



Regierungsreform

- **Definitive Beschlussfassung über die Ausgestaltung der Reform 1993 (= Phase 1)**
 - **Beschlussfassung über den Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2)**
-

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 8.10.92 und der Ergänzung vom 23.10.92
 Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Die im Aussprachepapier vom 8. Oktober 1992, im Ergänzungspapier vom 23. Oktober 1992 sowie im Diskussionspapier der AGFB (Oktober 1992) konkretisierte Reform 1993 wird in den Grundzügen gutgeheissen.
2. Die Realisierung des Modells für die Reform 1993 wird in folgendem Rahmen vorgesehen:
 - 2.1 Die Departementsvorsteher sollen die Möglichkeit erhalten, sich in der Leitung ihres Departementes durch ein departementales Führungsgremium unter Einbezug von Staatssekretären und des Generalsekretärs unterstützen zu lassen.
 - 2.2 Die Departementsvorsteher sollen die Möglichkeit erhalten, in ihren Departementen Kabinette (Ausbau der persönlichen Stäbe) zu bilden.
 - 2.3 Erweiterte Organisationskompetenz: Neben der schon vorhandenen Zuständigkeit zur Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern soll der Bundesrat auch die Kompetenz zur Schaffung von Aemtern sowie zu ihrer Zuordnung zu den Departementen oder Zusammenfassung zu Gruppen haben, so dass auch jede Neugliederung der Departemente in die Kompetenz des Bundesrates fällt.
 - 2.4 Jeder Departementschef soll über die Möglichkeit verfügen, die departementalen Führungsstrukturen - im Einverständnis mit dem Bundesrat - nach seinen Bedürfnissen zu ordnen, insbesondere Personen und Funktionen der Staatssekretäre, Unterstellungsverhältnisse der Aemter, Gruppenbildungen.
 - 2.5 Vorschläge der AGFB zur Umstrukturierung der Bundesverwaltung: Mit einem Entscheid wird vorläufig zugewartet.



- 2.6 Bestellung der Staatssekretäre: Wahl durch den Bundesrat, auf Antrag des zuständigen Departementsvorstehers.
- 2.7 Ausscheiden der Staatssekretäre: Die jederzeitige Beendigung des Dienstverhältnisses (inkl. gänzlichliches Ausscheiden aus dem Bundesdienst) muss grundsätzlich möglich sein (Sonderstatut für die Staatssekretäre).
- 2.8 Anzahl Staatssekretäre: Pro Departement können höchstens vier Staatssekretäre eingesetzt werden. Eine Mindestzahl ist nicht vorzusehen.
- 2.9 Bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten sind die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.
- 2.10 Bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Bundeskanzlers, insbesondere in seiner Unterstützungsfunktion (Stabsfunktion) zugunsten des Bundesrates und des Bundespräsidenten, sind die bestehenden gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen.
- 2.11 Es können Staatssekretären-Ausschüsse als ad hoc-Ausschüsse und im Sinne der Projektorganisation gebildet werden, ohne dass sie fest institutionalisiert werden.
3. Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2 unter Einschluss von Verfassungsrevisionen):

Die Weiterbearbeitung erfolgt in Fortentwicklung des bestehenden Systems und der Reform 1993, und zwar unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf schweizerischer und internationaler Ebene (insbesondere Klärung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa) sowie der Wirkungen der realisierten Reform 1993. Die weiteren Lösungen sind im gesamten Rahmen der ursprünglichen Modelle A, B und C zu suchen. Nicht in Betracht fallen die Modelle D und E.

Es ist nicht ein neues, in sich geschlossenes Gesamtmodell zu erarbeiten, sondern gezielt nach Lösungen in einzelnen komplexen Problembereichen zu suchen (Ziff. 13 des Diskussionspapiers der AGFB). Prioritäre Bearbeitungsbereiche sind:

- Verhältnis Bundesrat-Bundesversammlung (inkl. kohärente Verantwortlichkeitsordnung, ausgewogenes Kontrollsystem);
- Verhältnis Bund-Kantone (inkl. Rolle des Ständerates);
- zeitgemässer Rechtssetzungsprozess (unter Einbezug der Volksrechte).

4. Die BK wird beauftragt, im Sinne der geführten Diskussionen und der gefällten Beschlüsse für die BR-Sitzung vom 11. November 1992 eine Stellungnahme des Bundesrates zuhanden der zuständigen ständerätlichen Kommission vorzubereiten.
5. Die Stellungnahme des Bundesrates sowie das Diskussionspapier der AGFB werden anschliessend der ständerätlichen Kommission übermittelt und am 12. November 1992 an einer Pressekonferenz präsentiert (unter Teilnahme von Bundespräsident, Bundeskanzler, AGFB-Präsident).

Für getreuen Protokollauszug:

Alfred Müller

Verteiler:

EDA	10
EDI	5
EJPD	5
EMD	5
EFD	7
EVD	5
EVED	5
BK	3



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bern, den 8. Oktober 1992

301-C6/5/3

An den Bundesrat

Aussprachepapier
 für die Klausursitzung
 vom 21. Oktober 1992

Regierungsreform

- **Unterlagen für die Zusammenkunft des Bundesrates mit der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB), vom 21. Oktober 1992, 17.00 Uhr, im von Wattenwyl-Haus**
 - **Definitive Beschlussfassung über die Ausgestaltung der Reform 1993 (= Phase 1)**
 - **Beschlussfassung über den Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2)**
-

1. Ausgangslage

Am 24. Juni 1992 haben Sie beschlossen, die Regierungsreform in zwei Phasen durchzuführen:

- **Phase 1:** Regierungsreform 1993: Sie bewegt sich *im Rahmen der geltenden Verfassung* und wird auf der *Grundlage von Modell A/C, Konzept 3* realisiert.
- **Phase 2:** Weitere Reform: Es werden tiefgreifendere Reformmöglichkeiten unter *Einschluss einer Verfassungsrevision* geprüft (u.a. Fortsetzung der Untersuchungen zu Modell B und Studie Modell D, vor allem aber zur Neuordnung der Regierungstätigkeit für die Staatslenkung).

Der Bundesrat hat der ständerätlichen Kommission Hans Jörg Huber in Aussicht gestellt, an einer Sitzung am 19. November 1992 den definitiven Modellentscheid 1993 sowie den Rahmen für die tiefgreifenderen Reformschritte bekanntzugeben.

2. Die Ausgestaltung der Regierungsreform 1993: Konkretisierung durch die AGFB

Als Grundlage zur Umsetzung dieser Beschlüsse und Zusicherungen erhalten Sie in der Beilage ein von der AGFB ausgearbeitetes Diskussionspapier.

Zusammenfassung und Kernpunkte der Konkretisierungen der AGFB:

- Die Konkretisierung des Modells, wie es der Bundesrat am 24. Juni 1992 beschlossen hat, verlangt als erstes nach einer Konzentration der Tätigkeit des Bundesrates, unter Beibehaltung der zentralen Rolle seiner einzelnen Mitglieder als Vorsteher eines Departementes. Ohne eigentliche Trennung von strategischer und operativer Ebene soll sich der Bundesrat intensiv mit der eigentlichen Staatsleitung und Regierungstätigkeit befassen können und seine grundlegenden Strategien und Pläne in den Grundzügen selbst entwickeln, um anschliessend die getroffenen Entscheide in Form von Planungsvorgaben für Detailbearbeitungen in die Departemente zu geben. Der Bundesrat soll sich insbesondere auf Grundsatzgeschäfte, u.a. auf die in seinem Legislaturprogramm als prioritär eingestufteten Vorhaben, auf innen- und aussenpolitisch wichtige Angelegenheiten sowie auf seine staatslenkenden Aufgaben im Rahmen der Rechtsetzung (Vorbereitung und Vertretung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, Erlass von Verordnungen) und des Finanzhaushalts konzentrieren können.
- Die Konkretisierung des Modells verlangt ferner flexiblere Führungs- und Verwaltungsstrukturen. Damit lassen sich die für jedes Departement und seinen Vorsteher geeigneten organisatorischen Vorkehren sowie die auf die speziellen Führungsbedürfnisse zugeschnittenen Lösungen verwirklichen. Charakteristische Merkmale sind:
 - weniger starre departementale Strukturen als heute;
 - der jeweilige Departementschef erhält mehr Einfluss auf die Führungs- und die Verwaltungsstruktur seines Departementes;
 - zur Beratung und Unterstützung des Departementschefs kann ein departementales Führungsgremium gebildet werden (Departementschef, Staatssekretäre, Generalsekretär);
 - Einsatz von Staatssekretären mit sehr unterschiedlichen Funktionen möglich, u.a. auch zur Verbesserung der überdepartementalen Koordination.
 Das Modell legt grosses Gewicht auf die Führungsstruktur, der sich die Verwaltungsstruktur nach Bedarf anpassen muss. Für solche Anpassungen ist insbesondere der verschiedenartige Einsatz der Staatssekretäre dienlich. Wichtig ist dabei eine ausgedehntere Organisationskompetenz des Bundesrates.
- Neben den Führungs- und interdepartementalen Koordinationsaufgaben können die Staatssekretäre zur Entlastung ihrer Departementschefs auch im Verkehr mit dem Parlament, dem Ausland, der Oeffentlichkeit usw. eingesetzt werden. Sie können auf der Stufe der Amtsdirektoren, als Gruppen- oder als Departementsdirektoren ernannt werden oder die Funktion eines "alter ego" des Departementschefs ausüben.

- Verstärkung der interdepartementalen Koordination: Die Bundesrats-Ausschüsse können vermehrt eingesetzt werden. Daneben sollen themenbezogene, in der Regel aus Staatssekretären gebildete und von ihnen geleitete überdepartementale Ausschüsse geschaffen werden (Staatssekretären-Ausschüsse). Möglich ist auch die Beteiligung eines Departementschefs (Vorsitz) oder von Amtsdirektoren und wichtigen Sachbearbeitern. Derartige Ausschüsse dienen der Vorbereitung bundesrätlicher Entscheide und der Lösung von Koordinationsproblemen im betreffenden Sachbereich. Sie sollen auch für die Erarbeitung von Leitbildern, Szenarien, Strategien in Einzelbereichen oder für eine integrierte Aufgaben- und Ressourcenplanung zuhanden des Bundesrates herangezogen werden.
- Die Koordinationsfunktion der Bundeskanzlei soll - zur besseren Unterstützung von Bundesrat und Bundespräsident sowie zur Abstimmung der Tätigkeiten aller Ausschüsse - verstärkt werden.

3. Berücksichtigung der Meinung der ständerätlichen Kommission

Am 23. September 1992 hat die Ständeratskommission erstmals materiell über die Regierungsreform beraten (ohne Vertreter von Bundesrat, AGFB oder Verwaltung). Die Stellungnahme der Kommission liegt noch nicht vor. Sobald sie eintrifft, werden wir sie Ihnen zustellen.

4. Schlussfolgerungen

Die weiteren Schritte gestalten sich wie folgt:

- 21. Oktober 1992: Besprechung mit der AGFB; Diskussion auf der Basis ihrer Unterlagen und dieses Aussprachepapiers.
- 28. Oktober 1992: Beschlussfassung des Bundesrates über die Reform 1993 sowie den Rahmen der weiteren Reform; Auftrag an die AGFB zur Ueberarbeitung ihrer Unterlagen im Sinne der Beschlüsse; Auftrag an die BK zur Ausarbeitung der bundesrätlichen Stellungnahme zuhanden der Sitzung der Ständeratskommission vom 19. November 1992.
- Zu diesem Zweck unterbreiten wir Ihnen folgende Punkte zur Besprechung (am 21. Oktober 1992) bzw. zur Beschlussfassung (am 28. Oktober 1992):
 1. Gutheissung der im Diskussionspapier der AGFB und im vorliegenden Aussprachepapier konkretisierten Reform 1993 in den Grundzügen.

2. Leitung jedes der sieben Departemente durch ein Mitglied des Bundesrates. Führungsunterstützung durch die Möglichkeit der Bildung eines departementalen Führungsgremiums unter Einbezug der Staatssekretäre (ungeachtet ihrer Position und Funktion) und des Generalsekretärs; Beratungen in bezug auf Planung und Führung sowie in bezug auf Steuerung der Aufgaben und Ressourcen.
3. Erweiterte Organisationskompetenz: Neben der schon vorhandenen Zuständigkeit zur Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern soll der Bundesrat auch die Kompetenz zur Schaffung von Aemtern sowie zu ihrer Zuordnung zu den Departementen oder Zusammenfassung zu Gruppen haben.
4. Möglichkeit für jeden Departementvorsteher, die Führungsstrukturen - im Einverständnis mit dem Bundesrat - nach seinen Bedürfnissen zu ordnen, insbesondere Personen und Funktionen der Staatssekretäre, Unterstellungsverhältnisse der Aemter, Gruppenbildungen.
5. Bestellung der Staatssekretäre: Wahl durch den Bundesrat, auf Antrag des zuständigen Departementvorstehers:
 - Bestätigung durch National- und Ständerat, oder
 - Bestätigung durch einen Ausschuss beider Räte, oder
 - formelle Mitteilung über die erfolgte Wahl durch den Bundesrat an die Bundesversammlung.
6. Ausscheiden der Staatssekretäre: gemäss Teilrevision des Beamtengesetzes (Flexibilisierung, grundsätzlich nach dem gleichen System wie für alle Kader des Bundes, Vertragszusatz betreffend Beendigungsmöglichkeit bei einem Wechsel an der Departementsspitze).
7. Anzahl Staatssekretäre:
 - Fixierung einer Höchstzahl pro Departement: 3
 - Fixierung einer Mindestzahl pro Departement: 1
8. Stärkung der Stellung des Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten: Impulsfunktionen gemäss der Planung und Realisierung des beschlossenen Legislaturprogramms und seiner Beaufsichtigung, ebenso bei der Feststellung neuer politischer oder gesellschaftlicher Entwicklungen, auf schweizerischer wie auf internationaler Ebene.

9. Stärkung der Unterstützungsfunktion des Bundeskanzlers (personeller Ausbau der Bundeskanzlei) zugunsten des Bundesrates, des Bundespräsidenten und der Staatssekretären-Ausschüsse.
10. Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2 unter Einschluss von Verfassungsrevisionen): Weiterbearbeitung in Fortentwicklung des bestehenden Systems, schrittweise Inangriffnahme. Die weiteren Lösungen sind im gesamten Rahmen der ursprünglichen Modelle A, B und C zu suchen. Nicht in Betracht fallen die Modelle D und E. Das Schwergewicht der weiteren Reformen liegt im übrigen auf staatsgestaltenden Verfahren der Regierungsebene; sie machen den Kern der zeitgemässen Staatsleitung in den sich stark verändernden inländischen und internationalen Verhältnissen aus.

- 11. November 1992: Verabschiedung der Stellungnahme des Bundesrates; Auftrag zur Ausarbeitung der Vorlage 1993 (inkl. Gesetzesentwürfe) an die AGFB (unter Mitwirkung der BK).
- Unmittelbar nach dem 11. November 1992: Die Stellungnahme des Bundesrates wird gemeinsam mit den AGFB-Unterlagen der ständerätlichen Kommission zugestellt und gleich anschliessend an einer Pressekonferenz präsentiert.
Variante: Die Unterlagen werden nach dem 11. November 1992 an die Ständeratskommission und an die Presse mit einem Embargo bis 19. November 1992 verschickt, an welchem Datum - im Anschluss an die Sitzung mit der Kommission - eine gemeinsame Pressekonferenz stattfindet.
- 19. November 1992: Sitzung mit der ständerätlichen Kommission: Mündliche Erläuterung des definitiven Modellentscheids und Skizzierung der weiteren Reformschritte.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
Der Bundeskanzler



Beilage:

Diskussionspapier der AGFB vom Oktober 1992

Ausgestaltung der Regierungsreform 1993

Diskussionspapier

zuhanden des Schweizerischen Bundesrates

vorgelegt

durch die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)

Oktober 1992

1. Ausgangssituation

1.1. Das gegenwärtige schweizerische Regierungssystem und seine Voraussetzungen

Das gegenwärtige schweizerische Regierungssystem ist im Zwischenbericht vom 23. November 1991 in den wesentlichen Merkmalen umschrieben worden (vgl. dort Ziff. 3. und 4.4. sowie Anhang II und III). Es darf darauf verwiesen werden. Immerhin sind Stichworte dazu hier festzuhalten.

Stellt man auf die Institutionalisierung ab, wie sie vorwiegend das Verfassungsrecht und das begleitende weitere Recht geschaffen und fortgebildet haben, sticht folgendes hervor:

- das ausgedehnte und kräftige Kollegialprinzip,
- die Dualität mit dem Departementalprinzip,
- kleines Regierungsorgan,
- fehlendes führungskräftiges Regierungspräsidium, jedoch leistungsfähiges allgemeines Stabsorgan (Bundeskanzlei),
- Wahl der Regierung durch das Parlament auf eine feste Amtsdauer ohne gegenseitige Abberufungs- oder Auflösungsrechte (hochgradige Regierungsstabilität bei begrenzter Parlamentsabhängigkeit und ohne direkte Volksabhängigkeit),
- parlamentarisches Obergerichtsrecht über Regierung und Verwaltung als politische Kontrolle ohne direkte Sanktionen,
- übliche Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf die Regierung und der Regierung auf das Parlament in den wichtigen Staatsleitungsaufgaben (Gesetzgebung, Finanzentscheidungen, Aussenpolitik, Sicherheitspolitik),
- geringfügige Einwirkung der Justiz auf die Regierung in den politisch-staatsleitenden Belangen,
- keine unmittelbaren Einwirkungen der intermediären Gewalten (politische Parteien, Interessenorganisationen, Massenmedien, Kirchen) auf den Regierungsprozess,
- keine unmittelbaren Einwirkungen der Gliedstaaten auf den Regierungsprozess.

Entgegen ersten Eindrücken, die das Verfassungsrecht vermittelt, indem es eine Suprematie des Parlaments hervorhebt (Art. 71 BV), ist die Regierung institutionell kräftig angelegt, in hohe Unabhängigkeit versetzt, zu Führungsfähigkeit gegenüber dem Parlament und der Aktivbürgerschaft geeignet, für die Integration des Bundes bestimmt, zur umfassenden Repräsentation nach innen und nach aussen berufen.

