

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 12. Juni 1991, Vormittag
Mercredi 12 juin 1991, matin

10.10 h

Vorsitz – Présidence: Herr Hänsenberger

90.062

Verwaltungsorganisationsgesetz. Teilrevision

Organisation de l'administration. Loi. Révision partielle

Botschaft und Beschlussentwurf vom 17. September 1990 (BBI III 645)
Message et projet d'arrêté du 17 septembre 1990 (FF III 625)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Huber, Berichterstatter: Als der Ständerat eine Kommission einsetzte, um gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes die parlamentarischen Initiativen Rhinow zur Regierungs- und Parlamentsreform vorzuprüfen, war er sich im klaren, dass es sich um eine Langzeitaufgabe handelt. Da der Stellenwert der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie die Behandlung der Motionen Kühne und der FDP-Fraktion nur vor dem Hintergrund der gesamten zurzeit laufenden Anstrengungen im Bereich Parlaments- und Regierungsreform verstanden werden können, scheint es mir nötig, im Eintretensreferat über die bisherige Kommissionsarbeit im Zusammenhang mit der Regierungsreform zu informieren. Es ist Ihnen bekannt, dass im Nationalrat gleichlautende parlamentarische Initiativen eingereicht wurden. Ihre Kommission hat in einem ersten Schritt die Aufgabenteilung mit der nationalrätlichen Kommission beschlossen. Dabei wurde festgelegt, dass sich die nationalrätliche Kommission vorerst ausschliesslich mit dem Geschäft Parlamentsreform befasst. Die ständerätliche Kommission hat in die Subkommissionen der nationalrätlichen Kommission Frau Kollegin Weber sowie die Kollegen Onken und Roth delegiert. In der Sitzung vom 21. Mai 1991 hat Herr Nationalrat Hubacher die Kommission des Ständerates über die Ergebnisse der nationalrätlichen Kommission zur Parlamentsreform informiert. Die Vorlage wird im Nationalrat in dieser Session behandelt, im Herbst kommt sie in den Ständerat als Zweitrat.

Am 24. Januar 1991 hat der Nationalrat die Motion Kühne (Bundesrat. Verstärkung der politischen Führung) und diejenige der FDP-Fraktion (Regierungsreform) behandelt. Der Bundesrat beantragte, die Motion Kühne als Postulat zu überweisen und die Motion der FDP-Fraktion in zwei Punkten (Ziffern 1 und 2) als erfüllt abzuschreiben, im übrigen ebenfalls als Postulat zu überweisen. Der Nationalrat ist nach einer einlässlichen Debatte diesen Anträgen nicht gefolgt. Er hat den Vorstoss Kühne mit 106 zu 28 Stimmen als Motion überweisen, die Ziffern 1 und 2 der Motion der FDP-Fraktion mit 121 zu 5 Stimmen und die Ziffern 3 und 4 mit 111 zu 30 Stimmen ebenfalls als Motion überweisen. Daraus wurde für den Bundesrat klar erkenntlich, dass der Nationalrat das Geschäft Regierungsreform mit einem höheren Stellenwert ausrüstet als er selber.

Noch vor der Auseinandersetzung mit den Vorstössen im Nationalrat hatte der Bundesrat am 7. Dezember 1990 eine dreiköpfige Beratergruppe unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Kurt Eichenberger und den Mitgliedern Prof. Cuno Pümpin, Handelshochschule St. Gallen, und Prof. Marco Borghi, Professor für Staatsrecht an der Universität Freiburg, eingesetzt. Diese Beratergruppe erhielt folgende Aufträge:

1. Ueberprüfung des gesamten Regierungs- und Gesetzgebungssystems in seiner gegenseitigen Bezogenheit und unter Berücksichtigung der gesteigerten Anforderungen an die Führungsstruktur unseres Landes im allgemeinen und im Hinblick auf die neuen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der neunziger Jahre im besonderen.

2. Erarbeitung von Szenarien, die den verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten entsprechen, und deren Auswirkungen.

3. Vorschläge für die weitere organisatorische und funktionale Verbesserung im Rahmen des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes beziehungsweise für eine Revision dieses oder anderer Gesetze.

4. Beratung des Bundesrates in allen Fragen, die aus der Behandlung der parlamentarischen Initiativen betreffend Regierungs- und Verwaltungsreform an ihn herangetragen werden. Anlässlich der Sitzung Ihrer Kommission vom 28. Februar 1991 war über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Nach einer umfassenden Orientierung der Kommission durch Herrn Bundespräsident Cotti gelangten wir zum Schluss, dass der Bundesrat seine ursprüngliche Haltung zum Geschäft Regierungsreform überprüft und geändert hatte. Unsere Kommission befasste sich mit den Problemen, die sich aus der Existenz der Beratergruppe und deren Auftrag für ihre eigene Aufgabe ergaben. Ihre Entscheide legte die Kommission zuhanden des Bundesrates in einem Beschluss vom 28. Februar 1991 nieder:

«Verfahren in Sachen Regierungsreform

1. Die Kommission nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bundesrat seine Bereitschaft erklärt hat, eine Regierungsreform in ihrer ganzen Breite anzugehen.

2. Unter dieser Voraussetzung überlässt die mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Regierungsreform beauftragte Kommission des Ständerates die Federführung in dieser Vorlage vorläufig dem Bundesrat. Die Kommission beabsichtigt, mit dem Bundesrat und seiner Expertenkommission eng zusammenzuarbeiten.

