehrte Delegation von Aufgaben und Befugnissen an die Verwaltung verbunden mit einem umfassenden Controlling). Damit würde der Bundesrat in die Lage versetzt, sich schnell vermehrt strategischen Aufgaben widmen zu können. Modell B stellt das Kollegialsystem, welches nach wie vor als sehr wertvoll betrachtet wird, in Frage. Dem Kollegialsystem steht sowohl eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder wie auch eine verstärkte Stellung des Bundespräsidenten entgegen, letzteres jedenfalls dann, wenn es nicht in sehr zurückhaltender Art geschehen kann. Modell C birgt die Gefahr in sich, dass das Bundesratskollegium den Kontakt zu den Sachgeschäften, auch den wichtigen, verliert. Es hat sich in der Vergangenheit nicht bewährt, hiezu aber auch keine hinreichenden Bewährungschancen eingeräumt bekommen. Modell D wäre bei der Beendigung der Zauberformel zumindest einer ernsthafteren Prüfung zu unterziehen. Es darf jetzt noch nicht verworfen werden, auch deshalb nicht, weil es von parlamentarischer Seite verschiedentlich ins Spiel gebracht wurde. Zudem handelt es sich um das

verbreitetste Regierungssystem in Europa. Noch detaillierter abzuklären sind auf jeden Fall die genauen Auswirkungen auf alle schweizerischen staatlichen, politischen und gesellschaftlichen Institutionen. Bei einer Ablehnung werden ausführliche Begründungen nötig sein. Dies gilt auch in bezug auf Modell E, das eine einzige Person speziell in den Vordergrund stellt. Dieses System ist den schweizerischen Traditionen ebenfalls sehr fremd.

Lösungsmöglichkeiten sind in der Kombination der Grundmodelle A-C und bei der Erarbeitung von Varianten zu suchen, die die spezifischen schweizerischen Verhältnisse berücksichtigen. Dabei sollen neue Gedanken einfließen wie z.B.: Schaffung von 14 Departementen (oder Ministerien) mit jeweils einem Direktor (oder Minister, Staatssekretär), von denen je zwei einem Mitglied des Bundesrates nach dessen Präferenzen unterstellt werden; Leitung der Bundesratssitzungen durch den Bundeskanzler, der nicht stimmberechtigt ist und damit die Sitzungen freier leiten kann; verstärkter Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung, indem etwa das Volk, nachdem die Bundesversammlung die Mitglieder des Bundesrates gewählt hat, aus dessen Mitte den Präsidenten bestimmt; die Möglichkeiten eines "Präsidialreferendums", mit dem der Bundespräsident Grundsatzfragen dem Volk zur Abstimmung vorlegen kann. Geprüft werden soll dabei auch das gesamte Kontrollsystem, sowohl das verwaltungsinterne wie auch das parlamentarische (Ueberwindung der Misstrauensorganisation) und demokratisch abgestützte.

Zum zeitlichen Ablauf der Reformen wird festgehalten, dass diese unabhängig von der Totalrevision der Bundesverfassung geschehen sollen. Die vom Parlament beschlossene Totalrevision soll nicht mit weiteren erheblichen materiellen Aenderungspaketen beladen werden. Eine völlig andere Lösung, die jedoch das bundesrätliche Reformvorhaben hinauszögern würde, bestünde darin, (angesichts der tiefgreifenden Auswirkungen) in einer Volksbefragung eine materielle Totalrevision vorzuschlagen (gewissermassen als Grundsatzentscheid wie im Falle

des erwähnten "Präsidialreferendums") und anschliessend einen Verfassungsrat zu wählen.

Zum Abschluss des zweiten Teils der Sitzung weist der AGFB-Präsident auf folgendes hin: Die Gelegenheit ist günstig, Reformen an die Hand zu nehmen. Diese werden erst bei den Nachfolgern des jetzigen Bundesrates greifen. Angesichts der erheblichen Auswirkungen jeder Reform muss der Bundesrat danach trachten, sich auch an den Reformen des Parlamentes zu beteiligen. Reformen sollten die Volksrechte möglichst wenig antasten.