Das "Regierungssystem" wird indessen nicht allein durch rechtliche Festlegungen bestimmt. Neben ethisch-moralischen Fundamenten einer Gesellschaft und ihrer Menschen, die den Staat bilden und tragen, kann man, vereinfacht gesprochen, zwei Blöcke unterscheiden, die das Regierungssystem ausmachen. Einerseits sind es rechtliche

Normierungen geschriebener und ungeschriebener Natur, andererseits soziale und faktische Gegebenheiten (Einstellungen, Verhaltensweisen, Abläufe, Uebung, Tradition usw.). Beide Blöcke, rechtliche Normierungen und Faktizitäten, aktualisieren sich in einem dauernden interdependenten Zusammenwirken. Sie ergänzen einander. Sie sind einander auch "Voraussetzungen", indem der eine Block seine volle Funktionsfähigkeit erst erlangt, wenn der andere ebenfalls die entsprechenden Funktionen erfüllt. Sie sind füreinander komplementäre Faktoren, die Einklang, Konkordanz, Ausgleichung suchen müssen, wenn ein wohlgeordnetes und effizientes Regierungssystem gedeihen soll.

Nach den verbreiteten Diagnosen, die in den letzten Jahren zum gegenwärtigen schweizerischen Regierungssystem in Behörden und in der Öffentlichkeit gestellt worden sind, ist der Einklang von rechtlichen und nicht-rechtlichen Faktoren heutzutage vielfach gestört. Dabei wird ausgesprochen oder unausgesprochen meist von vergangenen Gegebenheiten ausgegangen, mit denen die Institutionen im 19. Jahrhundert und bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts - teilweise unterbrochen durch die ausserordentlichen Lagen der beiden Kriegsperioden und der krisenhaften Zwischenkriegszeit - zu rechnen hatten. Von diesen Gegebenheiten seien folgende herausgehoben:

- Der Bund ist ein Staat von begrenzten Aufgaben. Sie können in erheblichem Mass durch das kleine Bundesratskollegium geleitet werden. Die Verwaltung ist weitgehend wertneutrale und unpolitische Vorbereitungs- und Vollziehungsgewalt. Die Regierungsobliegenheiten sind einfach, klar und ohne übermässige Anstrengung erfüllbar.
- Es handelt sich um einen nach innen gerichteten ("introvertierten") Staat, der sich um seinen Aufbau, seine Wohlfahrtsförderung und die Bewahrung seiner Existenz gegenüber auswärtigen Gefährdungen kümmert. Die Handlungsziele der Regierung sind relativ präzise und können ohne übermässigen Aufwand verfolgt werden.
- Das Staatswesen beruht auf einer einzigartigen Pluralität, die jedoch durch gesellschaftlich-politische Homogenitäten aufgefangen wird, so dass der Regierung keine überdehnten Integrationsaufgaben aufgebürdet werden.
- Weder Parlament, noch Parteien und Verbände, noch Massenmedien und allgemeine Öffentlichkeit nehmen die Regierung - zeitlich und sachlich - in ausgedehntem Umfang in Anspruch. Es waltet eine gewisse Ruhe in der regierenden Tätigkeit, die auf andere Behörden und die Öffentlichkeit ausstrahlt und die lenkende Autorität der Regierung stützt.
- Die Kollegiumsgeschäfte der Regierung sind nicht so dringlich und aufwendig, dass sie die Regierungsmitglieder übermässig belegen. Ein Regierungsmitglied kann sich deshalb ausgiebig seinem Departement widmen, und zwar auch in den eigentlichen Verwaltungsbelangen: Es ist Teilhaber der staatsleitenden Politik und gleichzeitig Verwaltungsfachmann.

1.2. Veränderte Voraussetzungen

Seit der letzten grundlegenden Regierungs- und Verwaltungsreform - Erlass des neuen Verwaltungsorganisationsgesetzes im Jahre 1978 - haben sich Voraussetzungen für die Tätigkeit der Regierung wesentlich verändert. (Einschneidende Veränderungen waren schon vorher im Gange. Sie konnten durch die Reform 1978 teilweise aufgefangen werden; die damals im Gesetz angelegten Entwicklungsräume für weitere Schritte wurden indessen noch nicht voll genutzt. Die 1991/92 in Gang gesetzte neue Reform kann jedoch teilweise daran anknüpfen und jene Entwicklungsräume ausweiten.) Zur veränderten Situation können nachstehende Merkmale betont werden:

- Der Bund ist zu einem Staat von einer erheblichen Aufgaben- und Problemfülle geworden. Die Fragen, die die Regierung zu beurteilen und zu entscheiden hat, sind in ihrer Komplexität und Tragweite nicht geringer als in grösseren Staaten auch.
- Der gestiegene gesellschaftliche Pluralismus schlägt sich im politischen Leben nieder und führt Zersplitterungen herbei (z.B. Parteienvielfalt, erschwerte Konsensfindungsprozesse). Dazu kommt eine intensive Nutzung der Volksrechte (Initiativen und Referenden). Die Regierung hat einen erheblichen Aufwand zu treiben in den Integrationsbemühungen der Nation (vgl. z.B. die Anstrengungen im Jubiläumsjahr 1991), in den Kompromissuchen auf dem politischen Feld (z.B. Gesetzgebung, Finanzpolitik), in den Konsensherstellungen (z.B. im Zusammenhang mit Referendumsvorlagen).
- Die Regierung hat sich in ausgedehntem Ausmass dem Parlament zu widmen. Dieses hat seine Aktivität gesteigert, insbesondere im Bereich der Kontrollen, der Vorstösse, der Partizipationen an politischen Vorgängen, und beinahe jedes Mal ist die Regierung damit in Anspruch genommen.
- Die Regierung hat sich in steigendem Ausmass den internationalen Beziehungen zuzuwenden. Ihre aussenpolitischen Beanspruchungen wachsen, indem Beratungen und Entscheidungen des Kollegiums um auswärtige Belange zunehmen, in den Departementen die Thematik sich ausweitet, zudem die Mitglieder der Regierung sich vielfach ins Ausland begeben müssen (z.B. im Jahre 1991 weilten sie insgesamt an 161 Tagen im Ausland). Diese Beanspruchung wird sich ausweiten.
- Die Regierung muss sich den Dringlichkeiten und der Eile, die die Geschäfte angenommen haben, fügen und wird von einer zeitlichen Ueberladung bedrängt.

1.3. Reformziele

Die Regierung steht in veränderten Verhältnissen, und es kommen weitere Veränderungen auf sie zu. Das institutionelle Gefüge vorwiegend in seinen rechtlichen Seiten (vgl. Ziff. 1.1.) vermag den neuen Situationen durch Anpassungen und Rechtswandel ein Stück weit Herr zu werden. Soll sich das Regierungssystem jedoch in seinem bestmöglichen Zustand befinden und seine Aufgaben optimal bewältigen, wird es Reformen nicht ausweichen. Für Reformen geben Ziele den Massstab. Solche Ziele wurden

im Zwischenbericht vom 23. November 1991 genannt (vgl. insbesondere Ziff. 4.3.). Es besteht kein Anlass, von ihnen abzuweichen oder neue hinzuzufügen. Die Vorentscheide des Bundesrates über das bevorzugte Regierungsmodell vom 18. Dezember 1991 und 24. Juni 1992 schmälern sie nicht. Folgende Faktoren treten in den Vordergrund:

- die Wahrung der Einheit der Regierung, unbekümmert um die Art der Wahlvorgänge und der politischen Zusammensetzung des Kollegiums;
- die Sicherstellung der wirksamen Führung, bezogen - in der Reihenfolge der verfassungsmässigen Intensität - auf den Gesamtstaat (Hauptanteil an der Staatsleitung), auf die Verwaltung, auf das Parlament, auf die Aktivbürgerschaft, auf die Öffentlichkeit;
- die Bewältigung der sachlichen Komplexität der Staatsaufgaben in der beschleunigten Geschwindigkeit und in den politisch-gesellschaftlichen Erschwernissen, die die Gegenwart aufweist;
- die Meisterung der zunehmenden Internationalisierung der Obliegenheiten und Entscheidungen;
- die Gewährleistung der optimalen Verwaltungstätigkeit;
- die Verbesserung der Koordination in allen Handlungsbereichen;
- die Wahrung der organisatorischen Anpassungsfähigkeiten unter Aufrechterhaltung klarer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten;
- die Bewahrung der Regierung und ihrer Mitglieder vor dauernder Ueberlastung;
- die Akzeptation der Regierung durch Behörden und durch die Bevölkerung dank überzeugender Staatsleitung insgesamt.

2. Das vom Bundesrat bezeichnete Reformmodell 1993

2.1. Beschlüsse des Bundesrates

Am 18. Dezember 1991 beschloss der Bundesrat, u.a. die Verknüpfung von zwei der Modelle, die im Zwischenbericht der Arbeitsgruppe beschrieben worden waren, konkretisieren zu lassen: Modell A (Departementsleitung durch Departementsdirektoren) sollte mit Modell C (Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien) so verbunden werden, dass das Kollegialprinzip beibehalten, die Zahl der zur Regierung gehörenden Personen erhöht, das Regierungsmitglied als Departementschef von departementalen Leitungsfunktionen entlastet werden könnte. Hiefür hat die Arbeitsgruppe in der Folge drei Konzepte (Bundesrat unverknüpft mit einzelnen Aufgabenbereichen; Bundesrat mit Bereichsoberleitung; Bundesrat mit gelockerter Verwaltungsleitung) vorgelegt.

Am 24. Juni 1992 gab der Bundesrat dem dritten Konzept den Vorzug, indem er die AGFB beauftragte, ihre Untersuchungen auf dessen Grundlage zu vertiefen. Dieses Konzept geht in seiner reinen Form grundsätzlich von einer Unterscheidung zwischen

strategischer und operativer Ebene aus. Dabei würden die strategischen Aufgaben einem Bundesratskollegium von nach wie vor sieben Mitgliedern übertragen, während für die operativen Aufgaben vorab die in einem Verwaltungskabinett zusammengefassten 14 Staatssekretäre zuständig wären. Die Verbindung der beiden Ebenen erfolgte hauptsächlich in Form einer "gelockerten Verwaltungsleitung" durch den Bundesrat bzw. dessen Mitglieder, wobei diesen je zwei Staatssekretäre mit den entsprechenden Verwaltungsorganisationen *unterstellt* wären. Insofern würden die Regierungmitglieder die Führung der Verwaltung nicht abgeben.

Für die Vertiefung der Untersuchungen der Arbeitsgruppe auf der Grundlage dieses Konzepts legte der Bundesrat folgende Rahmenbedingungen fest:

- Realisierung auf der Gesetzesstufe (keine Verfassungsänderung),
- keine eigentliche Trennung der strategischen und operativen Ebene,
- zur Entlastung der Bundesräte Einsatz von Staatssekretären nach innen und nach aussen mit flexibel umschriebenen Aufgabenkreisen,
- Möglichkeit erleichterter Anpassung der Verwaltungsstrukturen an Änderungen der Verhältnisse.

Der Bundesrat nahm am 24. Juni 1992 in Aussicht, der Bundesversammlung eine Regierungs- und Verwaltungsreform auf der Gesetzesstufe vorzuschlagen und hierfür Entwurf und Botschaft im Jahre 1993 zu unterbreiten. Dafür gab er dem Modell A/C, Konzept 3 im Sinne eines Vorentscheids den Vorzug. Der endgültige Entscheid des Bundesrates für seine Vorlage soll im Herbst 1992 getroffen werden.

2.2. Das neue Lösungskonzept im Ueberblick

Das konkretisierte Modell für die Reform 1993 besteht aus verschiedenen, aufeinander abgestimmten Elementen. Vielfach geht es dabei um Vorschläge zur Weiterentwicklung von bereits eingeführten oder im Ansatz vorhandenen Instrumenten. Die grösste Wirkung wird bei einer umfassenden Realisierung im Gesamtzusammenhang des Regierungssystems erzielt. Eine längerfristig erfolgversprechende Reform setzt nicht nur die nötig werdenden rechtlichen Anpassungen voraus, sondern insbesondere auch entsprechenden Umsetzungswillen auf allen Führungsebenen.

Das Modell beschreibt die Grundsätze zur Gestaltung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen unabhängig von einer konkreten Aufgaben- oder Aemterzuteilung zu den Departementen. Das Modell richtet sich darauf aus, dass:

- der Bundesrat als Kollegialbehörde sich auf die eigentliche Staatsleitung und Regierungstätigkeit konzentrieren kann;
- der Departementschef nicht mehr, wie bisher, an eine allzu starre departementale Führungs- und Verwaltungsstruktur gebunden ist;
- der Departementschef - ausgehend von seinen persönlichen Vorstellungen, Eignungen und Neigungen - sein Arbeitsumfeld, d.h. die Führungsstruktur und die

Verwaltungsstruktur seines Departementes im Einverständnis mit dem Bundesrat selber festlegen kann;

- dem Departementschef neben den bisherigen Gestaltungsalternativen (Einsatz des Generalsekretärs, des Pressechefs und der persönlichen Mitarbeiter) zusätzlich die Möglichkeit gegeben wird, im Einverständnis mit dem Bundesrat verwaltungsinterne und/oder zusätzliche verwaltungsexterne Personen seines Vertrauens als Staatssekretäre einzusetzen;
- die Funktion und der Titel "Staatssekretär" für unterschiedliche Aufgaben auf vertraglicher Basis übertragen wird und unter bestimmten Voraussetzungen entzogen werden kann;
- wichtige, departementsübergreifende und koordinationsbedürftige Aufgabenbereiche und Problemstellungen von Staatssekretären-Ausschüssen bearbeitet werden, die der Bundesrat einsetzt;
- der Bundesrat und die Departementschefs für zeitlich befristete Aufgabenerfüllungen und Problemlösungen Projektleiter und Projektorganisationen mit speziellen Kompetenz- und Mittelzuteilungen einsetzen können.

Wesentliches Merkmal ist die gesteigerte Beweglichkeit: Sowohl die Führungsorganisation der einzelnen Mitglieder des Bundesrates als auch die Verwaltungsstrukturen (Gesamtverwaltung und Gliederung der einzelnen Departemente) können den Bedürfnissen periodisch angepasst werden. Die nach wie vor nötige Kontinuität wird in erster Linie durch die Generalsekretäre und Amtsdirektoren gewährleistet.

3. Der Bundesrat als Kollegium

3.1. Hauptmerkmale

Die besondere staatsrechtliche Stellung des Bundesrates ist bereits im Zwischenbericht der AGFB eingehend erörtert worden. Desgleichen die Stellung des Bundespräsidenten, der weder mit einem Staatspräsidenten noch mit einem Ministerpräsidenten anderer westlicher Demokratien verglichen werden kann (vgl. Ziff. 3.1.-3.5. des Zwischenberichts).

Aus dieser eigenartigen Stellung resultieren die spezifisch schweizerischen Aspekte unseres Regierungssystems (Zwischenbericht Ziff. 4.2.), auf denen Ziele und Mittel einer Reform aufzubauen haben.

Die Bundesverfassung sieht den Bundesrat als Kollegium, das gemeinsam die Verantwortung für die Staatsleitung trägt. Das dieser Sicht zugrunde liegende Kollegialsystem ist jedoch seit einigen Jahren, ganz besonders aber in der neuesten Zeit, nicht mehr unangefochten. Dem Prinzip der Geschlossenheit des Kollegiums wird das *Prinzip der Transparenz* entgegengestellt und damit die Forderung nach mehr Einsicht in das poli-

tischen Tun und Lassen des einzelnen Mitgliedes der Landesregierung. Parallel dazu verläuft die medienpolitische Entwicklung, d.h. die Medialisierung der Politik und die damit verbundene *Personalisierung* aller Sparten des politischen Geschehens. Wer dieser Entwicklung nichts abgewinnen kann, muss sich freilich die Verfassung selbst entgegenhalten lassen: Artikel 103 der Bundesverfassung sieht vor, dass alle Geschäfte "nach Departementen unter die einzelnen Mitglieder des Bundesrates verteilt werden". Dies allerdings wieder mit dem Nachsatz, dass der Entscheid über die Geschäfte vom Bundesrat als Behörde ausgeht, was allzu oft übersehen wird.

Die personelle und politische Aufgliederung des Bundesrates ist aus staatspolitischer Sicht keine erfreuliche Entwicklung. Sie schwächt den Bundesrat als Regierungsorgan, das einerseits die zunehmende Macht der Verwaltung zu spüren bekommt und das andererseits einem wachsenden Druck des Parlaments ausgesetzt ist.

In den Expertenberichten Hongler und Huber - wie später auch in der Botschaft zur Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes - ist deshalb immer wieder die Notwendigkeit einer Stärkung des bundesrätlichen Kollegiums unterstrichen worden. Im Verwaltungsorganisationsgesetz wurde bewusst ein Versuch unternommen, die Arbeit der Mitglieder des Bundesrates im Kollegium in den Vordergrund zu stellen und ihr erste Priorität einzuräumen.

In den Arbeitsmethoden des Bundesrates hat sich in den letzten 20 Jahren denn auch einiges geändert. So ist namentlich das interdepartementale Gespräch in hohem Masse intensiviert worden, und zwar sowohl über die jeweiligen Aussprachen in den ordentlichen Bundesratssitzungen wie auch in den systematisch geplanten Klausuren. Interdepartementale Arbeitsgruppen sind teilweise institutionalisiert worden (GSK, KID, LAR, SOGE, Waffenausfuhr u.a.), andere haben sich als ad hoc-Arbeitsgruppen (Projektororganisationen) bewährt, so etwa in der Zeit des "Lastwagenkrieges" oder als "Braintrust" zur Neugestaltung der Neutralitätspolitik. Dazu kommt die Stabsorganisation zur Bewältigung von Krisensituationen u.a.m.

Tatsache ist aber, dass diese Anstrengungen in den Medien wenig Widerhall gefunden haben. Sie sind einerseits nicht besonders spektakulär, andererseits passen sie nicht in die Personifizierungs-Strategie der Medien.