3. Die Kommission betrachtet als Prüfungsbereich möglicher Regierungsreformen die Aufträge, wie sie in der parlamentarischen Initiative Rhinow, in den vom Nationalrat überwiesenen Motionen Kühne und FDP-Fraktion sowie in dem der Expertenkommission Eichenberger durch den Bundesrat erteilten Mandat enthalten sind.

Die Kommission wird an ihren Sitzungen vom 21. Mai 1991 und 13./14. August 1991 sowie im Herbst 1991 vom Bundesrat oder der Expertenkommission Eichenberger über den Fortgang der Arbeiten orientiert. Sie wird jeweils über die festgelegten Teilergebnisse eine Aussprache pflegen. Die Kommission erwartet, dass der Bundesrat ihr bis Ende 1991 einen Bericht vorlegt, in dem er ausführt:

– die Analyse der Probleme;

– verschiedene Szenarien;

– erste Optionen;

– Vorschläge für das weitere Vorgehen inklusive Zeitplan.»

Die Antwort des Bundesrates erfolgte anlässlich der Sitzung der Kommission vom 21. Mai 1991. Eine erste Stellungnahme des Bundesrates war schon am 25. April 1991 im Zusammenhang mit einer Klausurtagung der Öffentlichkeit unterbreitet worden. Ich zitiere aus dem Text der Pressemitteilung:

«Bundespräsident Flavio Cotti und Bundeskanzler Walter Buser», den ich – das möchte ich in Unterbrechung des Zitates ausdrücken – hier vermisse, «orientierten den Bundesrat über die Beratung der ständerätlichen Kommission zur Regierungsreform und über die Arbeiten der Expertenkommission Eichenberger.

Der Bundesrat nahm mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Expertengruppe bereits im Herbst 1991 eine erste Darstellung aller für die Schweiz möglichen Regierungsformen vorlegen



wird. Dies wird es dem Bundesrat ermöglichen, erste Optionen zu treffen und damit den Intentionen der Kommission des Ständerates entgegenzukommen. Der Bundesrat bekräftigt seinen Willen, in der Zwischenzeit die in seiner Kompetenz liegenden möglichen Massnahmen zur Verbesserung der Führungsstrukturen schnell zu verwirklichen.»

An der Sitzung vom 21. Mai 1991 liess sich die ständerätliche Kommission von Prof. Dr. Kurt Eichenberger umfassend über den Auftrag, das Vorgehen, den Zeitplan und die ersten Erkenntnisse der Regierungsreform orientieren. Daraus ging als entscheidendes Faktum, das mit dem heutigen Geschäft direkt in Zusammenhang steht, hervor, dass die Kommission des Bundesrates das Tempo ihrer Arbeit massiv beschleunigt. Sie will gemäss ihrem Zeitplan – der ursprünglich auf weit längere Dauer angelegt war – dem Bundesrat im September dieses Jahres ihre Erkenntnisse vorlegen und diese mit ihm bereinigen. Sie will bis Ende September in der Lage sein, der ständerätlichen Kommission Bericht zu erstatten. Gestützt darauf sieht Ihre Kommission vor, am 17. Januar 1992 mit dem Bundesrat und der Beratergruppe die Ergebnisse zu behandeln und das weitere Vorgehen festzulegen.

Zusammenfassend kann über die bisherige Entwicklung gesagt werden, dass der Beschluss der ständerätlichen Kommission vom 28. Februar 1991 die anfänglich doch etwas zögerliche Haltung des Gesamtbundesrates positiv beeinflusst hat. Die Kommission wendet sich im August in einer zweitägigen Sitzung dem Ergebnis der nationalrätlichen Beratung «Parlamentsreform» zu, in der Absicht, das Geschäft in der Herbstsession hier behandeln zu können.

Zur Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes: Die Vorlage zur Teilrevision dieses Gesetzes datiert vom 17. September 1990. Sie ist der Kommission Parlaments- und Regierungsreform zugewiesen worden, weil der Bundesrat die drei darin enthaltenen Gesetzesänderungen als Teil der Regierungsreform ansieht. Es geht denn auch aus der Botschaft hervor, in der der Bundesrat zuerst die bisherigen Bemühungen für die Effizienzsteigerung darlegt und als Ziel seiner Bemühungen unterstreicht: mehr Gewicht auf die Arbeit im Bundesratskollegium, mehr Erfüllung der verfassungsmässigen Führungsarbeit.

Niemand wird bestreiten, dass diese Ziele richtig sind und das Parlament gut daran tut, den Bundesrat in der Zielerreichung zu unterstützen. Die Gründe für die Reform der Regierungsarbeit werden ebenfalls dargelegt. Ich erwähne nur Stichworte: Internationalisierung der Politik, Zunahme politischer Aufgaben, vermehrte Interdependenz politischer Segmente, Polarisierung unter den politischen Gruppierungen, mangelnde Akzeptanz von Entscheidungen, Ansprüche der Medien.

In der Tat: Regieren ist schwieriger geworden – und damit wird eine früher gestellte Frage jetzt beantwortet. Im ersten Teil meiner Darlegungen habe ich die Chronologie und den heutigen Stand des Geschäftes dargelegt. Daraus geht hervor, dass die defensiven Ausführungen des Bundesrates in dieser Botschaft heute keinen Bestand mehr haben.

Der Bundesrat hat zu erkennen gegeben, dass er Regierungsreformen will, und das Parlament unterstützt ihn dabei. Dafür hat der Bundesrat dreimal den Tatbeweis angetreten: erstens Berufung der Expertenkommission Eichenberger und Auftragserteilung; zweitens die Kooperation mit der ständerätlichen Kommission, die rascher zu Ergebnissen kommen will; und drittens hat der Bundesrat erlebt, dass der Nationalrat die Motionen Kühne und FDP-Fraktion *in toto* als Motionen überwiesen hat, und zwar wider seinen Willen.