Als Ergebnis der bundesrätlichen Stellungnahmen hält der AGFB-Präsident fest: Eindeutig abgelehnt wird Modell E. Kaum empfehlenswerter ist Modell D. Gesucht werden muss ein Weg mit geeigneten Kombinationen aus den Modellen A-C und daraus abgeleiteten Varianten. Nicht begrüsst wird eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Diese müssen aber auf jeden Fall entlastet werden, damit sie sich in erster Linie auf die eigentlichen Regierungsobliegenheiten, auf die grossen Züge der Politik und die wichtigen Geschäfte konzentrieren und sich damit intensiver befassen können. Für diese Zwecke benötigen sie die Unterstützung durch ranghohe Mitarbeiter, die sowohl in bezug auf Auslandeinsatz wie auch auf Departementsleitung oder Verpflichtungen gegenüber Parlament und Oeffentlichkeit Entlastungen bringen können. Die Arbeit soll auf mehr Schultern verteilt werden, ohne dass alle Beteiligten gleich in Bundesratsrang aufsteigen. Es drängt sich auf, nach geeigneten Lösungen und Varianten auf den Wegen der Modelle A bzw. C zu suchen. Ausserdem sollte weiter untersucht werden, ob es Möglichkeiten gibt, das Bundespräsidentenamt in einer Weise zu stärken, die dem Kollegialsystem die volle Geltung bewahrt. Im Idealfall sollten sich die Vorzüge der durch einen hervorgehobenen Präsidenten stärker wirkenden Regierung mit der Beibehaltung der Gleichrangigkeit aller ihrer Mitglieder verbinden lassen.

Als Ueberleitung zum dritten Teil der Sitzung (weiteres Vorgehen) kommt Prof. Pümpin auf drei zentrale Problemkreise zu

sprechen, die für die weitere Arbeit der AGFB von Bedeutung sind: (1) Die Führungsstruktur kann (a) als reine organisatorische Struktur mit der Beschreibung des Aufbaus aufgefasst oder (b) in Verbindung mit Prozessen (Strategien) betrachtet werden, woraus sich ein ganzes System entwickelt, zu dem insbesondere auch ein umfassendes Kontrollsystem gehört (Kontrollen durch die Linie, durch das Parlament, allenfalls durch Beiräte oder durch den Markt oder marktähnliche Instrumente). (2) Ebenso kann man bei der Umsetzung (a) auf einem statischen Bericht (Konzeptpapier) basieren oder (b) schon im Verlauf des Entwicklungsprozesses an die Umsetzung denken und sie dauernd berücksichtigen. (3) Schliesslich kann die Involvierung der Betroffenen, hier des Bundesrates, (a) erst geschehen, wenn konkrete Vorschläge der AGFB auf dem Tisch liegen oder (b) bereits bei der Suche nach Problemlösungen beginnen und bis zur Entwicklung gemeinsamer Vorschläge gehen.

Nach Auffassung der Mitglieder des Bundesrates sollte ein Vorgehen gewählt werden, das jeweils den zweiten Möglichkeiten entspricht. Die Reformen müssen in Zusammenarbeit mit den "Betroffenen" geschehen und in die Tiefe gehen. Gewisse Vorbehalte werden beim umfassenden Kontrollsystem angebracht, sofern es sich zu stark an privatwirtschaftlichen Vorbildern orientiert. Denn die rechtsstaatlichen Verpflichtungen lassen nicht immer die Anwendung von marktwirtschaftlichen Instrumenten oder von Marktmechanismen zu. Die AGFB muss hier nach geeigneten Mittelwegen suchen.