Möglich ist, dass diese Intensivierung der interdepartemental abgestützten Tätigkeit des Kollegiums in der Oeffentlichkeitsarbeit mehr Echo gefunden hätte, wenn sie systematisch und konsequent von einem mit höheren Leitungsfunktionen ausgestatteten Präsidenten vertreten worden wäre, doch ist eine Reform in dieser Richtung derzeit nicht aktuell.

Dessen ungeachtet ist im Rahmen der Reform 1993 mit der Erweiterung von Zahl und Wirkungsfeld der Staatssekretäre zu prüfen, wie die Führungsrolle des Bundesrates (Art. 95 BV) innerlich gestärkt und nach aussen wirksamer präsentiert werden kann.

3.2. Planendes staatsleitendes Organ

Artikel 95 der Bundesverfassung kennzeichnet den Bundesrat nicht nur als oberste Vollzugsbehörde, womit sie ihm die Verantwortung für die Führung der Bundesverwaltung überträgt, sondern auch - und darin muss zwangsläufig ein besonderer Auftrag liegen - als oberste leitende Behörde der Eidgenossenschaft.

In Artikel 3 des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG) sind einige Kernfunktionen aufgelistet, die sich daraus ergeben. So vorweg die permanente Verfolgung und Beurteilung der Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie des Geschehens im In- und Ausland. Dazu kommt die Umschreibung der grundlegenden Ziele und Mittel des staatlichen Handelns sowie die Koordination aller Entscheide auf Regierungsebene und die Planung der Regierungspolitik. Artikel 8 VwOG erteilt dem Bundesrat schliesslich einen generellen Informationsauftrag, der mit dem stets wachsenden Gewicht der Medien grosse Bedeutung erlangt hat (vgl. Ziff. 11.2. hinten).

Während die Koordination in einem pluralistisch-föderalistischen Staat mit einer weit verzweigten Verwaltung und stark delegierten Kompetenzen gewissermassen als tägliche Pflichtübung verstanden werden kann, steht dem Bundesrat im Bereich der Planung ein breiter Ermessensspielraum offen. Je mehr er diesen weitsichtig und im Sinne und Interesse des Kollegiums nutzt, umso mehr kann er damit zur Festigung seiner Stellung im staatlichen Gewaltengefüge beitragen. Im Vordergrund der Möglichkeiten stehen hier die Richtlinien der Regierungspolitik, die als eines der Kerngeschäfte des Kollegiums zu betrachten sind und deshalb dem Bundesrat in besonderem Masse Gelegenheit bieten, nach aussen als Kollegium in Erscheinung zu treten. So könnte namentlich versucht werden, den mit der Vorbereitung betrauten Arbeitsgruppen oder einer Nachfolgeorganisation von Anfang an noch *stärkere Impulse aus der Sicht des Bundesrates* zu geben und diese Führungsrolle auch nach aussen durch eine entsprechende Information der Oeffentlichkeit demonstrativ hervorzuheben.

Dies gilt im besonderen auch für die Finanzplanung, die zwar auf eine Aufgabe des Finanzdepartements hinweist, jedoch wie die Richtlinien der Regierungspolitik in der Gesamtverantwortung des Kollegiums steht. Dasselbe gilt für die Gesetzgebung: Verfassungs- und Gesetzesvorlagen sind prinzipiell nicht Einzelgeschäfte bestimmter Departemente, sondern staats- und gesellschaftsgestaltende Aufgaben des Bundesratskollegiums. (Das schliesst selbstverständlich nicht aus, dass ein einzelner Departementschef eine Vorlage vor dem Parlament verfiicht; aber er tut es namens und im Auftrag des Kollegiums, von dem verfassungsgemäss die Vorlage stammt.) Dabei gibt es Geschäfte in staatspolitisch bedeutenden Domänen, bei denen man den Schriftzug

des Kollegiums nicht immer deutlich erkennen kann, z.B. bei der Armee reform, der Verkehrsplanung, den Einleitungen der europäischen Integration, der Zukunft der Kranken- und der Sozialversicherung oder der Forschung und Wissenschaft. Eine in dieser Hinsicht indessen erfreuliche Situation tritt zutage, wenn zu Abstimmungsvorlagen in der Regel alle Bundesräte in der Öffentlichkeit, namentlich in Radio und Fernsehen, auftreten. Das Erscheinen auch der nicht mit der Federführung betrauten Departementschefs lässt unaufdringlich die Zusammengehörigkeit des bundesrätlichen Kollegiums spüren. Je mehr aber diese Kohäsion nach aussen zum Ausdruck kommt, umso unangefochtener wird der Bundesrat die ihm durch die Verfassung zugewiesene Rolle als "oberste leitende Behörde" wahrnehmen können.

Die Notwendigkeit einer klaren Markierung der Führungsrolle gilt schliesslich auch gegenüber der Verwaltung, die dem Bundesrat als Führungsinstrument in die Hand gegeben und untergeordnet ist. Eine enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Verwaltung ist praktisch unabdingbar und grundsätzlich als positiver Faktor einzustufen. Es ist richtig und wichtig, dass der Bundesrat das aussergewöhnliche Sachwissen der Verwaltung nutzt. Er hat aber konsequent darüber zu wachen, dass daraus keine Abhängigkeit resultiert. Es gehört deshalb zu den vordringlichsten Aufgaben des Kollegiums, auch selbst immer wieder eigene Initiative zu entwickeln und die Zügel in allen Situationen fest in den Händen zu behalten. Die zahlreichen Aussprachen des Bundesrates sind dafür eine gute Basis, könnten aber vielleicht noch mehr in der Richtung dieser selbständig-politischen Zielsetzung des bundesrätlichen Kollegiums genutzt werden. Auf die Bedeutung einer derartigen Führungsaufgabe im Bereich der Richtlinien der Regierungspolitik ist bereits hingewiesen worden.

3.3. Neuerungen in der Kollegiumsarbeit

3.3.1. Die Kollegiumsaufgaben

Aus den Artikeln 2 und 3 VwOG lässt sich für den Bundesrat als Kollegium etwa folgender Aufgabenkatalog herauskristallisieren:

- Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten (oberste Priorität):
 - die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland verfolgen, die Lage laufend beurteilen;
 - die grundlegenden Ziele und Mittel staatlichen Handelns festsetzen;
 - die Staatsleitung, soweit sie nicht der Bundesversammlung zufällt, wahrnehmen: den staatlichen Integrationsprozess aufrechterhalten sowie staatliche Aktivitäten initiieren oder voranführen;
 - Koordination auf Regierungsebene sicherstellen;
 - Richtlinien der Regierungspolitik aufstellen und laufend nachführen;
 - den Bund nach innen und aussen vertreten;
- Mitwirkung bei der Rechtssetzung: Vorverfahren der Gesetzgebung; Beteiligung an den parlamentarischen Beratungen; Erlass von Verordnungen;

- Finanzhaushaltsentscheide;
- Leitung der Bundesverwaltung:
 - . rechtmässige, zweckmässige und leistungsfähige Tätigkeit der Verwaltung sicherstellen;
 - . Koordination und Kooperation sicherstellen;
 - . Aufsicht über die Verwaltung ausüben;
- Kommunikation mit den Kantonen und Bundesaufsicht sicherstellen;
- Wahrnehmung wichtiger (nicht delegierbarer) Vollziehungsobliegenheiten;
- Ev. Mitwirkung bei der Verwaltungsrechtspflege (Beschwerdeentscheide).

Bei der konkreten Wahrnehmung dieser Aufgaben durch den Bundesrat geht es in gewisser Hinsicht um die Zuordnung der Geschäfte zur strategischen oder zur operativen Ebene. Während das Bundesratskollegium eine politisch-strategische Optik hat, sich insbesondere auf die Staatsführung, auf die Bestimmung der Staatsziele und auf das Zusammenführen aller Aktivitäten des Bundes zu einer "integrierten Politik" konzentrieren soll, rücken auf der operativen Ebene neben der politischen Optik die einzelnen Sachgebiete vermehrt in den Vordergrund. Eine klare Aufteilung ist allerdings nicht möglich, weil gerade auch aufgrund politischer Mechanismen einzelne Sachfragen, denen grundsätzlich keine strategische Bedeutung zukommt, ein Gewicht erhalten können, welches eine Befassung des Regierungskollegiums mit der Frage unumgänglich macht.

Aus Bundesverfassung und Gesetz geht auf jeden Fall klar hervor, dass die Regierungsobliegenheiten für den Bundesrat die erste Priorität besitzen müssen. Dies sollte konsequenterweise auch darin zum Ausdruck kommen, dass den Regierungsgeschäften ein entsprechend hohes Mass an Zeit eingeräumt wird. Diese zeitliche Planung wiederum setzt voraus, dass die Sitzungen des Bundesrates so weit als irgend möglich von Geschäften entlastet werden, die nicht zwingend im Kollegium beraten werden müssen.

Der Bundesrat ist sich dessen seit Jahrzehnten bewusst und hat stets Lösungen in zwei Richtungen angestrebt:

- durch die Delegationsverordnung (erstmalig erlassen im Jahre 1914), die Kompetenzen des Bundesrates auf die Departemente und die Aemter überträgt, und
- durch die Schaffung sogenannter Präsidialverfügungen, heute verankert in den Artikeln 22 und 23 VwOG; diese beiden Artikel ermächtigen den Bundespräsidenten, in dringlichen Fällen von sich aus vorsorgliche Massnahmen zu treffen (Art. 22 Abs. 1) oder, wenn eine Beratung durch den Bundesrat nicht möglich ist, an dessen Stelle (mit dem Vorbehalt nachträglicher Genehmigung) zu entscheiden. Artikel 23 ermächtigt den Bundespräsidenten schliesslich, Angelegenheiten von vorwiegend formeller oder untergeordneter Bedeutung durch eine Präsidialverfügung zu entscheiden.

Beide Instrumente - Delegationsverordnung und Präsidialverfügung - entlasten die Arbeit des Kollegiums in hohem Masse. Doch genügen die bisher getroffenen Vorkehrungen offensichtlich nicht. Es sollte vertieft geprüft werden, ob und wie die Mittel der Delegation und der erleichterten bundesrätlichen Entscheidungsfindung für einen weiteren erheblichen Entlastungsschritt nutzbar gemacht werden könnten.

3.3.2. Vorbereitung der Bundesratssitzungen, Beschleunigung der Entscheidverfahren

Der in den Ziffern 5 und 6 dieses Berichts vorgeschlagene Beizug von Staatssekretären kann sich auch für die Vorbereitung und die Gestaltung der Sitzungen des Bundesrates positiv auswirken. Die heutigen Koordinationsmechanismen - Konsultationsverfahren auf Aemterebene und Mitberichtsverfahren auf Departementebene - können durch die Staatssekretären-Ausschüsse ergänzt und entsprechend ergiebiger gestaltet werden.

Ein besonderer Vorteil dieser Ausschüsse liegt auch darin, dass sie rasch zusammentreten können, was besonders für die Vorbereitung der in Zukunft auf jeden Fall häufigeren europäischen Geschäfte von Bedeutung sein dürfte.

So wertvoll diese zusätzlichen Koordinationskonferenzen sein mögen, so wenig kann es sich selbstverständlich darum handeln, dass sie anstelle eines Departementes oder gar des Bundesrates selbst Entscheide fällen. Das Resultat der Vorarbeiten auf der Ebene der Ausschüsse der Staatssekretäre wird - wie bei den bisherigen interdepartementalen ad hoc-Arbeitsgruppen - über das federführende Departement dem Bundesrat zugeleitet. Auch die Stellung des Generalsekretärs, der in der Regel das Mitberichtsverfahren auf Departementebene koordiniert, sollte dadurch nicht beeinträchtigt werden. Ueber die Einzelheiten der Abgrenzungen und über das gegenseitige Verhältnis von Mitberichtsverfahren, Staatssekretären-Ausschüssen und Generalsekretärenkonferenz sind noch eingehendere Untersuchungen erforderlich.

3.3.3. Der Bundespräsident

Aufgrund von Artikel 21 VwOG fallen dem Bundespräsidenten gewichtige Aufgaben zu. Danach ist er:

- verantwortlich für die Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates;
- verantwortlich dafür, dass die Obliegenheiten des Bundesrates zweckmässig und zeitgerecht aufgenommen und abgeschlossen werden;
- verantwortlich dafür, dass die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird;
- befugt, jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anzuordnen;
- befugt, dem Bundesrat Massnahmen vorzuschlagen, die er für tunlich hält.

Neben den Aufgaben im Kollegium zählt das Gesetz die Repräsentation, die Beziehungen zu den Kantonen sowie den Erlass von Präsidialverfügungen auf. Sämtliche Aufgaben nehmen an Bedeutung zu. So muss der Bundespräsident allenfalls auf dem internationalen Feld als schweizerischer Vertreter bei Konferenzen mit Staats- und Regierungschefs teilnehmen. Den Beziehungen zu den Kantonen werden, auch wegen den wachsenden internationalen Verflechtungen der Eidgenossenschaft, alle Kollegiumsmitglieder grosse Aufmerksamkeit schenken müssen. Das System der Präsidialverfügungen (gemäss Art. 22, "in dringlichen Fällen") wird ebenfalls im internationalen Kontext mit dem Bedarf nach raschen Entscheiden an Bedeutung gewinnen.

Die Bewältigung dieses Aufgabenbereichs - insbesondere die Vertiefung der Planung von der zeitgerechten Aufnahme bis zum zeitgerechten Abschluss der Obliegenheiten des Bundesrates sowie die Intensivierung der Aufsicht über die Kontrollen in der Bundesverwaltung - stellt hohe Anforderungen an den Bundespräsidenten und beansprucht ihn zeitlich in erheblichem Masse. Es stellt sich deshalb immer wieder die schon in früheren Berichten aufgeworfene Frage, ob der Bundespräsident nicht von einem Teil seiner Aufgaben durch den Vizepräsidenten oder den Präsidenten des Vorjahres entlastet werden könnte.

Offen bleibt bei diesen Überlegungen immer die Frage, wie weit der Bundesrat bereit ist, seinem Präsidenten *schon unter der geltenden Ordnung eine etwas prononciertere Führungsrolle einzuräumen*, insbesondere in den Bereichen der Geschäftsplanung und der Vertretung nach aussen.

3.3.4. Die Bundeskanzlei

Das Verwaltungsorganisationsgesetz sieht die Hauptaufgabe des Bundeskanzlers in der Unterstützung und Entlastung des Bundesrates und des Bundespräsidenten. Im einzelnen zählt das Gesetz folgende Aufgaben für den Bundeskanzler auf (Art. 35):

- er berät den Bundesrat bei den Planungen der Regierungsebene und kann mit Planungsarbeiten betraut werden;
- er bereitet den Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung vor;
- er bereitet den Geschäftsbericht vor;
- er entwirft und überwacht für den Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne des Bundesrates;
- er organisiert das Mitberichtsverfahren und koordiniert die dem Bundesrat zu unterbreitenden Geschäfte;
- er besorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit;
- er sorgt für die verwaltungsinterne Information;
- er wirkt bei der Aufsicht des Bundesrates über die Verwaltung mit.

Die Dienste der Bundeskanzlei sind in ihrer heutigen Gestaltung in der Lage, den Geschäftsablauf - auch in ausserordentlichen Lagen - zu bewältigen und den Bundesrat in der Erfüllung seiner Aufgaben zu unterstützen. Werden nun aber die Führungsstrukturen der Departemente durch den Einsatz von zusätzlichen Staatssekretären ausgebaut und wird die zentrale Planungsfunktion des Bundespräsidenten entsprechend den neuen Bedürfnissen intensiviert, ist ein zeitgemässer Ausbau der Bundeskanzlei unvermeidlich. Im Vordergrund steht namentlich die Schaffung eines zentralen Planungsdienstes, der auch die sektoriellen Planungen in seinen Koordinationsbereich einschliesst und damit grösstmögliche Effizienz gewährleistet. Von besonderer Bedeutung wäre in Verbindung mit diesem Dienst auch eine frühzeitige Erfassung neuer Entwicklungen vorwiegend in Gesellschaft, Politik, Wissenschaft usw.

Werden zusätzliche interdepartementale Ausschüsse im Sinne von Ziffer 6 (nachfolgend) geschaffen, stellt sich auch hier die Frage einer mindestens formalen Koordination, da in diesem Falle die Faktoren Zeit und Effizienz - nicht zuletzt durch die Verhinderung von Ueberschneidungen und Doppelspurigkeiten schlechthin - unvermeidlich in den Vordergrund rücken dürften.

Schliesslich erhebt sich die Frage des Aufbaus eines eigentlichen Dienstes für Präsidialaufgaben. Hier könnte ein Kern von Generalisten integriert werden, die dem Bundespräsidenten - gegebenenfalls unter Beizug von aussenstehenden Experten - von Fall zu Fall als eine Art "Task force" zur Abklärung bestimmter Verfahrens- oder Sachfragen zur Verfügung stehen würden.

3.3.5. Geschäftsordnung des Bundesrates

Artikel 18 VwOG sieht vor, dass sich der Bundesrat eine Geschäftsordnung gibt. Bisherige Anläufe dazu sind gescheitert, da das Verwaltungsorganisationsgesetz für die heutige Situation praktisch alle wesentlichen Elemente enthält. Mit der Ernennung weiterer Staatssekretäre und deren Einbezug in den Führungsprozess auf der obersten Ebene stellt sich nun aber erneut die Frage, ob es sich nicht lohnen würde, die neuen Verfahrensregeln in einer Geschäftsordnung des Bundesrates festzuhalten. Wesentliche Themen könnten etwa sein:

- System der Entscheidungsfindung des Bundesrates: Funktion der verschiedenen interdepartementalen Ausschüsse;
- Einbezug der Staatssekretäre;
- Präzisierung der Aufgaben des Bundespräsidenten sowie des Vizepräsidenten (Uebertragung von Präsidialbefugnissen);
- Regelung der ausserordentlichen Beschlussverfahren;
- Umschreibung der Unterstützungsfunktion des Bundeskanzlers.

Sollte der Bundesrat diese Bestimmungen nicht als Teil seiner Geschäftsordnung sehen, steht deren Erlass unter einem anderen Titel selbstverständlich nichts entgegen.

jenigen politischen Vorhaben und Geschäfte, deren Federführung beim eigenen Departement liegt. Dabei treten sie sowohl im Parlament als auch in der Öffentlichkeit weitgehend persönlich auf. Die gegenwärtigen Entlastungsmöglichkeiten sind relativ gering, indem die Uebertragung von Aufgaben auf die Amtsdirektoren und die Generalsekretäre begrenzt ist.