Ihre Kommission ist einhellig auf das vorliegende Geschäft eingetreten. In der Folge hat sie einen bis heute nicht wieder aufgenommenen Rückweisungsantrag mit 9 Stimmen zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen abgelehnt. Die Begründung lautete, die Kommission wolle eine Regierungsreform und der Bundesrat bringe da nur kleine, unbedeutende Vorschläge. Diesem Argument wurde entgegengehalten, man solle dem Reformschritt, so klein er auch sei, die Zustimmung nicht versagen, sonst könnte eine falsche Signalwirkung entstehen. Die Kommission versteht denn auch diese Revision als einen kleinen Beitrag zur Regierungsreform. Auf die grossen Schritte wartet sie, wie Ihnen dargelegt wurde.

Die Kommission hat in der Folge die drei Revisionsvorschläge des Bundesrates im Beisein des Herrn Bundeskanzlers durchberaten und mit einer Aenderung genehmigt. Sie hat in der Schlussabstimmung der Vorlage mit 7 zu 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zugestimmt. Sie hat sich dafür entschieden, Ihnen vorzuschlagen, zwei Vorstösse abzuschreiben, nämlich das Geschäft «Staatssekretäre der Departemente» (Postulat Pini) und die Motion der Kommission für Wissenschaft und Forschung betreffend Staatssekretär im EDI. Die beiden Vorstösse betreffen die Gewährleistung der Regierungstätigkeit. Die Motion Masoni und diejenige der FDP-Fraktion möchte die Kommission aufrechterhalten, da es sich um umfassende Reformaufträge handelt, die hier nicht angegangen werden. Zusammenfassend empfehle ich Ihnen namens der Kommission, auf die Vorlage einzutreten.

Küchler: Der Ruf nach Entlastung des Bundesrates, das Begehren nach organisatorischen und institutionellen Massnahmen zur Verbesserung der Führungsstrukturen unserer Exekutive bestehen bereits seit langem. Dies ist den auch der Grund, weshalb inzwischen nicht bloss die parlamentarischen Kommissionen des National- und Ständerates, sondern – wie der Kommissionspräsident eben ausgeführt hat – auch ein vom Bundesrat selber eingesetztes Expertengremium daran sind, Fragen der Parlaments- sowie der Regierungsreform eingehend zu prüfen und mögliche Veränderungen zu erarbeiten. Da aber tiefgreifende Aenderungen unseres Regierungssystems nicht von heute auf morgen zu realisieren sind und auch nicht vor der Klärung der offenen Fragen rund um die europäische Integration realisiert werden sollen, hat der Bundesrat meines Erachtens zu Recht beschlossen, seine langfristigen Bemühungen zu einer echten und effizienten Regierungsreform durch einen ersten kleinen, aber pragmatischen Schritt – das heisst mit einem ersten Paket von Sofortmassnahmen – einzuleiten. Damit bekundet er den festen Willen, den bereits heute vorhandenen Spielraum zu seiner dringend notwendigen Arbeitsentlastung unverzüglich zu nutzen. Dieses Vorgehen ist richtig und in seiner Zielsetzung voll und ganz zu unterstützen.

Wir haben es gehört: Die internationalen Verpflichtungen unserer Bundesräte haben in den letzten Jahren exponentiell zugenommen. Im internationalen Bereich gilt es für die Departementsvorsteher, vermehrt abzuwägen, wo sich ihre persönliche Präsenz aufdrängt und bei welchen Gelegenheiten sie sich vertreten lassen können oder sollen.

Das international praktizierte Protokoll legt nun für den Vertretungsfall nahe, die in der jeweiligen Konferenzmaterie versierten Amtsdirektoren einzusetzen und ihnen dazu den ihre protokollarische Stellung im Ausland aufwertenden Titel eines Staatssekretärs zu verleihen. Die Ernennung zusätzlicher Titularstaatssekretäre im Verkehr mit dem Ausland ist meines Erachtens ein Gebot unserer Zeit.

Dem Bundesrat sollte daher die Kompetenz eingeräumt werden, Staatssekretäre dort einzusetzen, wo dies eine bessere Vertretung schweizerischer Interessen verlangt. Ich erwarte aber – und das möchte ich betonen –, dass der Bundesrat mit der Verleihung solcher Titel nicht Wildwuchs betreibt, sondern seine Kompetenzen mit einer gewissen Zurückhaltung, jedoch konsequent nutzt. Wir müssen uns auch darüber im klaren sein, dass eine Titelverleihung für den Bundesrat noch keine Arbeitsentlastung *per se* bedeutet, eine solche aber daraus resultieren kann, wenn sich die Bundesräte auch wirklich öfters an internationalen Konferenzen und notwendigen Auslandsinsätzen vertreten und sich nicht nur «höher dekoriert» begleiten lassen. Soviel zum Thema Titularstaatssekretäre.