Als letzten Diskussionspunkt erläutert Prof. Buser das im Zwischenbericht der AGFB enthaltene Paket von Sofortvorkehrungen, mit welchem neben den eigentlichen Regierungsmodellen versucht werden soll, unverzüglich zusätzliche Verbesserungen an der geltenden Ordnung vorzunehmen. Es handelt sich - im Anschluss an die kürzlich erfolgte Teilrevision des VwOG - um eine zweite Serie von kurzfristig realisierbaren Massnahmen: Erweiterung der Delegationsverordnung sowie der Liste der Präsidialverfügungen, Einführung eines schriftlichen Beschlussesverfahrens, Konsensförderung durch die Bundeskanzlei, Ausbau des Aufgabenbereichs der Generalsekretäre, Richt-

linienkompetenzen für die Generalsekretärenkonferenz, vermehrter Einsatz von bundesrätlichen Ausschüssen, Ausbau von Projektorganisationen, Aemterverschiebungen, Verbesserung der internen und externen Information, Flexibilisierung der Anstellungsverhältnisse, vermehrte Führung durch Zielsetzung und Erweiterung des Handlungsspielraums der einzelnen Aemter, Einsatz von mehr Staatssekretären. Diese Massnahmen stellen keinen Ersatz für Reformen dar. Es handelt sich um zusätzliche Vorkehren, die auch bei der Umsetzung eines neuen Regierungsmodells verwendet werden können. Die Tatsache, dass der Bundesrat weitere Sofortvorkehrungen trifft und gleichzeitig tiefgreifende Reformen für nötig hält, soll zuhanden des Parlaments die Ernsthaftigkeit der bundesrätlichen Absichten unterstreichen. In diesem Sinne müssen diese Bemühungen auch Eingang in den Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991-1995 finden.

Das weitere Vorgehen betr. das gesamte Dossier soll wie folgt gestaltet werden: Die AGFB reichert ihren Zwischenbericht im Sinne der Diskussion an. Diesen Bericht wird der Bundesrat Ende Jahr an die ständerätliche Kommission weiterleiten und gleichzeitig seine ersten provisorischen Optionen bekanntgeben.

In der noch zur Verfügung stehenden Zeit kann der Zwischenbericht der AGFB nicht alle gefallenen Anregungen in der notwendigen Ausführlichkeit und Tiefe verarbeiten, wie dies schliesslich bei den (noch nicht auf Ende 1991 zu treffenden) definitiven Beschlüssen über die Modelle erforderlich sein wird. Indessen sollten die Modelle A und C bereits einen gewissen Ausbau (mit Varianten und Kombinationen) erfahren. Ebenso ist nach verfeinerten Lösungen im Modell B zu suchen, so das erwähnte nur minim zu verstärkende Präsidium, allenfalls auch unter Beibehaltung von sieben Bundesräten und ohne Preisgabe ihrer Gleichrangigkeit. Die Modelle D und E sollten zumindest in der Weise erweitert werden, dass die wesentlichen Fragen und Probleme, die bei ihrer Einführung auftauchen werden, aufgelistet und allenfalls kurz begründet sind. Ferner sollen in den einleitenden Kapiteln die Problem-Analyse

vertieft sowie die Kriterien und Zielsetzungen einer Reform nach Möglichkeit hierarchisiert werden. Im gesamten Bericht muss deutlich zum Ausdruck kommen, dass eine Regierungsreform keinesfalls auf die Regierung selber beschränkt bleiben kann.

In bezug auf das zweite Paket von Sofortmassnahmen erscheint es zweckmässig, dass der Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, die Vorschläge der AGFB zu prüfen und dem Bundesrat einzeln Antrag über deren Konkretisierung und Realisierungsmöglichkeiten zu stellen.

Im Sinne dieser Ausführungen wird die Bundeskanzlei dem Bundesrat auf seine Sitzung vom 30. Oktober 1991 hin Antrag zum weiteren Vorgehen stellen.

C6/2/9; Hm 25.10.91/1