Damit sich die Departementschefs intensiver mit den Geschäften des Kollegiums, insbesondere mit den strategisch bedeutsamen Entscheiden beschäftigen und zugleich die Verantwortung für die Verwaltungstätigkeit in ihrem departementalen Aufgabenbereich übernehmen können, sind auch auf der Ebene der Departemente Reformvorkehrungen nötig. Vor allem soll den Departementschefs die Möglichkeit gegeben werden, die verschiedenen Aufgaben zweckmässig auf die Führungspersonen im Departement (Departementschef, Staatssekretäre, Generalsekretär, Amtsdirektoren) zu verteilen. Ueberdies müssen sie die interne Struktur ihres Departements den Verhältnissen entsprechend festlegen können. In beiden Bereichen soll eine weitgehende Beweglichkeit ermöglichen, die besonderen Qualitäten der Führungspersonen zu berücksichtigen und zu entfalten.

4.2. Bewältigung der Doppelstellung bei veränderten Voraussetzungen

4.2.1. Verbesserung der Führungs- und der Verwaltungsstrukturen

Es ist bewusst zu unterscheiden zwischen:

- Anpassungen der Verwaltungsstruktur (Gruppen, Bundesämter oder andere Organisationseinheiten schaffen, verschieben, zusammenlegen, aufheben), welche insbesondere eine optimale Aufgabenwahrnehmung zum Ziel haben, und
- Ausgestaltung der Führungs-/Arbeitsstruktur im Departement, die u.a. auch das unmittelbare Umfeld des Departementschefs regelt.

Wegen der verschiedenen Aufgaben und Voraussetzungen der Departemente sowie der unterschiedlichen Persönlichkeiten der Departementschefs sollte ermöglicht werden, im Rahmen allgemein gültiger Regelungen die Verwaltungs- und Führungsstrukturen je nach Departement unterschiedlich auszugestalten.

Die Verwaltungsstruktur ist - insbesondere in ihrem Bestand der Bundesämter - in erster Linie als Element der Kontinuität zu betrachten. Dies gilt auch für die Generalsekretariate als zentrale Stabsstellen der Departemente und ihrer Vorsteher; in den Generalsekretariaten ist u.a. auch das Verwaltungswissen zu erhalten.

Im Gegensatz dazu soll die Führungs-/Arbeitsstruktur im Departement vor allem auf Beweglichkeit und Innovation ausgerichtet werden. Wichtige Elemente sind dabei die leicht anpassbaren Einsatzmöglichkeiten von Staatssekretären.

Die grundsätzliche Notwendigkeit einer minimalen schriftlichen Regelung der neuen Verfahrensordnung dürfte nicht zu bestreiten sein.

4. Der Departementsvorsteher

4.1. Hauptmerkmale

Die Funktionen des Bundesrates - nämlich die Regierungsobliegenheiten, die Leitung der Bundesverwaltung, wichtige Vollziehungsobliegenheiten, Tätigkeiten der Verwaltungsrechtspflege und die Mitwirkung bei der Rechtssetzung des Bundes - werden sowohl vom Kollegium als auch von den einzelnen Mitgliedern (Departementschefs) wahrgenommen. So wird die Regierungsfunktion nicht ausschliesslich im Kollegium, sondern zum Teil auch in den Departementen erfüllt. Das einzelne Mitglied hat diesbezüglich gleichsam zwei Standorte, einmal im Kollegium, wo es die Regierungskompetenz mit seinen Kollegen teilen muss, dann aber auch in seinem Departement, wo es monokratisch "regiert". Dabei ist auch die Verwaltung an der Regierungsfunktion beteiligt (etwa in Form von Entscheidvorbereitungen). Zum anderen fallen auch die Verwaltungsfunktionen, die an sich der Verwaltung im organisatorischen Sinne, also der "Administration" (Departemente, Aemter, Anstalten) obliegen, zu einem - allerdings geringen - Teil dem Bundesrat als Kollegium zu. Die Mitglieder des Bundesrates haben mithin eine ausgesprochene Doppelstellung, und die Regierung und die Verwaltung stehen in einem dialektischen Verhältnis zueinander. Die Doppelstellung der Mitglieder des Bundesrates macht deutlich, dass unser Regierungssystem die strategische Ebene und die operative Ebene nicht scharf zu trennen versucht, wobei eine solche Abgrenzung in der Praxis bekanntlich nur annäherungsweise möglich ist. Der Gesetzgeber geht indessen von einer Dominanz der Kollegiumsarbeit aus, indem er der "Regierungstätigkeit den Vorrang (...) vor allen andern Funktionen des Bundesrates" gibt (Art. 3 Abs. 2 VwOG) und die "Geschäfte des Kollegiums (...) vor allen andern Verpflichtungen eines Mitglieds des Bundesrates" sieht (Art. 26 VwOG).

Die Departementsobliegenheiten der Mitglieder des Bundesrates haben gleichwohl einen ganz erheblichen Umfang angenommen. Sie stellen eine grosse Belastung dar und können nicht mehr in allen Teilen einlässlich und zeitgerecht wahrgenommen werden. Die ausgedehnte Rechtssetzung (auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsstufe) zu leiten und zu verfechten, fällt zu einem erheblichen Teil sachlich und zeitlich dem jeweils zuständigen Departementschef zu; sie absorbiert besonders viel Zeit und Energie. Dazu tritt die Leitungsfunktion, die "innere Führung" eines Departementes durch seinen Vorsteher, die beim heutigen Gewicht der Verwaltung - sie ist zu einer eigenständigen "Gewalt" geworden - eine zentrale bundesrätliche Aufgabe darstellt. Sowohl die Obliegenheiten der Rechtssetzung wie der Verwaltungsleitung fallen nicht in jedem Departement in der gleichen Intensität an, kommen aber teilweise zu kurz. Deswegen konzentrieren sich die Departementschefs vor allem auf die-

Die Staatssekretäre können zusammen mit dem Departementschef und dem Generalsekretär ein departementales Führungsgremium bilden (vgl. Ziff. 4.2.3.).

Aus dieser Sicht bestätigt sich die mehrfach erwähnte Notwendigkeit, dass der Departementschef und der Bundesrat leichter auf die Gestaltung der departementalen Strukturen Einfluss nehmen können. Dies erfordert, die Organisationskompetenz des Bundesrates zu erweitern (insbesondere für die Gliederung der Departemente und für die Grundlagen ihrer jeweiligen Führungsstrukturen).

4.2.2. Dem Departementschef angepasste Führungs- und Verwaltungsstrukturen - Umsetzung

Ausgehend von der aktuellen politischen Lage sowie von seinen persönlichen Eignungen und Neigungen soll der Departementschef sein unmittelbares Arbeitsumfeld individuell gestalten können. Zwar wird er bei Amtsantritt zunächst einmal seine Tätigkeit mit den Führungsstrukturen und den Personen seines Vorgängers aufnehmen (mit Ausnahme der persönlichen Mitarbeiter). Nach einer gewissen Einarbeitungszeit und ersten gesicherten Erfahrungen (etwa im Zeitraum von mehreren Monaten bis zu einem Jahr) sollte er indes die Möglichkeit erhalten, gemäss seinen Bedürfnissen, Präferenzen und politischen Vorstellungen auf die Gestaltung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen Einfluss zu nehmen. Folgende Punkte könnten dabei zur Entscheidung gelangen:

- die politischen und aufgabenmässigen Schwerpunkte auf Departementsstufe bestimmen,
- die Departementsorganisation überprüfen und allenfalls neu festlegen,
- die Staatssekretäre einsetzen und allenfalls neu bestellen,
- die Zusammensetzung des persönlichen Stabs festlegen,
- die Führungs- und Koordinationsaufgaben auf das departementale Führungsgremium verteilen,
- die entsprechenden Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten im Departement regeln.

Bei der Ausgestaltung der obersten Führungsebene, insbesondere bei der Einsetzung der Staatssekretäre, hat der Departementschef zu entscheiden, welche Verwaltungsstellen er persönlich direkt führen will, welche er zur Leitung welchen Staatssekretären unterstellt, welche Gruppen- oder Amtsdirektoren er zu Staatssekretären ernennen will und wie er seine eigene Vertretung in den verschiedenen Aussenbereichen (Parlament, Kommissionen, Ausland, Öffentlichkeit) regelt.

Der persönliche Stab kann sich - in einer "Grundausstattung" - zusammensetzen aus dem Generalsekretär, den zwei persönlichen Mitarbeitern, dem Pressechef und der Sekretärin des Departementschefs. Geprüft werden könnte eine Verstärkung des

Stabs durch eine Erhöhung der Zahl der persönlichen Mitarbeiter. Im Kreis des persönlichen Stabs finden die täglichen Geschäftsinformationen statt.

Die Einführung von Neuerungen bei den departementalen Führungs- und Verwaltungsstrukturen sollte - im Sinne des Kollegialitätsprinzips und zur Wahrung einer kohärenten Regierungstätigkeit - in die abschliessende Zuständigkeit des Bundesrates fallen. Dies gilt insbesondere für die Unterstellungs- und Zuordnungsverhältnisse der Bundesämter und die Einsetzung der Staatssekretäre. Wesentlich bleibt dabei, dass auf dem Hintergrund der organisatorischen und personellen Festlegungen die departementale mit der Regierungspolitik übereinstimmt.

In periodischen Abständen, beispielsweise anlässlich jeder Wiederwahl, sollten die politischen und aufgabenmässigen Schwerpunkte, die Departementsorganisation und -führung sowie die Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortlichkeitsregelungen wieder überprüft und gegebenenfalls angepasst werden können.

4.2.3. Funktionen eines departementalen Führungsgremiums

Zur Beratung und Unterstützung des Departementschefs kann ein departementales Führungsgremium gebildet werden. Es setzt sich zusammen aus dem Departementschef selber, allen Staatssekretären des Departementes (unabhängig von ihren ausgeübten Funktionen) und dem Generalsekretär.

Ohne die Entscheidkompetenz des Departementschefs zu schmälern, welcher unangefochten die monokratische Spitze des Departementes bildet, sollen die Mitglieder des Führungsgremiums - im Interesse einer kohärenten Departementspolitik und unter Berücksichtigung der überdepartementalen Sicht - bei der Planung und Führung sowie bei der Steuerung von Aufgaben und Ressourcen beratend und koordinierend mitwirken. Eine weitere Funktion kann darin bestehen, Themen aus Staatssekretären-Ausschüssen (vgl. Ziff. 6.1.1.) zu diskutieren und Verhandlungsmandate des Departementschefs an die Staatssekretäre zu erteilen.

Das departementale Führungsgremium sollte häufig und regelmässig tagen und sich durch enge persönliche Kontakte auszeichnen, die zu einer guten Zusammenarbeit führen. Von Zeit zu Zeit kann es sich zu einem erweiterten Departementsrapport mit den Amtsdirektoren zusammenfinden.

5. "Staatssekretäre"

Mit der breiteren Einführung der Institution der Staatssekretäre soll erreicht werden, dass die Mitglieder des Bundesrates - wie anschliessend im einzelnen ausgeführt - zusätzliche Unterstützung auf höchster Ebene und von höchster Qualität (bezüglich sachlicher und politischer Kompetenz) erhalten können. Die Bezeichnung der Personen, welche diese Funktionen ausfüllen - hier wurde zur Vereinfachung die Bezeichnung "Staatssekretär" gewählt -, ist nebensächlich. Genannt werden könnten sie ebenso (wie teilweise im Ausland) Minister, Vizeminister, Juniorminister, Unterstaatssekretär, Ministerialdirektor, Generaldirektor oder (der Schweiz angepasst) Vizebundesrat.

5.1. Mögliche Arten von Staatssekretären für den Bund

5.1.1. Anforderungen mit Blick auf die Beschlüsse des Bundesrates vom 24. Juni 1992

Die geforderten beweglichen Einsatzmöglichkeiten für Staatssekretäre verlangen verschiedene Ausgestaltungsformen. Dabei sollte vermieden werden, dass es Staatssekretäre unterschiedlichen Rangs gibt. Dies erleichtert insbesondere ausländischen Partnern deren Einordnung.

Der unterschiedlich mögliche Einsatz der Staatssekretäre begünstigt die Einführung beweglicherer Führungs- und Verwaltungsstrukturen in den Departementen.

Folgende Aufgaben und Eigenschaften (Hauptmerkmale) sollen mit einem Staatssekretär verbunden werden können:

- Entlastung des Departementschefs bei der Verwaltungsführung: allenfalls Linienvorgesetzter, jedenfalls Mitglied des departementalen Führungsgremiums, Mitwirkung in überdepartementalen Ausschüssen zur Vorbereitung bundesrätlicher Entscheide und zur Bearbeitung von Koordinationsproblemen (Staatssekretären-Ausschüsse);
- Entlastung des Departementschefs im Verkehr mit dem Ausland;
- Entlastung des Departementschefs im Verkehr mit dem Parlament;
- Entlastung des Departementschefs im Verkehr mit der Öffentlichkeit (Medien, Parteien, Interessenorganisationen);
- Teilnahme an Bundesratssitzungen zur Präsentation von Anträgen;
- in allen Fällen direkt dem Departementschef unterstellt.

Aus dieser Umschreibung geht hervor, dass den Staatssekretären inskünftig eine erhebliche Bedeutung zukommen wird. Im Ausland sollen sie damit auch als *Kabinettsmitglieder* gelten können.

Es lassen sich die folgenden Arten von Staatssekretären umschreiben:

5.1.2. Staatssekretär auf Stufe Departement

5.1.2.1. Departementsdirektor

Der Staatssekretär entlastet als neue hierarchische Zwischenstufe seinen Departementschef von der inneren Leitung des Departementes. Er ist in Fällen denkbar, in denen sich die Einsetzung eines anderen Staatssekretärs nicht aufdrängt, der Departementschef sich aber stark von der Verwaltungsführung entlasten will. Ein zweiter Staatssekretär wäre in dieser Konstellation zwangsläufig untergeordnet und würde mithin das Prinzip der Gleichrangigkeit durchbrechen; ob man diese eine Ausnahme zulassen wollte, kann vorläufig offen bleiben.

5.1.2.2. "Alter ego" des Departementschefs

Der Staatssekretär als "Alter ego" ist sehr vielseitig einsetzbar; seine wichtigsten Aufgaben bestehen in der Beratung, Unterstützung und Stellvertretung des Departementschefs grundsätzlich in allen Belangen.

Die Leitung der Verwaltung kann von Departementschef und Staatssekretär gemeinsam wahrgenommen werden, indem der Staatssekretär von Fall zu Fall den Departementschef vertritt oder indem die beiden die Federführung zur Betreuung der einzelnen Aemter unter sich aufteilen. Dabei geht es nicht um die Einsetzung einer neuen Hierarchiestufe; der Staatssekretär verkehrt mit den ihm zugewiesenen Aemtern in Vertretung des Departementschefs. Es handelt sich um eine Art von Doppelbesetzung der Departementsspitze, wobei der Departementschef weiterhin der eigentliche direkte Vorgesetzte aller Direktoren bleibt (teilweise "thematische Zwischenschaltung" des Staatssekretärs). Besonders geregelt werden muss, wie weit der Staatssekretär über direkte Weisungsbefugnisse verfügt.

5.1.3. Staatssekretär als Gruppendirektor

Der Departementschef kann verwandte Bereiche (Bundesämter) zu einer Gruppe zusammenfassen und sie, gemäss ihrer Bedeutung, durch einen Staatssekretär leiten lassen. Möglich ist auch, einem Amtsdirektor in Personalunion diese Aufgabe zu übertragen. Die Gruppen stellen grundsätzlich ein Element der Flexibilität dar. Für den Gruppendirektor existiert daher in der Regel kein eigentlicher Gruppenstab. Unterstützt werden muss er hauptsächlich durch das zuständige Generalsekretariat, sofern er nicht in Personalunion Amtsdirektor ist.

5.1.4. Staatssekretär als Amtsdirektor

Die Direktoren von - für die Innen- oder für die Aussenpolitik - wichtigen Bundesämtern können zu Staatssekretären ernannt werden.

5.2. Bestellung und Ausscheiden

Der Titel "Staatssekretär" soll auf vertraglicher Basis verliehen werden. Grundlage dafür kann die bereits eingeleitete Teilrevision des Beamtengesetzes bilden.

Der Staatssekretär wird vom Departementschef als Person seines Vertrauens dem Bundesrat zur Wahl vorgeschlagen. Faktisch geht es darum, dass der Bundesrat die Auswahl des Departementschefs sanktioniert.

Bei der Frage, ob der Staatssekretär überdies vom Parlament bestätigt werden soll, ist zu beachten, dass er dadurch einerseits ein erhöhtes Gewicht erhalte, um in Vertretung seines Departementschefs vor allen parlamentarischen Gremien auftreten zu können. Der Bestätigungsakt durch das Parlament würde überdies - im Inland wie im Ausland - die hohe Bedeutung eines schweizerischen Staatssekretärs verdeutlichen. Andererseits würde die neue Institution damit in politische Kraftfelder einbezogen, die die Bestellung des Amtsinhabers erschweren und sich auf die Wahl der Bundesräte auswirken könnten. Eine praktikable Lösung bestünde darin, die Staatssekretäre ohne parlamentarischen Genehmigungsvorbehalt durch den Bundesrat zu wählen, unter anschliessender *offizieller Notifizierung* an die Bundesversammlung.

Erfüllt ein Staatssekretär seinen Auftrag nicht oder nicht genügend, kann ihm die Funktion bzw. der Titel durch den Bundesrat auf Antrag des Departementschefs entzogen werden. Eine derartige Regelung, die sich auch auf den Fall eines gestörten Vertrauensverhältnisses ausdehnen lässt, kann vertraglich vorgesehen werden.

Vertraglich ebenfalls fixiert werden kann, dass mit dem Austritt des Departementschefs oder dessen Wechsel in ein anderes Departement Funktion und Titel "Staatssekretär" zur Disposition des Nachfolgers stehen. Im Vertrag liesse sich regeln, dass es einem neuen Departementschef frei steht, den Staatssekretär in dessen Amt zu bestätigen oder zu ersetzen. Ein Entlassungsautomatismus ist nicht empfehlenswert.