Ich habe aber auch Verständnis für den zweiten Massnahmenbereich, nämlich dafür, dass sich die Bundesräte durch die Delegation ganz begrenzter Aufgaben – und zwar in ihrem Auftrag und unter ihrer Verantwortung – entlasten wollen. Dazu eignen sich – sofern die personellen Voraussetzungen gegeben sind – die Generalsekretäre der Departemente kraft ihrer Funktion zweifelsohne am besten. Ohne grundlegende Reform des heutigen Regierungssystems kann es aber nicht darum gehen, neue Linien bzw. Führungsebenen zu schaffen, sondern es geht um die klassische Stellvertretung respektive

Delegation von Linienaufgaben an die Generalsekretäre; wobei die Verantwortung selbstverständlich weiterhin beim Departementschef verbleibt bzw. verbleiben muss. Sosehr ich dafür Verständnis habe, dass von dieser Delegation auch vermehrt für die Behandlung von Geschäften in parlamentarischen Kommissionen Gebrauch gemacht werden möchte, so sehr ersuche ich die Departementsvorsteher dennoch, von Fall zu Fall abzuwägen und ihren politischen Spürsinn walten zu lassen, um zu entscheiden, wann und wo ihre persönliche Präsenz unumgänglich ist.

Zweifelsohne sollten die Departementsvorsteher situationsbezogen nicht nur bereit sein, Aufgaben zu delegieren, sondern sie müssten auch darum besorgt sein, dass sich Generalsekretäre ihrerseits von Routinearbeiten entlasten können. Notwendige organisatorische und personelle Anpassungen in ihren Führungsstäben sollten daher ebenfalls rasch folgen.

Das Parlament hat alles Interesse, dass die Departemente gut geführt werden und sich die Mitglieder des Bundesrates vermehrt bedeutenden Regierungsgeschäften widmen können. Die durch eine vermehrte Delegation von Linienaufgaben an ihre Generalsekretäre geschaffene zeitliche Arbeitsentlastung sollte – darauf zähle ich – wirklich für Regierungsaufgaben genutzt werden, und die Agenden der Bundesräte sollten nicht anderweitig aufgefüllt werden. In diesem Sinne stimme ich auch der Revision von Artikel 49 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes mit Ueberzeugung zu.

Ich bitte Sie meinerseits, auf die Vorlage einzutreten, im Sinne einer echten Signalwirkung für weitere Regierungsreformen.

Rhinow: Ich danke zuerst dem Kommissionspräsidenten für die ausführliche Darlegung des Zwischenstandes unserer Bemühungen um die Regierungsreform. Bei dieser Gelegenheit nehme ich auch dankbar Kenntnis vom Willen des Bundesrates, eine echte Reform in Angriff zu nehmen. Ich äussere mich nachfolgend ausschliesslich zum Geschäft, welches die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes betrifft, nicht zu den Motionen, die nachher noch zu beschliessen sind.

Der Bundesrat schlägt uns mit dieser Vorlage vor, einen ersten Schritt im Rahmen der Regierungsreform zu tun. Was uns effektiv vorliegt, ist sicher nicht nichts, aber es ist nichts, was wirklich den Namen Regierungsreform verdient, auch nicht im Sinne einer kleinen Regierungsreform.

Was die Aufwertung der Generalsekretäre anbetrifft, so ist zweierlei dazu zu sagen. Erstens erachte ich es als problematisch, Linien- und Stabsfunktionen vermehrt zu mischen. Wenn den Generalsekretären mehr Linienfunktionen übertragen werden sollen, gelangen sie in eine Zwitterstellung zwischen einer Chefposition mit delegierten Kompetenzen und ihrer klassischen Hauptrolle als Stabschef des Departementsvorstehers. Diese Mischung ist nicht nur nach den Erkenntnissen der Organisationslehre, der Betriebswirtschaft, sondern auch erfahrungsgemäss eine problematische Mischung; eine Mischung, die viele Gefahren und Verantwortlichkeitsverwischungen in sich trägt.

Wesentlicher aber ist, dass praktisch all das, was der Bundesrat, etwa auf Seite 10 der Botschaft, als neue Aufgaben der Generalsekretäre aufführt, gar keine echten Linienfunktionen mit Entscheidungskompetenzen darstellt. All das wäre bereits durch das heute geltende Recht im Grunde genommen abgedeckt. So ist etwa die Stellvertretung der Departementsvorsteher in den Kommissionen nach geltendem Recht bereits möglich. Die ausnahmsweise Delegation von anderen als Stabsaufgaben ist nach heutigem Verwaltungsorganisationsgesetz ebenfalls bereits möglich. Der Bundesrat schlägt uns – im Klartext gesprochen – eine Gesetzesänderung für etwas vor, was er bereits heute rechtens hätte realisieren können und – in Klammern gesagt – in gewissen Fällen auch schon getan hat. Die zweite Massnahme, die Verleihung der Titel «Staatssekretäre», kann durchaus sinnvoll sein. Aber sie ist eher sinnvoll zur Verstärkung des Gewichtes unserer Chefbeamten im Verkehr mit ausländischen Partnern, nicht aber zur Entlastung unserer Bundesräte. Denn an internationalen Konferenzen wird die Präsenz entweder von Regierungsmitgliedern oder von Chefbeamten verlangt. Als Regierungsmitglieder werden un-

sere Beamten auch dann nicht anerkannt, wenn sie an diesen Konferenzen mit neuen Hüten und neuen Titeln auftreten.

Wir delegieren die heute dem Gesetzgeber zustehende Kompetenz zur Ernennung von Staatssekretären an den Bundesrat – auch dagegen wehre ich mich im Grundsatz nicht. Ich frage mich nur, ob damit unter den Amtsdirektoren – und übrigens auch den Generalsekretären – nicht eine gewisse Unruhe ausgelöst wird, weil mit diesem Titel zwei Klassen von Amtsdirektoren und Generalsekretären geschaffen werden, auch wenn dies besoldungsmässig heute – und, wer weiss, vielleicht auch morgen – nicht zu Buche schlägt.

Kurzum, die Vorlage überzeugt mich nicht sonderlich. Ich opponiere deshalb nicht, weil primär der Bundesrat als oberster Chef der Verwaltung mit den Vor- und Nachteilen dieser Regelungen leben müssen. Ich opponiere auch nicht, weil ich bezüglich Reformwille und Reformbestrebungen kein falsches Zeichen setzen möchte. Es liegt mir sehr an dieser Reform, nur – ich wiederhole es – mit einer eigentlichen Regierungsreform hat dieses Geschäft nichts oder – präziser – noch nichts zu tun.

Jagmetti: Ich freue mich sehr, dass der Bundesrat durch die Ernennung der Arbeitsgruppe tatkräftig an die Regierungsreform herantreten ist. Von ihr ist schon die Rede gewesen. Der Bundesrat bezeugt seinen Willen zur Reform durch die eigenen Ueberlegungen und durch die eingeleiteten Massnahmen. Wir erkennen daraus, dass die Bemühungen Parlament/Regierung parallel laufen, und zwar aus der Erkenntnis heraus parallel laufen, dass wir unbedingt sowohl die Parlamentsstrukturen als auch die Regierungsstrukturen den heutigen Erfordernissen anpassen müssen. Diese Erfordernisse ergeben sich aus unseren nationalen Bedürfnissen. Diese neuen Erfordernisse ergeben sich aber wohl noch mehr aus der internationalen Verflechtung der Schweiz innerhalb Europas und darüber hinaus, stehen wir doch in einem weltweiten Verbund.

Wenn ich mich darüber freue, dass der Bundesrat diese echte Regierungsreform einleitet, so freue ich mich gar nicht über diese Vorlage. Ich möchte Ihnen kurz begründen, weshalb ich in der Gesamtabstimmung dagegen stimmen werde.

Auf Seite 7 (oben) der Botschaft erklärt der Bundesrat, was er mit dieser Aenderung des Verwaltungsorganisationsgesetzes will: «Wir beschränken uns heute darauf, jene Massnahmen zu ergreifen, die die Führungsstrukturen des Bundesrates rasch und wirksam verbessern, ohne unser politisches System in Frage zu stellen. Massnahmen, die diese Bedingungen nicht erfüllen, sollten im heutigen Zeitpunkt nicht weiter verfolgt werden.»

Wie gesagt, ich glaube hier ist der Bundesrat inzwischen einen Schritt weitergegangen, und ich begrüsse diesen weiteren Schritt sehr. Aber heute stehen ja die drei Massnahmen zur Debatte, die in diesem Gesetz vorgeschlagen werden. Sie sind schon erläutert worden. Lassen Sie mich die Problematik dieser Massnahmen aus meiner Sicht noch etwas ausleuchten:

Die erste betrifft die Stellung der Generalsekretäre. Dass die Generalsekretäre auch anders als im normalen Beamtenverhältnis angestellt werden können, hat der Bundesrat bereits durch seine Verordnung vom 30. Januar 1991 beschlossen. Darüber ist gar kein Beschluss mehr zu fassen. Das ist schon geschehen, und die erste Ernennung nach dieser neuen Regelung ist schon erfolgt.

Was mit dem Gesetz vorgeschlagen wird, ist denn auch etwas anderes, nämlich die Verbindung von Stabs- mit Linienfunktionen. Darf ich Sie an unsere Debatte über das EMD erinnern, in der der Wunsch geäussert worden ist, das Generalsekretariat von der Linienfunktion zu trennen? Wir haben also vor gut einem halben Jahr den Wunsch geäussert, für das EMD das Problem zu lösen, indem dort, wo die Linien- und die Stabsfunktion vereint sind, diese getrennt werden. Vor einem Jahr haben wir hier beschlossen, den Beschwerdedienst für Asylfragen aus dem Generalsekretariat des EJPD auszuklammern, weil es nicht sinnvoll schien, diese Verwaltungsfunktion mit einer Stabsfunktion zu verbinden. Jetzt soll ermöglicht werden, diese Verbindung herzustellen.

Ich muss Ihnen gestehen, dass ich hier keine klare Linie zu sehen vermag und dass es mir nicht einleuchtet, dass die Regierungstätigkeit erleichtert wird, wenn Stabs- und Linienfunktion vermengt werden.

Die zweite Neuerung ist die Delegation der Befugnisse für die Verwaltungsentscheide. Heute lautet das Gesetz so – vereinfacht –: Was der Bundesrat nicht für sich beansprucht, ist delegiert. Neu soll es heissen: Was nicht delegiert ist, steht dem Bundesrat zu. Verbesserung der Regierungsstruktur, Entlastung der Regierung von Verwaltungsgeschäften? Ich frage, ob darin eine solche Massnahme liegt. Und meine Antwort lautet: nein, und zwar schon deswegen, weil das, was der Bundesrat ins Gesetz aufzunehmen vorschlägt, heute schon rechtlich geregelt ist. In soundso vielen Sachgesetzen und Verordnungen werden die Befugnisse der Regierung an bestimmte Stellen delegiert. Es sagt niemand, der Bundesrat müsse als Kollegium über jedes Asylgesuch entscheiden. Das ist klar dem Chef des Bundesamtes zugeordnet, und der Rekurs geht ans Departement.

Für die Fälle, in denen Kompetenzen noch nicht delegiert waren, hat der Bundesrat klugerweise in einer Delegationsverordnung, die ein gutes Jahr alt ist, die restlichen Delegationen vorgenommen. Nun frage ich Sie schon: Wo liegt jetzt die Entlastung der Regierung, indem wir das Gesetz der Verordnung anpassen? Ich vermag darin keinen Schritt zu sehen.