Folgende Regelfälle des Austritts sind möglich:

- Eine verwaltungsexterne Person kann Staatssekretär in der Funktion als Departementsdirektor oder als "Alter ego" werden, eventuell als Gruppendirektor. Deren Amt und Stellung steht grundsätzlich zur Disposition.
- Ist eine verwaltungsinterne Person zum Staatssekretär in der Funktion als Departementsdirektor oder als "Alter ego" gewählt worden, so hat sie ihre frühere

Stellung aufgeben müssen. Mithin steht deren Amt und Stellung ebenfalls grundsätzlich zur Disposition.

- Wird ein Direktor eines Bundesamtes in dieser Funktion zusätzlich zum Staatssekretär, gegebenenfalls gleichzeitig in Personalunion zum Gruppendirektor ernannt, so stehen nur seine zusätzlichen Funktionen und Titel zur Disposition, nicht aber sein Amt als Direktor des Bundesamtes.

5.3. Anzahl von Staatssekretären

Aufgrund der verschiedenen Zielsetzungen der Reform (Führungssicherung, Entlastungseffekte, flexible Führungs- und angepasste Verwaltungsstrukturen, Verbesserung der Verwaltungsabläufe und -koordination) sollten nicht nur vereinzelt neue Staatssekretäre eingesetzt werden; gleichzeitig darf die hohe Bedeutung, welche dem Titel zukommen muss, nicht durch eine inflationäre Einsetzungspraxis der Gefahr einer Abwertung ausgesetzt werden. Diese Entwicklung scheint in gewissen Ländern, welche auch in ihren Gliedstaaten Staatssekretäre kennen, zu bestehen. Aus diesen Gründen ist zu prüfen, ob vorübergehende Titelverleihungen weiterhin ermöglicht werden sollen.

Die angemessene Zahl dürfte bei maximal drei Staatssekretären pro Departement liegen. Diese Zahl orientiert sich an den grössten und mit den meisten internationalen Kontakten betrauten Departementen. Sie muss nicht ausgeschöpft werden. Nicht empfehlenswert ist der gänzliche Verzicht auf den Einsatz von Staatssekretären in einem einzelnen Departement, insbesondere auch nicht mit Blick auf deren Aufgaben in überdepartementalen Ausschüssen.

5.4. Allgemeine Funktionen

Ein Staatssekretär ist immer direkt einem Departementschef unterstellt.

5.4.1. Leitungsfunktionen im Departement

Jeder Staatssekretär gehört dem departementalen Führungsgremium an (vgl. Ziff. 4.2.3.).

Als Direktor eines Bundesamtes oder einer Gruppe erhält der Staatssekretär zusätzliche Aufgaben und Funktionen zu denjenigen als Vorsteher seiner eigenen Verwaltungseinheit(en).

In der Funktion als Departementsdirektor schiebt sich der Staatssekretär als neuer Linienvorgesetzter zwischen den Departementschef und die Gruppen- und Amtsdirektoren.

Keine reine Leitungsfunktion hat der Staatssekretär in der Rolle des "Alter ego". Mit der bereits beschriebenen Art von Arbeitsteilung kann er indes seinen Departementschef auch in der Führung entlasten, ohne dass er eine eigentliche neue Hierarchiestufe darstellt.

5.4.2. Beratungsfunktionen im Departement

Als Mitglied des departementalen Führungsgremiums erhält der Staatssekretär eine verstärkte Beratungsfunktion. Im Falle des "Alter ego" ist sie besonders ausgeprägt.

Die Beratungsfunktion bezieht sich insbesondere auch auf die Geschäfte der übrigen Departemente.

5.4.3. Departementsübergreifende Koordinationsfunktionen

Jeder Staatssekretär gehört einem oder mehreren Ausschüssen mit departementsübergreifenden Koordinationsaufgaben oder Bearbeitungsaufträgen an (Staatssekretären-Ausschüsse).

5.4.4. Kabinettsfunktionen

Staatssekretäre sollen die *wichtigen* Geschäfte, für die sie zuständig sind (etwa als Vorsitzende der betreffenden Staatssekretären-Ausschüsse), vor dem Bundesrat vertreten können. Die eigentlichen Beratungen des Bundesrates und seine Beschlussfassungen finden aber nicht im Beisein der Staatssekretäre statt. Deren Anwesenheit (verbunden mit der Möglichkeit, auf noch offene oder neu auftauchende Fragen unmittelbar zu reagieren) soll einerseits der leichteren Entscheidungsfindung des Bundesrates dienen und andererseits die Staatssekretäre - soweit dies aus ausländischer Sicht von Bedeutung ist - in den Kabinettsrang heben. Die Teilnahme von Staatssekretären sollte mit einer gewissen Regelmässigkeit, aber auch mit der nötigen Zurückhaltung geschehen.

5.4.5. Vertretungsfunktionen gegenüber dem Parlament

Als Regel soll eingeführt werden, dass der Staatssekretär vor parlamentarischen Kommissionen auftritt. Die Präsenz von Mitgliedern des Bundesrates sollte erheblich reduziert werden können, selbst bei Eintretensdebatten oder bei der Diskussion von Grundsatzfragen.

Vor dem National- oder Ständerat können sich die Mitglieder des Bundesrates von Fall zu Fall ebenfalls durch einen Staatssekretär vertreten lassen. Bei verschiedenen Geschäften mit Detailfragen dürfte es zweckmässig sein, dass der zuständige Staatssekretär direkt Auskunft erteilt. Die politische Wertung des Geschäftes sollte aber in der Regel von einem Mitglied des Bundesrates vorgenommen werden.

5.4.6. Vertretungsfunktionen gegenüber dem Ausland

Spezielle Staatssekretären-Ausschüsse (mit Teilnahme der zuständigen Vertreter aus EDA und anderen betroffenen Departementen) können sich mit Fragen befassen, die im Kontakt mit dem Ausland von grosser Bedeutung sind. Mitglieder aus solchen Ausschüssen sind besonders geeignet, den Bundesrat oder einen Departementschef im Verkehr mit dem Ausland zu vertreten.

5.4.7. Vertretungsfunktionen gegenüber der Öffentlichkeit (Medien, Parteien, Interessenorganisationen)

Diese Aufgabe kann allenfalls bis zu einer Schwerpunkttätigkeit für einen Staatssekretär des Typs "Alter ego" gehen. Aber auch die übrigen Arten von Staatssekretären können diese Funktion für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche wahrnehmen.

6. Verstärkung der interdepartementalen Koordination

Bereits in Ziffer 3 ist die Möglichkeit des vermehrten Einsatzes von Bundesrats-Ausschüssen erwähnt worden. Diese wie auch die nachfolgend beschriebenen Ausschüsse können mit Beteiligung weiter Personenkreise, etwa mit Amtsdirektoren, stattfinden. Ferner gibt es die bereits bestehenden und weiter existierenden Koordinationsgremien auf unterer Stufe. Aus unzähligen Variationsmöglichkeiten sind die Bundesrats- und die Staatssekretären-Ausschüsse als typisierende Beispiele herausgegriffen und beschrieben worden.

6.1. Staatssekretären-Ausschüsse

6.1.1. Der allgemeine Einsatz

Die immer aufwendiger werdenden Informations-, Koordinations- und Entscheidungsprozesse sind heute zentrale Probleme bei der Geschäftsabwicklung und Verwaltungsführung. Diese können durch eine Neustrukturierung der Verwaltungsorganisation, d.h. durch eine Neugliederung der Departemente oder durch Aemterschiebungen nur bedingt und bestenfalls auf Zeit gelöst werden. Die breitere Einführung der Institution der Staatssekretäre bietet die Gelegenheit, bei der Bearbeitung von departementsübergreifenden Aufgaben und Problemstellungen zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen. Es sollen themenbezogene, in der Regel aus Staatssekretären gebildete und von ihnen geleitete überdepartementale Ausschüsse geschaffen werden. Möglich ist auch die Beteiligung eines Departementschefs (Vorsitz) oder von Amtsdirektoren und wichtigen Sachbearbeitern.

Derartige Staatssekretären-Ausschüsse können mit folgenden Aufgaben und Funktionen ausgestattet werden. Sie:

- ergänzen die Führung durch den Bundesrat und die Führungsstrukturen der Departemente,
- werden vom Bundesrat eingesetzt und beauftragt,
- sind einem federführenden Departement administrativ zugeordnet,
- erarbeiten Entwicklungs- und Massnahmenszenarien,
- behandeln Geschäfte von grosser Tragweite, die mehrere Departemente und Fachbereiche betreffen (Legislatur-, Finanzplanung, wichtige Bundesratsgeschäfte),
- haben die überdepartementale, fachliche Koordination sicherzustellen,
- erarbeiten zuhanden des Bundesrates Entscheidungsunterlagen (generelle Leitlinien wie auch konkrete Massnahmen),
- bereiten Anträge zuhanden des Bundesrates vor.

Staatssekretären-Ausschüsse können auf Dauer oder - im Sinne des Projektmanagements - zeitlich befristet eingesetzt werden. Die Bundeskanzlei sorgt für die Koordination der Aufgabenerfüllung.

Die Ausschüsse sollten in einem gewissen Turnus Sitzungen und Klausuren abhalten. Durch die Doppelrolle der Staatssekretäre als departementsinterne und departementsübergreifende Funktionsträger (ähnlich der Bundesräte als Departementschefs und Mitglieder des Bundesrates) kann sichergestellt werden, dass die Massnahmen zur departementsübergreifenden Koordination departementsintern umgesetzt werden.

6.1.2. Der Einsatz im Rahmen der strategischen Führung (Legislaturplanung)

Es besteht kein Grund, die Staatssekretären-Ausschüsse nicht auch bei der Erarbeitung der Richtlinien der Regierungspolitik einzusetzen. Sie können hier als Koordinationsorgane der obersten Verwaltungsebene sogar sehr früh wirksam werden. Dabei ist aber streng darauf zu achten, dass mit den bisher in diesem Bereiche durchaus erfolgreich tätigen Arbeitsgruppen, die sich regelmässig aus Spitzenfunktionären mit beachtlichem Sachwissen zusammensetzen, keine Doppelspurigkeiten und auch keine Rivalitäten entstehen. Geeignet könnte eine Art Verschmelzung oder eine enge Zusammenarbeit der Staatssekretären-Ausschüsse mit den bisherigen Arbeitsgruppen oder ihrer Nachfolgeorganisation sein. Die Zusammenfassung müsste sich wie bisher unter der Aegide der Bundeskanzlei einspielen, die für die Vorbereitung und Antragstellung zu den Richtlinien der Regierungspolitik gesetzlich verantwortlich ist (Art. 35 VwOG).

6.2. Departementsübergreifendes Projektmanagement

Für besondere Geschäfte (grosse Komplexität, beschränkte Zeitdauer, sehr viele betroffene Stellen) kann der Bundesrat unter der Leitung eines Projektleiters entspre-

chende Projektorganisationen einsetzen. Der Projektleiter wird als Delegierter des Bundesrates bezeichnet und kann inner- oder ausserhalb der Verwaltung rekrutiert werden. (Ein derartiger Delegierter soll nicht als Vorläufer eines neu zu schaffenden Bundesamtes dienen. Ein Anwendungsfall im Sinne des hier vorgeschlagenen Projektmanagements wäre der Delegierte für die 700-Jahrfeier gewesen.) Es soll indessen nicht nur aussen-, sondern insbesondere auch innengerichtetes Projektmanagement gefördert werden.

Zur Geschäftsabwicklung nach den Regeln des Projektmanagements gehört:

- Auftragserteilung/Zielsetzung durch den Bundesrat;
- Zuteilung einer auf die Auftrags Erfüllung abgestimmten Projektorganisation und entsprechender Ressourcen- und Infrastrukturleistungen;
- Zuteilung entsprechender Kompetenzen an die Projektorganisation und Information der Verwaltung über die getroffenen Massnahmen;
- Terminplanung für Zwischenberichte und Schlussbericht zuhanden des Bundesrates.

Der mit entsprechenden Kompetenzen für das Projekt ausgestattete Projektleiter muss insbesondere auch die Möglichkeit haben, sich im Rahmen der Projektarbeit auf Vertreter aus anderen Departementen zu stützen. Diese Arbeitsweise verlangt von Vorgesetzten und Mitarbeitern ein hohes Mass an Bereitschaft, auftretende Konflikte und Spannungen rechtzeitig anzugehen und zu lösen.

7. Generalsekretäre

Der Einbezug von Staatssekretären in die Departementsführung ruft nach einer Abgrenzung ihrer Aufgaben gegenüber jenen des Generalsekretärs. Die Aufgaben und Eigenschaften, die mit einem Staatssekretär verbunden werden können (vgl. Ziff. 5.5.1.), weisen ihn als Linienorgan aus. Ein Teil der Aufgaben, die nach Artikel 50 Absatz 1 VwOG dem Generalsekretär zufallen, kann in Zukunft vom Departementschef einem Staatssekretär übertragen werden. Dies kann insbesondere - je nach konkreter Ausgestaltung - für die Koordinationsfunktion zwischen den Departementen (Bst. a), die Parlaments- und Bundesratsgeschäfte (Bst. e und f), aber auch für die Entlastung im Verkehr nach aussen geschehen (Art. 50 Abs. 3 VwOG).

Der Kernbereich der Aufgaben des Generalsekretärs, der ein Element der Kontinuität und Stabilität darstellt, liegt demgegenüber in der Stabsarbeit, d.h. in der Information, Beratung und Unterstützung des Departementschefs und der Staatssekretäre. Der Generalsekretär wirkt nach innen und nicht nach aussen: Er ist Drehscheibe im internen Geschäftsverkehr, sorgt für reibungslose Geschäftsabläufe und - über die Leitung der zentralen Dienste (Art. 50 Abs. 2 VwOG) - für leistungsfähige Infrastrukturen und effiziente Steuerungsinstrumente im Departement. Als Stabschef ist er Mitglied des

departementalen Führungsgremiums und arbeitet eng mit dem Departementschef und den Staatssekretären zusammen.

8. Gruppen- und Amtsdirektoren

Die aufgewertete institutionelle Bedeutung der Staatssekretäre und deren vermehrter Einsatz haben Auswirkungen auf die Verwaltungsführung durch die Gruppen- und Amtsdirektoren und auf deren Funktionen.

8.1. Gruppendirektoren

Gruppendirektoren können verschiedenartig eingesetzt sein. Die klassische Form geht davon aus, dass sachverwandte Bundesämter zu einer Gruppe zusammengefasst werden (vgl. Art. 46 Abs. 3 VwOG) und dass diese durch den hierarchisch zwischen dem Departementschefs und den Amtsdirektoren stehenden Direktor der Gruppe geleitet wird. Damit kann die Zahl der Direktunterstellten des Departementschefs verringert werden. Als nachteilig wird bei diesem System die Schaffung einer zusätzlichen Hierarchiestufe sowie die Bildung neuer Stäbe für die Gruppendirektoren betrachtet.

Für beide Nachteile gibt es im Rahmen dieser Regierungsreform Lösungsansätze:

- Werden die Gruppen durch Staatssekretäre geleitet, so besitzen diese als Kabinettsmitglieder und Angehörige der Departementsleitung grössere (von ihrem Departementschef abgeleitete) Kompetenzen, womit sich die Nachteile einer zusätzlichen Hierarchiestufe verringern lassen.
- Entschärft wird das Problem ferner, wenn ein Amtsdirektor in Personalunion die Gruppe führt.
- Im diesem Fall wie auch bei der Organisation der Gruppe nach dem Prinzip der Flexibilität sollte sich der Aufbau neuer Stäbe vermeiden lassen. Ein Staatssekretär als Gruppenchef muss durch das Generalsekretariat seines Departements unterstützt werden.

Im Einzelfall sinnvoll sein kann auch die Schaffung von Gruppen, die unter sich keinen engen Sachzusammenhang aufweisen. Sind sie für die Politik des Departementschefs bzw. des Bundesrates von geringer Bedeutung, lässt sich gegebenenfalls ein Entlastungseffekt durch die Zwischenschaltung eines Gruppendirektors erzielen. In diesen Fällen wird der Einsatz eines Staatssekretärs wahrscheinlich nicht nötig sein.

8.2. Amtsdirektoren

Die Verbesserung der Führung der Aemter soll - parallel zur Verstärkung der Koordinationsfunktion durch den Einsatz von Staatssekretären - ein wichtiges Element der Reform bilden. Dabei geht es zum einen um die Implementation allfälliger neuer Be-

fugnisse, die auf die Aemterstufe delegiert worden sind (vgl. Ziff. 3., Konzentration der Tätigkeit des Bundesrates). Zum anderen soll die Führung im Gleichschritt zur Departements- auch auf Aemterstufe gestärkt werden. In Analogie zur Maxime angepasster Führungs- und Arbeitsstrukturen auf Stufe Departement sind auch bei der Führung der Bundesämter differenzierte Lösungen anzustreben. Ihr Handlungsspielraum könnte in Verbindung mit der Erteilung von Leistungsaufträgen und der Führung durch Zielsetzung sowie durch flexiblere Ressourcenzuteilungen generell erweitert werden.

Die allgemeine Bundesverwaltung ist ein sehr heterogenes und komplexes Gebilde. Ihre Aufgaben berühren zum einen unterschiedlichste gesellschaftliche Bereiche und beinhalten zum anderen ein grosses Spektrum an Disziplinen. Ausdruck dafür ist eine Vielfalt von existierenden Verwaltungstypen, etwa Vollzugs- und Aufsichtsämter, Subventionsämter, Betriebs- und Dienstleistungsämter oder Forschungsämter. Nicht selten nehmen die einzelnen Bundesämter sehr unterschiedliche Aufgaben wahr, die eine klare Zuordnung zu einem dieser oder anderer Typen erschwert. Ansätze zur Umsetzung einer derartigen Typologie finden sich in den Beschreibungen der 27 Aufgabenfelder des Bundes (AGFB-Papiere vom Juni 1992). Einen gewissen Niederschlag haben sie auch in den im vorliegenden Anhang beschriebenen neuen Umstrukturierungsmöglichkeiten der Bundesverwaltung gefunden (vgl. Ziff. 10.).