Die dritte Neuerung, bei der wir noch den Eindruck erhalten könnten, es liege eine echte Entlastung der Regierung bei ihrer Tätigkeit vor, ist die Ernennung von mehr Staatssekretären. Aber auch hier trägt der Schein. Darf ich Sie an eine Zeitungsnotiz erinnern, die vor kurzem erschienen ist, wonach der Staatssekretär im Departement für auswärtige Angelegenheiten auf einer Reise zu einem andern Staat – ich glaube, es war Holland – vom Generalsekretär des auswärtigen Amtes oder des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten empfangen worden ist? Genau das ist es. Unsere Chefbeamten sind hochqualifizierte Persönlichkeiten, wir dürfen uns darüber freuen. Aber sie sind nicht politisch verantwortliche Regierungsmitglieder. Wenn sie ins Ausland gehen, dann werden sie vom Generalsekretär des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten empfangen oder von einer andern, ebenfalls hochqualifizierten Persönlichkeit aus der Verwaltung.

Aber das Regierungsgespräch, das unsere Bundesräte mit ihren Kollegen im Ausland führen, wird nicht stellvertretend durch die Staatssekretäre geführt. Deshalb bringt die Ernennung von Staatssekretären wohl einen besseren Titel, erleichtert diesen Herren vielleicht den Kontakt im Ausland, aber entlastet die Regierung nicht von Regierungsgesprächen.

Damit stelle ich mir schon die Frage, ob wir hier diesen berühmten ersten Schritt in Richtung Regierungsreform wirklich machen. Bei einer Analyse der Vorschläge komme ich zum Ergebnis dass der erste Schritt nicht vorliegt.

Der erste Schritt, das ist immer etwas, das in der Schweiz hochgelobt wird. Tatsächlich: Es scheint, dass die grosse Kunst der Schweiz im kleinen Schritt liegt. Aber ich frage Sie schon, ob denn der vorgeschlagene Schritt ein Schritt ist. Und ich frage Sie noch mehr: In welche Richtung geht er? Wenn wir heute von der Regierungsreform sprechen, wünschen wir eine Ausrichtung, eine konsequente Anpeilung eines Zieles und eine Verfolgung dieses Zieles. Und das Ziel kann ich in dieser Vorlage nicht erkennen. Ich kann es sehr wohl erkennen in anderen Bemühungen des Bundesrates. Wie gesagt: Ich freue mich über diese anderen Bemühungen sehr. Aber diese Gesetzesrevision bringt meines Erachtens keinen Schritt in einer Richtung, die durch das Gesetz nicht auch schon vorbestimmt ist.

Das würde mich nun konsequenterweise veranlassen, Ihnen den Nichteintretensantrag zu stellen. Ich verzichte darauf. Ich habe das in der Kommission gemacht, und mein Erfolg blieb ausserordentlich beschränkt. Deshalb will ich den Antrag hier nicht wiederholen. Aber ich musste Ihnen gegenüber meinem Unbehagen Ausdruck geben. Das Unbehagen wäre tief, wenn diese Vorlage nicht begleitet wäre von echten Bemühungen um eine Regierungsreform, über die ich mich freue. Aber diesem Gesetz mit seinen drei Massnahmen, die Scheinmassnahmen sind, vermag ich nicht zuzustimmen.

Hunziker: Es stimmt: Das, was wir vor uns haben, ist keine Regierungsreform, auch keine kleine. Das will, soll sie und kann sie auch gar nicht sein. Der Bundesrat hat uns nie gesagt, er meine, das sei nun bereits eine kleine Reform. Ich will immerhin feststellen: Der Bundesrat war noch vor nicht allzu langer Zeit sehr zurückhaltend gegenüber unseren Vorstellungen zur Regierungsreform. Ich glaube festzustellen, dass sich das geändert hat. Es geht hier darum, einen ersten Schritt, der eben reif und auch dringlich ist, zu tun, einen ersten Schritt in die richtige Richtung. Das Votum von Herrn Kollege Rhinow veranlasst mich, zwei, drei Dinge zu sagen:

Er hat Stellung und Tätigkeit der Generalsekretäre einerseits und der Amtsdirektoren/Gruppenvorsteher andererseits abgegrenzt und hat dann von Stabs- und Linienfunktionen gesprochen. Auch von den Generalsekretären hat er gesprochen. Soweit sie Linienfunktionen haben, können sie solche an internationalen Konferenzen, und darum geht es hier, wie als anerkannte Vertreter eines Bundesrates wahrnehmen. Noch etwas anderes ist zu bedenken. Stellen Sie sich ein Departement vor, beispielsweise das des Herrn Bundespräsidenten mit derart verschiedenen Bundesämtern oder dasjenige von Herrn Bundesrat Ogil. Da ist es gar nicht möglich, dass der Generalsekretär materiell genügend in all diesen heterogenen Bereichen im Bild ist. Er wäre kein tauglicher Stellvertreter seines Chefs an irgendeiner Konferenz. Da meine ich: Wenn schon, ist es dann eher der Amtsvorsteher.

Nun kommt etwas anderes: An internationalen Konferenzen – da habe ich eine andere Meinung als Herr Rhinow – werden, wenn der Bundesrat verhindert ist, weil er zufällig an mehreren Konferenzen teilnehmen sollte, keine Amtsvorsteher erwartet, auch nicht Generalsekretäre. Es wird im besten Fall, wenn der Bundesrat nicht teilnehmen kann, ein Staatssekretär in Frage kommen. Und wenn auch kein solcher teilnimmt, kann das so weit gehen, dass die Konferenzteilnehmer das als einen Affront empfinden. Auch hier besteht ein Anpassungsbedarf der Schweiz an die Gepflogenheiten und längst eingespielten diplomatischen Abläufe anderer Länder und nicht umgekehrt. Deshalb meine ich schon, dass wir insbesondere im Umgang mit ausländischen Exponenten und Regierungen, seien das nun Minister selber oder Staatssekretäre, gleichrangige Beamte haben sollten.

Es ist gesagt worden, all das, was man jetzt anbegehrt, könne man heute schon vom Bundesrat aus machen. Das geht eben nicht, wenn man keine Staatssekretäre hat. Das schlagende Beispiel dafür ist, dass wir uns genötigt sahen, im Bereich der Aussenwirtschaft einen Staatssekretär zu schaffen. Stellen Sie sich einmal diese komplexen, weitreichenden Verhandlungen – EWR, Gatt, EG – vor! Wenn da der Bundesrat selber an den Konferenzen nicht teilnehmen kann und einen noch so fähigen, noch so kompetenten Mann schickt und erklärt, dieser sei Generalsekretär, Direktor eines Amtes oder Chef des Integrationsbüros, so weiss man im Ausland erstens gar nicht, was das ist, und zweitens wird man so oder so die Nase rümpfen. Ich meine deshalb, das sei zwar ein ganz kleiner Schritt, aber ein richtiger. Es wird keine Regierungsreform geben, wo nicht diese zusätzlichen Staatssekretäre mit hineingepackt werden müssten.

Deshalb stimme ich aus Ueberzeugung zu, in der festen Erwartung aber, dass der Bundesrat relativ rasch mit einer umfassenden Regierungsreform vor das Parlament tritt.

Bundespräsident Cotti: Ich trage das Meinige dazu bei, um die Zeit, die Sie vorgegeben haben, einzuhalten. Deshalb eine sehr kurze Antwort:

Herr Rhinow, wir wollen keinen Streit um die Definition entfachen. Wir sind durchaus bereit, überhaupt nicht von Regierungsreform zu sprechen. Es sind – wie Herr Hunziker und Herr Küchler gesagt haben – zwei kleine Massnahmen, die aber von Bedeutung sind. Die dritte bedeutungsvolle – nach meiner Auffassung sogar bedeutungsvollere Massnahme – liegt in der sogenannten Flexibilisierung höherer Beamter. Die entsprechende Botschaft wird zurzeit im Finanzdepartement vorbereitet. Zwei geringfügige Massnahmen also, die aber beide von Bedeutung sind:

Ich denke vorerst an die Möglichkeit der Stellvertretung durch den Generalsekretär, die bei der Revision von Artikel 49 eigentlich vorausgesetzt wird. Ich betone, dass das nicht zwingend ist, sondern je nach Situation der Departemente – Herr Hunziker hat auf die Unterschiede in den einzelnen Departementen hingewiesen – vorgenommen werden kann. Wenn die Stellvertretungsfunktion, die vom Funktionellen her durchaus mit einer Stabsfunktion in Einklang gebracht werden kann, allzuviel Zeit in Anspruch nähme, dann müsste der Stab natürlich verstärkt werden. Das ist ungefähr die Art, wie wir in meinem Departement vorgehen. Die Erhöhung der Zahl stellvertretender Generalsekretäre muss mit einer entsprechenden Verstärkung ihrer Befugnisse gekoppelt sein.

Das zweite Thema, die Frage der Staatssekretäre, ist rein formaler Art. Aber glauben Sie mir, Herr Rhinow, die These von Herrn Hunziker stimmt – und ich sage Ihnen das nun aus bald fünfjähriger Erfahrung –: Wenn man im Ausland ist, dann ist man als Minister dort. Wenn man nicht dort ist, dann ist man von Staatssekretären, seien sie vom Parlament oder der Administration eingesetzt, vertreten. «Direktor» ist ein ungebräuchlicher Begriff. Weil der Begriff in dieser Verwendung unbekannt ist, kann er letzten Endes – wie Herr Hunziker gesagt hat – fast beleidigend wirken.

Damit haben wir eine rein quantitative Möglichkeit einer gewissen Entlastung bei den Auslandsvertretungen. Aber ich möchte gleich hinzufügen: Damit haben wir das Problem der Vertretungen im Ausland an sich nicht gelöst. Denn die Konferenzen werden immer zahlreicher, und an vielen von diesen Konferenzen würde auch ein Staatssekretär nicht genügen. Es gibt viele Konferenzen, wo einfach der Minister anwesend sein muss. Aber es gibt auch andere, wo der Titel «Staatssekretär» doch eine gewisse Würde verleiht.

Ich möchte dem Präsidenten und allen Ständeräten danken, die sich geäußert haben. Versuchen wir, diese Vorlage als das zu nehmen, was sie ist: ein kleiner Schritt nach vorn. Es ist klar, dass die wichtigeren Probleme von uns noch gelöst werden müssen.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Ziff. I Art. 49 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. I art. 49 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber, Berichterstatter: Das Generalsekretariat, von dem diese Norm handelt, ist die klassische Stabsstelle eines Departementes. Es hat die vielfältigen Aufgaben im Stabsbereich, die Artikel 50 des Verwaltungsorganisationsgesetzes auch umschreibt. Artikel 49 Absatz 2 lautet: «Es können ihm ausnahmsweise auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden.» Die Novität besteht nun darin, dass das Wort «ausnahmsweise» gestrichen werden soll. In der Botschaft, Seite 10, wird dargelegt, den Generalsekretären seien auch Linienfunktionen zu übertragen.