9. Persönlicher Status

Die demnächst dem Bundesrat zu unterbreitende Teilrevision des Beamtengesetzes sieht vor, dass u.a. das Anstellungsverhältnis der Generalsekretäre, Gruppen- und Amtsdirektoren als Beamtenverhältnis auf Kündigung ausgestaltet wird (Flexibilisierung der Dienstverhältnisse des höheren Kadern).

Diese Regelung kann auch auf die Staatssekretäre Anwendung finden. Die Besonderheiten des neuen Status (Folgen der Zur-Disposition-Stellung: allenfalls Auflösung des Dienstverhältnisses und ev. Abgangsentschädigung, Verlust des Titels und der Funktion bei gleichzeitiger Weiterbeschäftigung in anderer Funktion, z.B. als Amtsdirektor) müssen dabei vertraglich festgelegt werden. Die Besoldung hätte sich an den Rahmen dessen zu halten, was heute für die Ueberklasse-Beamten möglich ist.

10. Gliederung der Verwaltung

Wenn auch von einer Neugliederung der Bundesverwaltung nicht die entscheidenden Verbesserungen des Regierungssystems zu erwarten sind, so können mit geeigneten Massnahmen doch wesentliche Synergie- und Entlastungseffekte für das Regierungskollegium und die Departementschefs erzielt werden. Neben der Verbesserung der

Führung selbst (Führen durch Zielsetzung, Erweiterung des Handlungsspielraums, Projektmanagement etc.) kann insbesondere auch durch eine Neuregelung der Organisationskompetenzen erreicht werden, dass im Sinne der Flexibilisierung der Führungsstrukturen Anpassungen der Verwaltungsstrukturen erleichtert werden. Dabei geht es weniger um permanente Veränderungen, Schaffung und Aufhebung von Bundesämtern, als vielmehr um deren erleichterte Zuordnungsmöglichkeiten. Die Ämter als Elemente der Kontinuität und Hüter des Sachwissens bedürfen grundsätzlich längerfristig gültiger Formen. Künftig soll vor allem ermöglicht werden, dass der Bundesrat gemäss den Präferenzen der Departementschefs und ohne Konsultation des Parlamentes Ämter anders gruppieren kann, und zwar nicht nur innerhalb der Departemente, sondern bei Gelegenheit - etwa bei gleichzeitigem Amtsantritt mehrerer neuer Regierungsmitglieder - auch über die Departementsgrenzen hinweg.

In diesem Lichte sind die im *Anhang* enthaltenen Vorschläge für mögliche Umstrukturierungen der Verwaltung zu betrachten. Es handelt sich um einige von vielen möglichen Ausgestaltungsformen, und zwar bezogen auf die Zusammensetzung der Departemente wie auch auf ihre internen Strukturierungen. Insbesondere in Variante 3 sind ferner Möglichkeiten für die Verschiebung ganzer "Pakete" über die Departementsgrenzen hinweg angelegt.

11. Ausgewählte Fragen der Beziehungen der Exekutive nach aussen

11.1. Zur Bundesversammlung

Einer der Gründe für die Ausweitung der Staatssekretären-Funktion besteht darin, die Mitglieder des Bundesrates im Verkehr mit der Bundesversammlung zu entlasten.

Insbesondere vor parlamentarischen Kommissionen könnte in der Regel der Staatssekretär auftreten, und zwar nicht nur bei Detailberatungen, sondern von Beginn weg, d.h. auch in Eintretensdebatten und bei der Beratung von Grundsatzfragen. Begleitet wird er - je nach seiner eigenen Stellung innerhalb des Departementes - allenfalls durch den zuständigen Amtsdirektor sowie die nötigen Sachbearbeiter. Bei besonders wichtigen Vorlagen ist aber die Präsenz des Departementschefs nicht ausgeschlossen: Die politische Bedeutung eines Geschäfts und der Stand der Beratungen (vgl. Eintreten, Grundsatzfragen) oder andere Gründe können dafür sprechen. Es ist eine flexible, die Bundesräte aber gegenüber heute stark entlastende Lösung anzustreben.

Die Auftritte vor den Plena der Bundesversammlung bestreitet in der Regel der zuständige Departementschef, jedoch vielfach begleitet von seinem Staatssekretär. Dieser kann aufgrund seines Detailwissens und der Kenntnis der Diskussionen in den vorberatenden Kommissionen Voten und Informationen zuhanden seines Chefs oder direkt einbringen. Je nach Bedeutung des Geschäfts können sich Mischformen ent-

wickeln, indem sich der Departementschef phasenweise durch den Staatssekretär vertreten lässt.

Geht es um wichtige departementsübergreifende Fragen oder um grundsätzliche staatliche Fragestellungen, so tritt - wie bisher - der Bundespräsident vor dem National- und Ständerat auf. Teilweise kann er dafür zu seiner Entlastung den Vizepräsidenten einsetzen.

11.2. Zur Öffentlichkeit

11.2.1. Allgemein

Regierung und Verwaltung als Führungs- und Dienstleistungsorgane der Bevölkerung müssen eng mit ihr verbunden sein, um ihre Stimmung zu kennen, ihre Anliegen aufzunehmen und auf sie integrierend und informierend einzuwirken. Wahlen und Abstimmungen auf den verschiedenen Stufen sind zwar einerseits Gradmesser, können aber angesichts der Stimmbeteiligungen sowie der neuen Mechanismen und Meinungsbildungsprozesse in unserer Zeit nicht mehr die einzigen Ermittlungselemente sein. Im Rahmen einer Regierungsreform muss deshalb auch geprüft werden, auf welche Weise die wechselseitigen Kontakte zwischen Bevölkerung und Regierung noch enger gestaltet werden können.

Soweit diese Fragen nicht direkt mit den Medien und dem Umgang mit ihnen zu tun haben, geht es u.a. auch um das aktive Herantreten an alle möglichen Gruppierungen, welche verschiedene gesellschaftliche Interessen wahrnehmen, z.B. Parteien, Interessenverbände oder andere Organisationen. Derartige Kontakte sind teilweise bereits institutionalisiert, so im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung bei den vom Bund durchgeführten Vernehmlassungsverfahren.

Ein Ansatzpunkt zur Ausweitung der Tätigkeit auf diesem Gebiet kann die umsichtige Einführung des "Öffentlichkeitsprinzips der Verwaltung" bilden. Selbst wenn es in seiner konkreten Ausgestaltung schliesslich keine fundamentalen Änderungen bringen sollte, signalisiert es gegenüber der Öffentlichkeit insbesondere die Transparenz der Verwaltung, die Dienstleistungsfunktion der Behörden und deren Bereitschaft, der Bevölkerung direkt für ihre Anliegen zur Verfügung zu stehen.

Besondere Probleme des Meinungsbildungsprozesses im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung können sich als Folge der europäischen Entwicklung ergeben. Es ist nicht auszuschliessen, dass die voraussichtlich kommende Beschleunigung der Entscheidungsverfahren vermehrt direkte - nicht schriftliche - Konsultationsverfahren bedingen wird.

11.2.2. Zu den Medien im besonderen

Im Verhältnis zu den Medien hat sich in den letzten Jahrzehnten in verschiedener Hinsicht ein tiefer Wandel vollzogen. Einerseits schon rein äusserlich: Die Zahl der im Bundeshaus akkreditierten Medienvertreter hat erheblich zugenommen, und ihre technischen Kommunikationsmittel haben mit der modernen Uebermittlungstechnik Schritt gehalten. Andererseits hat die Verschärfung des Konkurrenzkampfes unter den Medien auch die Nachrichtenbeschaffung im Bundeshaus einem zusätzlichen Druck ausgesetzt. Der Zwang nach auflagesteigernden Schlagzeilen hat auch die menschliche Atmosphäre beeinflusst.

Die Informationspolitik der Behörden und der Verwaltung hat dieser Entwicklung nach Möglichkeit Rechnung getragen, teils durch eine personelle Verstärkung der Informationsdienste, teils durch eine systematischere Planung der Information auf allen Stufen. Die Zahl der Pressekonferenzen ist so stark angestiegen, dass gewisse Bedenken aus dem Kreise der Medienvertreter selbst hörbar wurden.

Der Einsatz einer grösseren Zahl von Staatssekretären kann sich auf die Information positiv auswirken, weil den Medien eine zusätzliche Zahl von Spitzenfunktionären mit grosser Sachkenntnis zur Verfügung stehen würde.

11.3. Zu den Kantonen

Die Kontakte mit den Kantonen sind zu verstärken. Der eidgenössische Zusammenhalt, die Kooperation zwischen Bund und Kantonen und die Bewahrung kantonaler Eigenständigkeiten sind inmitten des europäischen Integrationsprozesses Kernstücke schweizerischer Innenpolitik, die der umsichtigen Pflege durch den Bundesrat und die einzelnen Departementschefs bedürfen.

Sowohl die Staatssekretäre als auch die Bundesräte treten gegenüber den Kantonen in Erscheinung. Aus staatspolitischen Ueberlegungen sind die zuständigen Mitglieder des Bundesrates bei Kontakten mit den kantonalen Regierungen und den Direktorenkonferenzen in der Regel anwesend.

Gewisse Neuerungen können sich - als Folge europäischer Entwicklungen - im Rahmen des Vorverfahrens der Gesetzgebung ergeben. Sind rasche Entscheide auf Bundesebene notwendig, eignen sich die schriftlichen Konsultationen kaum mehr. Nötig werden voraussichtlich vermehrt konferenzielle Anhörungsverfahren oder permanente Kontaktorgane, die sich sehr rasch einberufen lassen. In diesem Sinne könnten beispielsweise das Kontaktgremium Bund-Kantone und die Staatsschreiberkonferenz eingesetzt werden.

11.4. Zu ausländischen Staaten und internationalen Organisationen

Bei den Auslandkontakten treten sowohl Bundesräte als auch Staatssekretäre in Erscheinung. Die Vertretung muss sachbezogen und flexibel gehandhabt werden.

An Konferenzen für Staats- und Regierungschefs dürfte grundsätzlich der Bundespräsident, allenfalls der Vizepräsident teilnehmen.

Die Staatssekretäre sollen im Ausland als vollwertige Kabinettsmitglieder gelten, so dass flexible Vertretungslösungen und weitgehende Delegation möglich sind. Die Entlastung der Mitglieder des Bundesrates im Verkehr mit dem Ausland stellt einer der wichtigen Gründe zur Ausweitung der Institution der Staatssekretäre dar.

12. Die Durchführung der Regierungsreform 1993

12.1. Rechtsänderungen

Die beschriebene Ausgestaltung der Reform 1993 bewegt sich im Rahmen der Verfassung. Auf Gesetzesebene sind Änderungen wie folgt ins Auge zu fassen:

- Verwaltungsorganisationsgesetz: u.a. Anpassungen von Aufgabenbeschreibungen (Bundesrat, Bundespräsident, Bundeskanzler, Staatssekretäre); Organisation der Verwaltung (Festlegung der Grundsätze im Gesetz, definitive Gestaltung und Zuweisung von Verwaltungseinheiten in der Kompetenz des Bundesrates);
- Geschäftsverkehrsgesetz: u.a. Neuregelung der Auftritte von Bundesräten und Staatssekretären vor Parlament und Kommissionen;
- Beamtengesetz: Realisierung der in die Wege geleiteten Teilrevision.

12.2. Bezugnahme auf die Sofortvorkehrungen und auf Beilage 5 der Juni-Papiere

Die im Zwischenbericht der AGFB vom 23. November 1991 vorgeschlagenen Sofortvorkehrungen, zweites Paket, haben durch die Beschleunigung des gesamten Reformprozesses einen anderen Stellenwert erhalten. Sie überschneiden sich jetzt teilweise mit dem hier skizzierten Reformpaket. Die Sofortvorkehrungen müssen deshalb grundsätzlich als Bestandteil der Reform 1993 betrachtet werden. Allenfalls können einzelne Massnahmen bereits im nächsten Jahr, noch während der Erarbeitung der Botschaft oder während den parlamentarischen Beratungen umgesetzt werden, sofern dadurch keine Präjudizien entstehen. Etliche Massnahmen werden aber auf jeden Fall einige Zeit beanspruchen und - wie es der Bundesrat im Dezember letzten Jahres erklärt hat - im Laufe dieser Legislaturperiode zur Realisierung gelangen.

Was die Ueberlegungen in Beilage 5 der AGFB-Arbeitspapiere vom Juni 1992 anbelangt (Ueberblick über Massnahmen, die das geltende Recht zulässt), so bewegen sie sich in die gleiche Richtung wie das Paket der zweiten Sofortvorkehrungen. Sie sind an verschiedenen Stellen im vorliegenden Papier aufgenommen.

12.3. Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die vorgeschlagene Regierungsreform führt zu diversen personellen Aufstockungen. Neue Stellen sind für die Staatssekretäre und zu deren Unterstützung (zusätzliches Personal innerhalb der zuständigen Generalsekretariate) vorzusehen.

Erheblicher Mehrbedarf ist ferner in der Bundeskanzlei ausgewiesen. Neue Unterstützungsaufgaben gegenüber Bundesrat und Bundespräsident, aber auch ein Ausbau der Koordination als Folge der neuen Ausschüsse können nur verwirklicht werden, wenn die entsprechenden neuen oder bestehenden Dienste mit den nötigen personellen Mitteln ausgestattet werden.

13. Anschlussfragen für fortgeführte Reformen

Die vorstehenden Ausführungen beziehen sich auf die Phase 1 von Reformen des Regierungssystems, wie sie mit einer Vorlage 1993 angegangen werden könnten. Was die späteren Reformschritte, vorweg und vor allem die vom Bundesrat gegenüber der Kommission des Ständerates angekündigte Phase 2 von Reformen anbelangt, so sollte es weniger darum gehen, so schnell als möglich ein neues, in sich geschlossenes Gesamtsystem auszuwählen und aufzubauen, als vielmehr darum, die komplexen Probleme der staatsleitenden Tätigkeiten im veränderten Staat des ausgehenden 20. und des beginnenden 21. Jahrhunderts aufzugreifen und neuen Lösungen entgegenzuführen. Diese vorwiegend funktionellen Probleme machen - was vielfach übersehen wird - weit mehr als die gewohnten organisatorischen Festlegungen (z.B. über die Zahl der Regierungsmitglieder oder über den Wechsel zu einer parlamentarischen Regierungsform) den eigentlichen Kern eines modernisierten Regierungssystems aus.

Es geht darum, eine wirksame Regierung und eine erfolgversprechende Regierungstätigkeit inmitten der staatlichen Veränderungen zu sichern. Hiefür ist die permanent anpassende Realisierung von Reformzielen, wie sie bezeichnet worden sind (vgl. oben Ziff. 1.1. und 1.3., ferner Zwischenbericht Ziff. 4.3.), ein tauglicher Weg. Solche Ziele sind nicht auf einen Schlag erreichbar und dann für unabsehbar lange Dauer gewährleistet. Vielmehr ist der Staat mit seinem Regierungssystem ständig unterwegs. Er unternimmt dafür meist kleine, mitunter grosse Schritte.

Denn zu reformieren ist jeweils das, was sich in überblickbaren Dimensionen sinnvoll erfassen lässt. Was der Bundesrat gemäss seinem Beschluss vom 24. Juni 1992 als

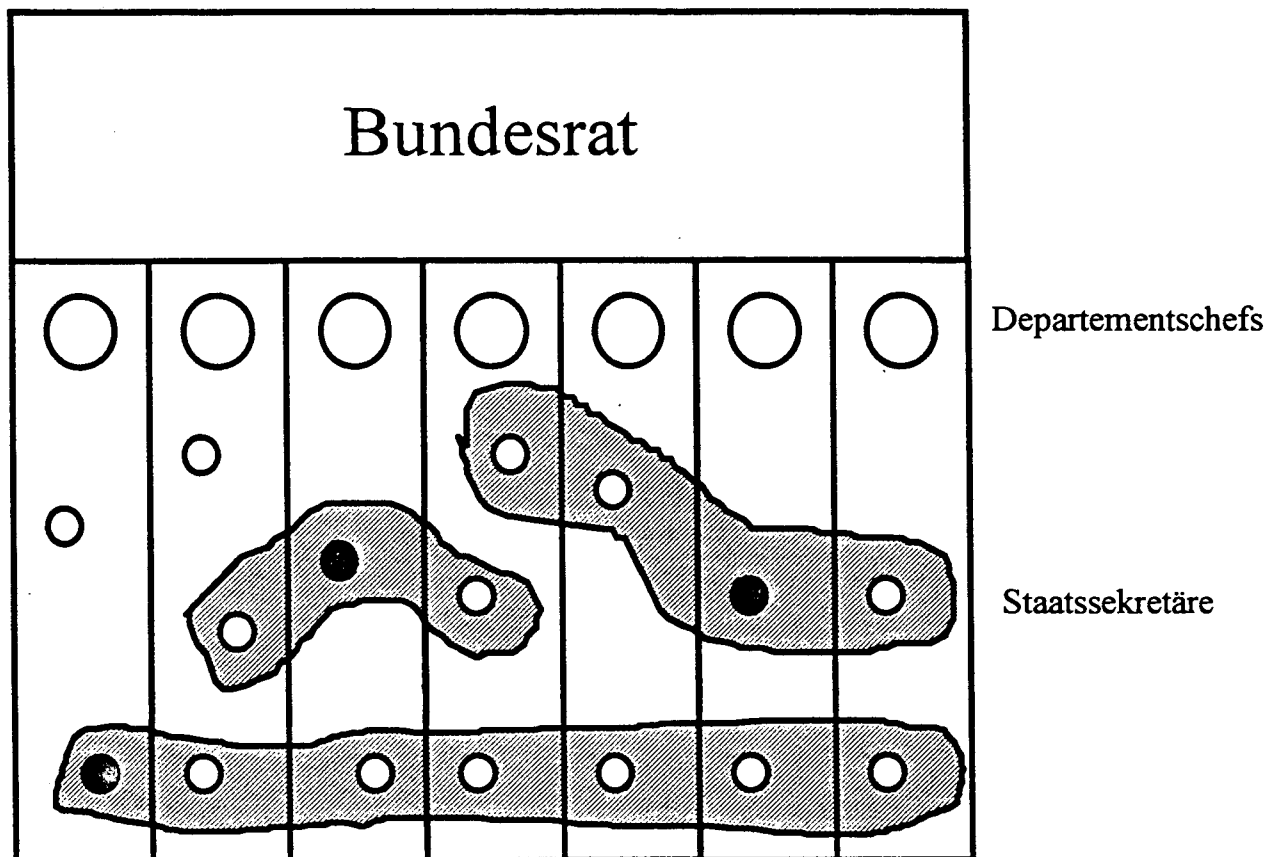
Phase 1 von Reformen mit der Vorlage 1993 zu bewältigen sich vornimmt, ist offensichtlich ein derart bemessener Schritt. Dieser Schritt bringt Neuerungen, wahrt Traditionen, hält Bewährtes und Gewohntes aufrecht, vermeidet Einbrüche und geht insgesamt darauf aus, anstehende Probleme erster Dringlichkeit nach dem gegenwärtig mobilisierbaren Reformvermögen im angemessenen Zeitraum zu meistern. Daran soll sich als nächstes eine zweite Reformphase anschliessen, die sich an den dannzumal möglichen Lösungseinsichten und Lösungsaussichten orientiert. Hiefür werden die nationalen und internationalen Entwicklungen, aber auch schon die Erfahrungen aus der Reform 1993 ausgewertet werden müssen. Es handelt sich um vernetzte Themen, deren taugliche Gestaltung das Regierungssystem einer folgenden Periode wesentlich prägen werden. Voran stehen folgende Gegenstände und Bedürfnisse:

- Notwendigkeit erhöhter Koordination und Kooperation im gesamten Staat (vom Bund über die Kantone bis zu den Gemeinden, ferner innerhalb des Behördengefüges, schliesslich zwischen der Schweiz und ausländischen Staaten sowie supranationalen Organisationen, alles notwendigerweise unter Initiierung und Lenkung durch die Regierung des Bundes);
- Sicherstellung der Handlungsfähigkeit in den internationalen und supranationalen Belangen;
- Ueberprüfung, Anpassungen und zeitgemässe Handhabung des Legalitätsprinzips;
- Ueberprüfung und Gestaltung eines zeitgemässen Rechtssetzungsprozesses (Bestimmung angepasster Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen, Bestimmung und Rolle der Teilhaber an den Rechtssetzungsprozessen, Stufenordnung, Kontrollen);
- Ueberprüfungen und Bereinigung der Volksrechte (Initiativrechte, Referendumsrechte, allfällige Verlagerungen der Entscheidungsgegenstände);
- Ausbau eines ausgewogenen Kontrollsystems im Staat (Ueberwindung der gegenwärtigen Kontrollunübersichtlichkeit und -verwirrlichkeit);
- Entscheidungen über Stellung und staatsleitende Reichweite der Justiz im Bereich der Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit;
- Festlegung einer kohärenten Verantwortlichkeitsordnung im Bund (vornehmlich für staatsleitende Akte);
- Ueberprüfung und Korrekturen in der Aufgabenverteilung zwischen Parlament und Regierung;
- Bestimmung der Rolle der Regierung gegenüber der Oeffentlichkeit in der halbdirekten Demokratie;
- Intensivierung der politischen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen unter Führung der Regierung des Bundes.

Die Problemlösungen, die für die Art und die Wirksamkeit des Regierungssystems massgeblich sind, werden in einer Art organischer Weiterentwicklung des gegenwärtigen und der durch die Reformvorlage 1993 fortgebildeten Ordnung zu suchen sein. Um sich jedoch die unerlässliche Mobilität und Freiheit für die künftigen Schritte zu

wahren, kann selbstverständlich heute nicht verbindlich bestimmt werden, welche Elemente von den organisatorischen Modellen in das fortgebildete Regierungssystem eingefügt und in welcher Richtung (z.B. hin zu einem Präsidialtypus), das Regierungssystem strukturell vorangeführt werden soll. Klar ist indessen doch wohl der Entschluss des Bundesrates, immer eine leistungsfähige und wirksame Regierung im Rahmen der unbestrittenen Konstanten der Eidgenossenschaft, nämlich der halb-direkten Demokratie, der Bundesstaatlichkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Sozialstaatlichkeit, anzustreben und zu verwirklichen.

Verstärkung der interdepartementalen Koordination durch Staatssekretären-Ausschüsse

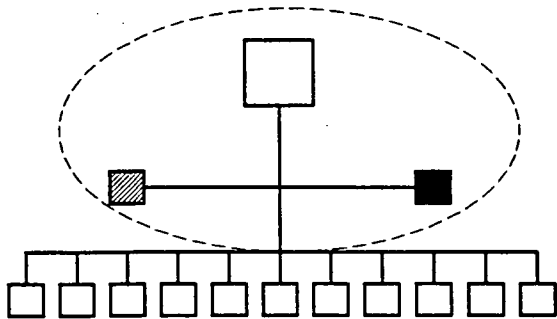


Staatssekretären-Ausschuss
(verschiedene Themen)

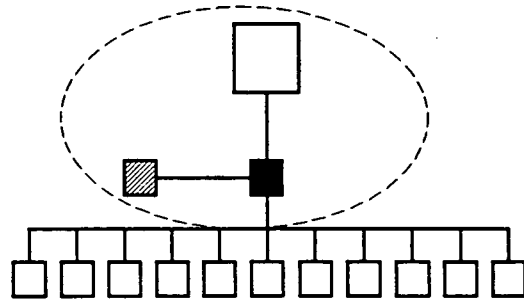


Präsident Staatssekretären-Ausschuss
(federführendes Departement)

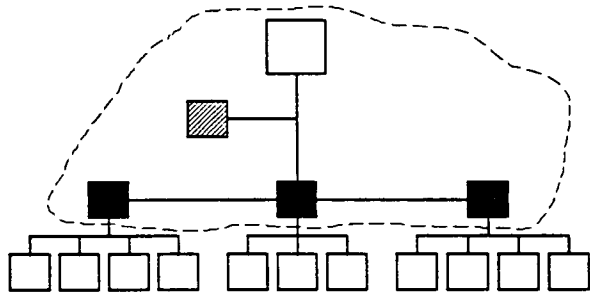
Gestaltungsmöglichkeiten für Departemente und departementale Führungsgremien



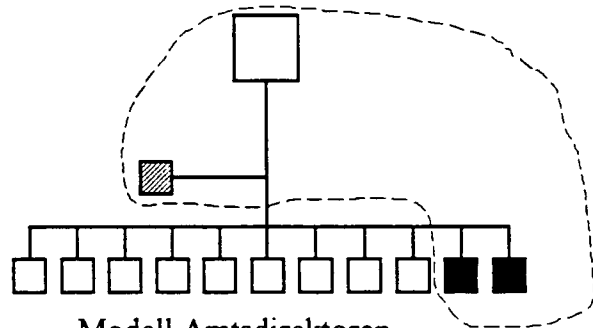
Modell "alter ego"



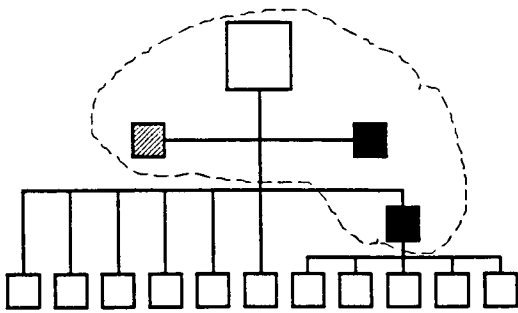
Modell Departementsdirektor



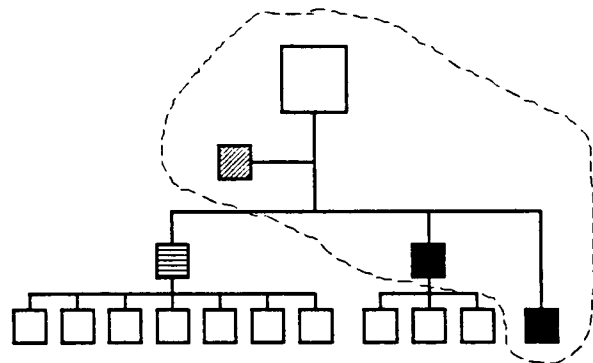
Modell Gruppendirektoren









Modell Amtsdirektoren



Kombinationsmöglichkeit



Kombinationsmöglichkeit

-  Departementschef
-  Generalsekretär
-  Staatssekretär
-  Gruppendirektor
-  Amtsdirektor
-  departementales Führungsgremium

Anhang: Mögliche Umstrukturierung der Bundesverwaltung

Variante 1: enge Anlehnung an die heutigen Strukturen

Hauptmerkmale:

- Die Zusammensetzung der sieben Departemente bleibt weitgehend unverändert
- Neustrukturierungen erfolgen innerhalb der Departemente

Variante 2: Mittelvariante; heutige Strukturen als Ausgangspunkt umfangreicherer Neuordnungen

Hauptmerkmale:

- Das EDA erhält den gesamten Migrationsbereich.
- Im EDI (neu *Departement für Bildung, Kultur und Soziales* genannt) werden Wissenschaft und Forschung, Gesundheit sowie die Sozialversicherungen konzentriert.
- Das EJPD (neu *Departement des Innern* genannt) befasst sich zusätzlich mit der allgemeinen Sicherheit.
- Das EFD erhält weitere "Dienstleistungs"-Aemter.
- Im EVD werden Wirtschaft sowie Umwelt und Raumplanung konzentriert.

Variante 3: grundlegende Neuerungen

Hauptmerkmale:

- Neuordnung auf der Basis der 27 Aufgabenfelder (vgl. Beilage 3 der AGFB-Papiere vom Juni 1992)
- Das BAWI wird beim *Äusseren* angesiedelt, *Umwelt und Raumplanung* bei *Justiz und Polizei* (neu *Departement des Innern* genannt) sowie der Bereich *Krisenvorsorge* bei der *Sicherheit* (bisher EMD).
- Die *Dienstleistungen* gelangen zu den *Finanzen* und zur *Volkswirtschaft*, zu letzterer auch die *Rüstungsbetriebe*.
- *Energie und Verkehr* bilden wie bisher ein eigenes Departement, ebenso *Wissenschaft, Kultur und Gesundheit* (bisher EDI).

Variante 1

BundeskanzleiMögliche Strukturierung:

- Dienst für Präsidialaufgaben		VK
- Planungsdienst		
- Dienst für Bundesratsgeschäfte		
- Administrative Dienste		
- Informationsdienst		VK
- Zentrale Sprachdienste		
- Dienst für Krisenbewältigung		
- Rechtsdienst		
- Zentraler Beschwerdedienst (des Bundesamtes für Justiz)		BK
- Eidg. Parlaments- und Zentral- bibliothek		
- Eidg. Drucksachen- und Mate- rialzentrale		
- Verwaltungskontrolle des Bun- desrates		

Reorganisationsvorhaben in Diskussion: Entflechtung von administrativen und Planungsaufgaben,
Rechtsdienst

**Eidg. Departement für auswärtige
Angelegenheiten**

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Politische Direktion

	Sts (Dir. PD)

 - Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst
 - Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz im Ausland

- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

	ev. Sts
--	---------

- Direktion für internationale Organisationen

--	--

- Direktion für Völkerrecht

--	--

GS

Reorganisationsvorhaben: insb. Zukunft der Direktionen für internationale Organisationen sowie für Völkerrecht

Variante 1

Eidg. Departement des Innern

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
- Schweizerischer Schulrat (inkl. ETH-Bereich)
- Bundesamt für Kultur (inkl. Landesmuseum und Landesbibliothek)

- Bundesamt für Gesundheitswesen
- Bundesamt für Sozialversicherung
- Bundesamt für Militärversicherung

- Eidg. Sportschule Magglingen

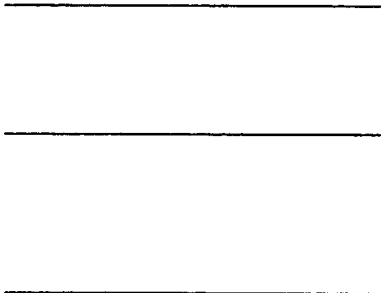
- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft

- Schweiz. Bundesarchiv

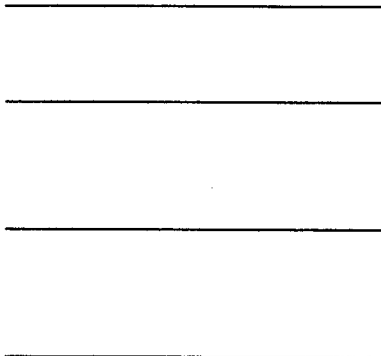
- Bundesamt für Statistik

- Schweiz. Meteorologische Anstalt

- Amt für Bundesbauten



Sts (Gruppe)



Sts (Gruppe)

GS

ev. Sts

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement

Mögliche Strukturierung:

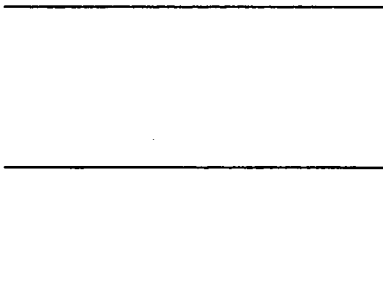
- Generalsekretariat

- Bundesamt für Justiz
(ohne Zentraler Beschwerdedienst)
- Bundesamt für geistiges Eigentum
- Bundesamt für Privatversicherungswesen

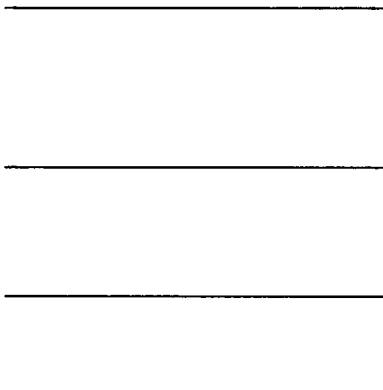
- Bundesamt für Polizeiwesen
(ohne Hauptabteilung Strassenverkehr)
- Bundesamt für Staatssicherheit
(= neues Bundesamt nach Reorganisation Bundesanwaltschaft)
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Bundesamt für Flüchtlinge

- Bundesamt für Zivilschutz
- Bundesamt für Raumplanung
- Eidg. Amt für Messwesen

- [- Bundesanwalt]



Sts (Dir. BJ)



Sts (Gruppe)

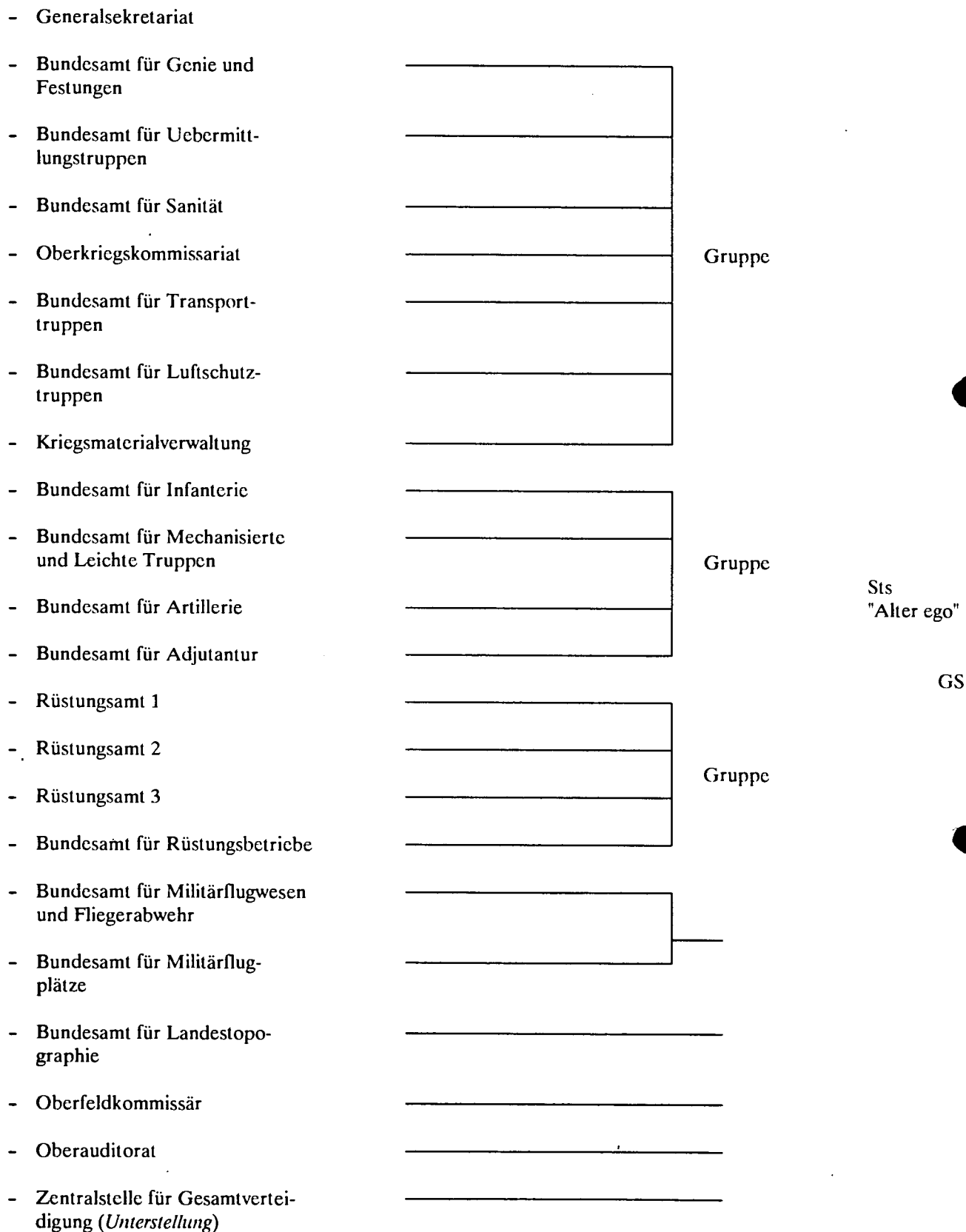
GS

Weitere Reorganisationsvorhaben: Pläne betr. Bundesämter für Flüchtlinge sowie für Ausländerfragen