In der Begründung wird ausgeführt, dass es darum gehe, den Generalsekretären vermehrt Vertretungsfunktionen zu übertragen, und zwar eben nicht nur ausnahmsweise, sondern dauernd. Für gewisse Funktionen seien die Generalsekreta-

riate sehr gut geeignet, weil sie eine Gesamtübersicht über den ganzen Bereich des Departementes hätten. Zudem könnten massgeschneiderte Lösungen je nach Departement gefunden werden, da es sich um eine Kann-Formel handelt. Die Kommission hat dieser Aenderung zugestimmt.

Angenommen – Adopté

Art. 61 Abs. 2

Antrag der Kommission
Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 61 al. 2

Proposition de la commission
Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber, Berichterstatter: Hier geht es darum, eine nach Auffassung des Bundesrates missglückte Lösung der Revision 1978 des Verwaltungsorganisationsgesetzes zu korrigieren. 1978 wollte man die Kompetenz zur Erledigung von Geschäften im Rahmen der Verfassung generell den Bundesämtern zuteilen. Was der Bundesrat selber und was Departement und Gruppen zu erledigen hätten, wollte man in einem Rechtssatz festhalten.

In der Botschaft wird ausgeführt – und der Bundeskanzler hat das in der Kommission nachhaltig unterstrichen –, dass sich diese Lösung als unzweckmässig erwiesen habe: «Die gesetzliche Grundlage ist der Rechtswirklichkeit anzupassen. Daher ist in Artikel 61 Absatz 2 VwOG wieder zu statuieren, dass der Bundesrat festlegt, welche Geschäfte Aemtern und Diensten und nachgeordneten Stellen zur selbständigen Erledigung überantwortet werden.» (Botschaft, Seite 14)

Der Konnex mit der Regierungsreform ist vom Bundeskanzler in der Kommission relevant gemacht worden. Der Bundesrat kann die Delegationsverordnung periodisch ändern. Sobald zuviel an ihn herankommt, delegiert er an ein Departement. Die Kommission hat sich auch dieser Aenderung angeschlossen.

Angenommen – Adopté

Art. 64 Abs. 2

Antrag der Kommission
Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, bezeichnet der Bundesrat die Gruppen und Aemter, deren Vorsteher den Titel «Staatssekretär» tragen. Er kann diesen Titel zuerkennen, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.

Art. 64 al. 2

Proposition de la commission
Lorsque les relations avec l'étranger l'exigent, le Conseil fédéral désigne les groupements et les offices dont le chef porte le titre de secrétaire d'Etat. Il peut attribuer

Huber, Berichterstatter: Dieser Sachverhalt hat im Beisein von Bundespräsident Cotti und Bundeskanzler Buser eine intensive Diskussion in der Kommission hervorgerufen. Es hat sich gezeigt, dass hier eine Menge von Problemen verborgen sind, die die Kommission zu würdigen und zu entscheiden hat. Die Kommission erkannte klar zwei Fälle.

Im ersten Satz geht es um die dauernde Verleihung des Titels «Staatssekretär» als Vorsteher von Gruppen und Aemtern, weil es der Verkehr mit dem Ausland erfordert. Nach Meinung der Kommission wird damit die Fiktion aufgehoben, dass der dauernde Staatssekretär im Ausland als solcher angesprochen und behandelt wird, in der Schweiz aber wieder Direktor des Amtes oder der Gruppe ist. Auch hier geht es darum, eine Fiktion der Lebenswirklichkeit anzupassen.

Im zweiten Satz geht es um die Regelung der fallbezogenen Zuerkennung des Titels für eine spezielle Mission, um der Titel-Inflation vorzubeugen. Der Bundesrat kann den Titel «Staatssekretär» vorübergehend zuerkennen, wenn die entsprechenden Funktionäre im Auftrag des Bundesrates die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.

In einer ersten Abstimmung hat die Kommission die Streichung der temporären Lösung mit 6 Stimmen zu 1 Stimme, bei 2 Enthaltungen, verworfen. In einer weiteren Abstimmung hat sie das Wort «ebenfalls» gestrichen. Das Ergebnis der Bemühungen der Kommission lautet nun: «Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, bezeichnet der Bundesrat die Gruppen und Aemter, deren Vorsteher den Titel 'Staatssekretär' tragen. Er kann diesen Titel weiteren Direktoren sowie Generalsekretären der Departemente vorübergehend zuerkennen, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.»

Die Kommission empfiehlt Ihnen Zustimmung zu dieser Lösung.

Bundespräsident **Cotti**: Herrn Kuchler möchte ich bezüglich seiner Intervention in der Eintretensdebatte sagen: Der Bundesrat wird von den Möglichkeiten, die Sie ihm hier gewähren, selbstverständlich sehr massvoll Gebrauch machen.

Angenommen – Adopté

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Entwurfes

28 Stimmen

Dagegen

1 Stimme

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse gemäss Seite 1 der Botschaft.

Antrag der Kommission

Die Vorstösse 86.982 und Ad 89.024 sind abzuschreiben, die Vorstösse 84.542 und 84.520 hingegen nicht.

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires selon la page 1 du message.

Proposition de la commission

Classer les interventions 86.982 et Ad 89.024, ne pas classer les interventions 84.542 et 84.520.

Angenommen gemäss Antrag der Kommission

Adopté selon la proposition de la commission

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 11.00 Uhr

La séance est levée à 11 h 00