Variante 1

Eidg. Militärdepartement

Mögliche Strukturierung:



Sts
"Alter ego"

GS

Reorganisationsvorhaben: Gruppenorganisationen, Zukunft diverser Aemter mit eigenen Waffenchefs

Eidg. Finanzdepartement

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
 - Eidg. Finanzverwaltung
 - Eidg. Steuerverwaltung
 - Eidg. Zollverwaltung
 - Eidg. Personalamt
 - Eidg. Versicherungskasse
 - Eidg. Alkoholverwaltung
 - Bundesamt für Informatik
 - [- Eidg. Bankenkommission]
 - [- Eidg. Finanzkontrolle]
-
- Sts (Dir. EFV)
- Sts
"Alter ego"
- GS

Variante 1

Eidg. VolkswirtschaftsdepartementMögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Aussenwirtschaft _____ Sts
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit _____
- Bundesamt für Konjunkturfragen _____ Sts (Gruppe)
- Bundesamt für Landwirtschaft (inkl. Eidg. Getreideverwaltung) _____
- Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung _____
- Bundesamt für Veterinärwesen _____
- Bundesamt für Wohnungswesen _____

GS

Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Verkehr

- Bundesamt für Zivilluftfahrt

- Bundesamt für Strassen
(inkl. Hauptabteilung Strassenverkehr des Bundesamtes für
Polizeiwesen)

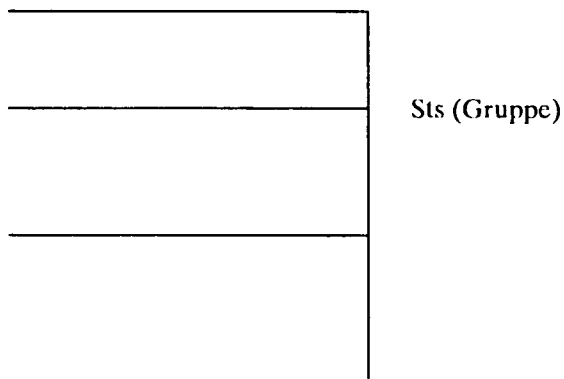
- SBB

- Bundesamt für Wasserwirtschaft

- Bundesamt für Energie-
wirtschaft

- Bundesamt für Kommunikation

- PTT



GS



Reorganisationsvorhaben bei PTT und SBB

Variante 2

BundeskanzleiMögliche Strukturierung:

- | | | |
|--|--|----|
| - Dienst für Präsidialaufgaben | | VK |
| - Planungsdienst | | |
| - Dienst für Bundesratsgeschäfte | | |
| - Administrative Dienste | | |
| - Informationsdienst | | VK |
| - Zentrale Sprachdienste | | |
| - Rechtsdienst | | |
| - Zentraler Beschwerdedienst
(des Bundesamtes für Justiz) | | |
| - Zentralstelle für Gesamtver-
teidigung, Dienst für Krisen-
bewältigung | | VK |
| - Eidg. Parlaments- und
Zentralbibliothek | | |
| - Eidg. Drucksachen- und
Materialzentrale | | |
| - Verwaltungskontrolle des
Bundesrates | | |

BK


Reorganisationsvorhaben in Diskussion: Entflechtung von administrativen und Planungsaufgaben,
Rechtsdienst

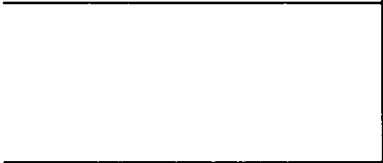
Departement für auswärtige Angelegenheiten

Mögliche Strukturierung:


- Generalsekretariat


- Politische Direktion (inkl. Sektion Auslandschweizer-Fürsorge des Bundesamtes für Polizeiwesen)


- Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst


- Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz im Ausland

- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe


- Bundesamt für Ausländerfragen


- Bundesamt für Flüchtlinge
- Direktion für internationale Organisationen
- Direktion für Völkerrecht

Sts (Dir. PD)

ev. Sts

GS

Sts (Dir. BFF)

Reorganisationsvorhaben: insb. Zukunft der Direktionen für internationale Organisationen sowie für Völkerrecht, Pläne betr. Bundesämter für Flüchtlinge sowie Ausländerfragen

Variante 2

Departement für Bildung, Kultur und Soziales (bisher EDI)

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Bildung und Wissenschaft

- Schweizerischer Schulrat (inkl. ETH-Bereich)

- Bundesamt für Kultur (inkl. Landesmuseum und Landesbibliothek)

- Bundesamt für Gesundheitswesen

- Eidg. Alkoholverwaltung

- Bundesamt für Veterinärwesen

- Eidg. Sportschule Magglingen

- Bundesamt für Sozialversicherung

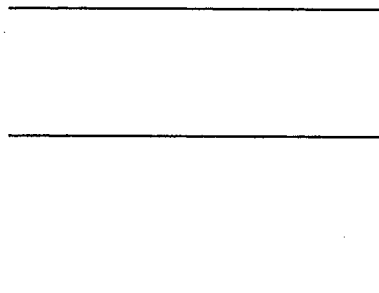
- Bundesamt für Militärversicherung

- Bundesamt für Wohnungswesen

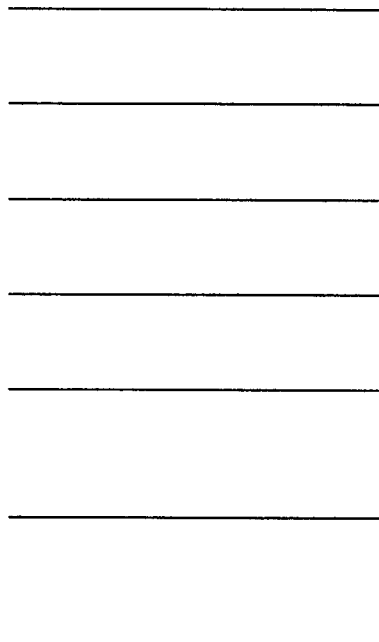
- Schweiz. Bundesarchiv

- Eidg. Amt für Messwesen

- Schweiz. Meteorologische Anstalt



Sts (Gruppe)



Sts (Gruppe)

GS

**Departement des Innern
(bisher EJPD)**

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Justiz (ohne Zentraler Beschwerdedienst) Sts (Dir. BJ)

- Bundesamt für geistiges Eigentum

- Bundesamt für Polizeiwesen (ohne Hauptabteilung Strassenverkehr und Sektion Auslandschweizer-Fürsorge) ev. Sts (Gruppe)

- Bundesamt für Staatssicherheit (= neues Bundesamt nach Reorganisation Bundesanwaltschaft) GS

- Bundesamt für Zivilschutz

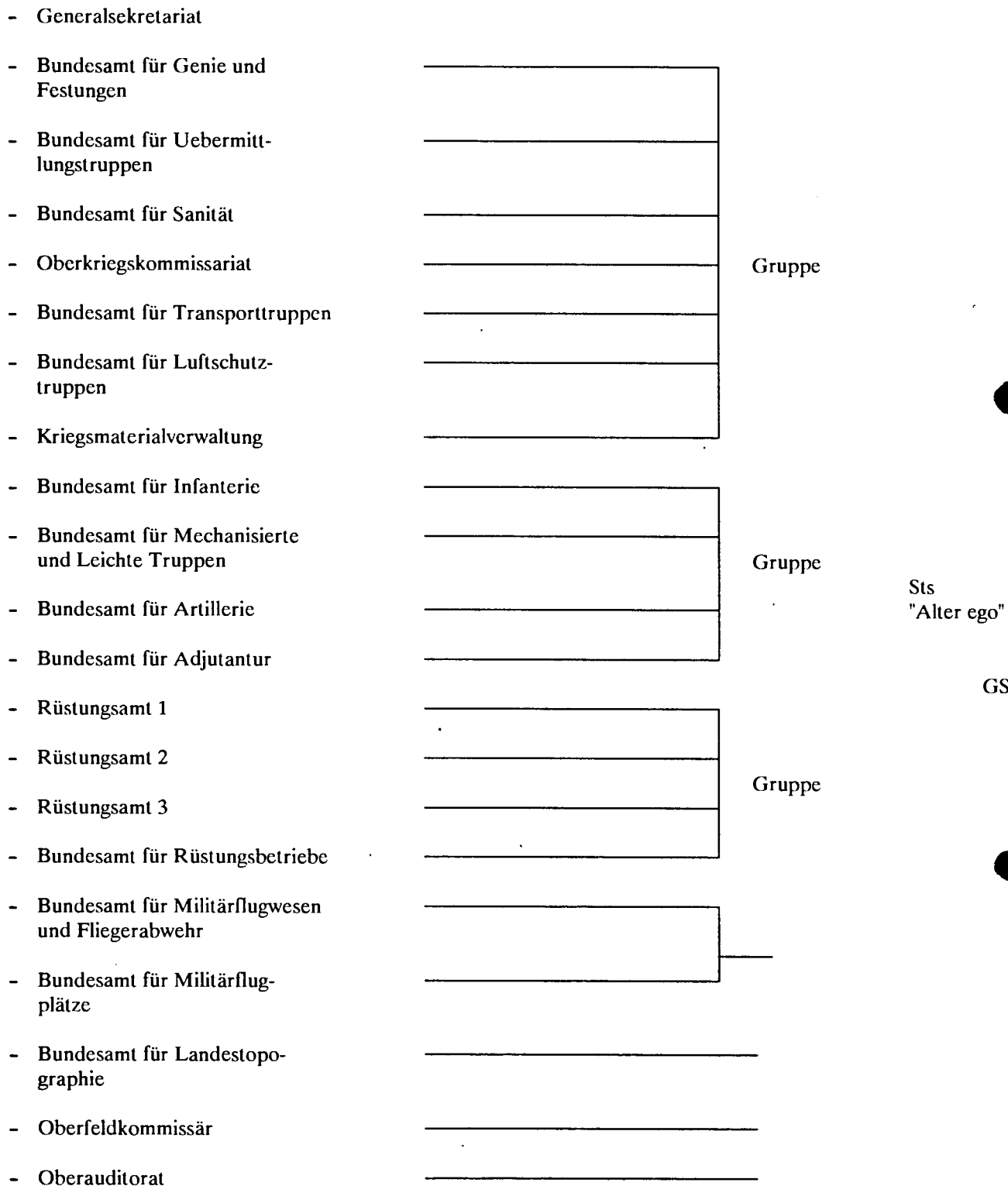
- Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung

- [- Bundesanwalt]

Variante 2

Militärdepartement

Mögliche Strukturierung:



Reorganisationsvorhaben: Gruppenorganisationen, Zukunft diverser Aemter mit eigenen Waffenchefs

Finanzdepartement

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Eidg. Finanzverwaltung

- Eidg. Steuerverwaltung

- Eidg. Zollverwaltung

- Amt für Bundesbauten

- Eidg. Personalamt

- Eidg. Versicherungskasse

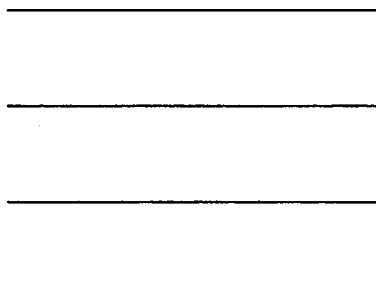
- Bundesamt für Informatik

- Bundesamt für Statistik

- Bundesamt für Privatversicherungswesen

[- Eidg. Bankenkommission]

[- Eidg. Finanzkontrolle]



Sts (Dir. EFV)

Sts
"Alter ego"

GS

Variante 2

VolkswirtschaftsdepartementMögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Aussenwirtschaft Sts
- Bundesamt für Industrie,
Gewerbe und Arbeit
- Bundesamt für Konjunkturfragen Sts (Gruppe)
- Bundesamt für Landwirtschaft
(inkl. Eidg. Getreidever-
waltung) GS
- Bundesamt für Raumplanung ev. Sts (Dir. BUWAL)
- Bundesamt für Umwelt, Wald
und Landschaft

**Verkehrs- und Energiewirtschafts-
departement**

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Verkehr

- Bundesamt für Zivilluftfahrt

- Bundesamt für Strassen (inkl.
Hauptabteilung Strassen-
verkehr des Bundesamtes für
Polizeiwesen)

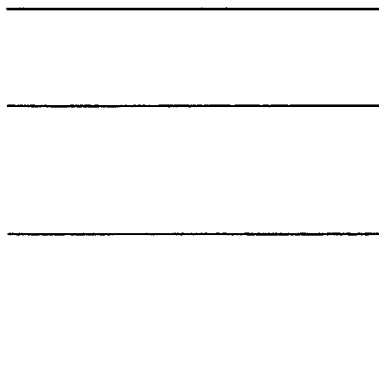
- SBB

- Bundesamt für Wasserwirtschaft

- Bundesamt für Energiewirt-
schaft

- Bundesamt für Kommunikation

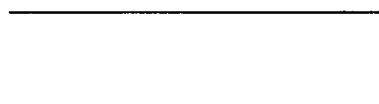
- PTT



Sts (Gruppe)



GS



Sts (Dir. BEW)



Reorganisationsvorhaben bei PTT und SBB

Variante 3

BundeskanzleiMögliche Strukturierung:

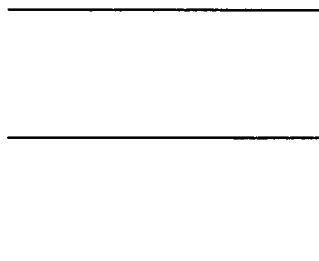
- Dienst für Präsidialaufgaben	VK
- Planungsdienst	
- Dienst für Bundesratsgeschäfte	
- Administrative Dienste	
- Informationsdienst	VK
- Zentrale Sprachdienste	
- Rechtsdienst	
- Zentraler Beschwerdedienst (des Bundesamtes für Justiz)	
- Zentralstelle für Gesamtver- teidigung, Dienst für Krisen- bewältigung	VK
- Schweizer Bundesarchiv	
- Eidg. Parlaments- und Zentralbibliothek	
- Verwaltungskontrolle des Bundesrates	

BK

Reorganisationsvorhaben in Diskussion: Entflechtung von administrativen und Planungsaufgaben, Rechtsdienst

Departement des AuswärtigenMögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
- Politische Direktion
 - Direktion für Verwaltungsangelegenheiten und Aussendienst
 - Diplomatische und konsularische Vertretungen der Schweiz im Ausland
- Bundesamt für Aussenwirtschaft
- Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe
- Direktion für internationale Organisationen
- Direktion für Völkerrecht



Sts (Dir. PD)

Sts

GS

ev. Sts

Reorganisationsvorhaben: insb. Zukunft der Direktionen für internationale Organisationen sowie für Völkerrecht

Variante 3

**Departement für Bildung, Kultur
und Soziales (bisher EDI)**Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Bildung und
Wissenschaft

- Schweizerischer Schulrat
(inkl. ETH-Bereich, Landwirt-
schaftliche Forschungs-
anstalten)

- Bundesamt für Kultur (inkl.
Landesmuseum und Landes-
bibliothek)

- Bundesamt für Gesundheitswesen

- Eidg. Alkoholverwaltung

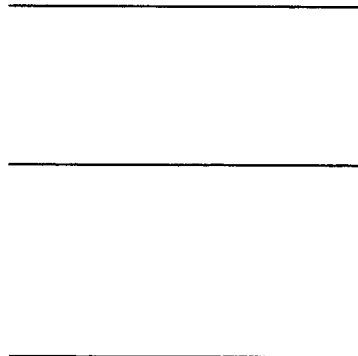
- Bundesamt für Veterinärwesen

- Eidg. Sportschule Magglingen

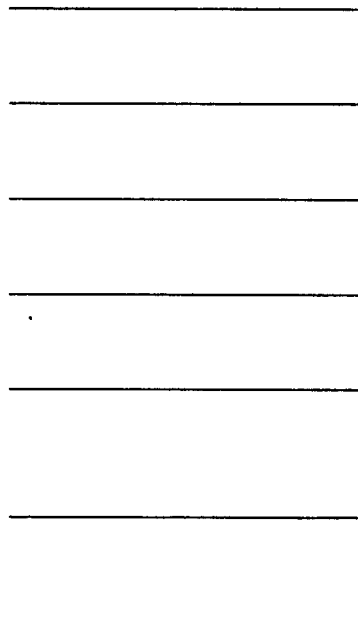
- Bundesamt für Sozial-
versicherung

- Bundesamt für Militär-
versicherung

- Bundesamt für Wohnungswesen



Sts (Gruppe)



Sts (Gruppe)

GS

**Departement des Innern
(bisher EJPD)**

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat

- Bundesamt für Justiz
(ohne Zentraler Beschwerdedienst) Sts

- Bundesamt für Polizeiwesen
(ohne Hauptabteilung Strassenverkehr)

- Bundesamt für Staatssicherheit
(= neues Bundesamt nach Reorganisation Bundesanwaltschaft) Sts (Gruppe)

- Bundesamt für Ausländerfragen

- Bundesamt für Flüchtlinge GS

- Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (ohne quantitativer Gewässerschutz) Sts (Dir. BUWAL)

- Bundesamt für Raumplanung

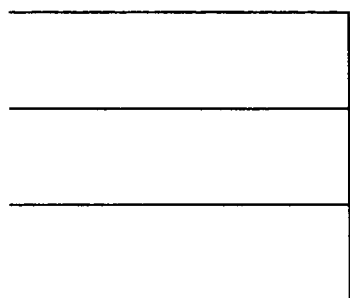
- [- Bundesanwalt]

Weitere Reorganisationsvorhaben: Pläne betr. Bundesämter für Flüchtlinge sowie für Ausländerfragen

Departement für Finanzen und Dienstleistungen

Mögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
- Eidg. Finanzverwaltung
- Eidg. Steuerverwaltung
- Eidg. Zollverwaltung
- Amt für Bundesbauten
- Eidg. Personalamt
- Eidg. Versicherungskasse
- Bundesamt für Informatik
- Eidg. Drucksachen und Materialzentrale
- Bundesamt für Privatversicherungswesen



Sts (Dir. EFV)

Sts
"Alter ego"

GS

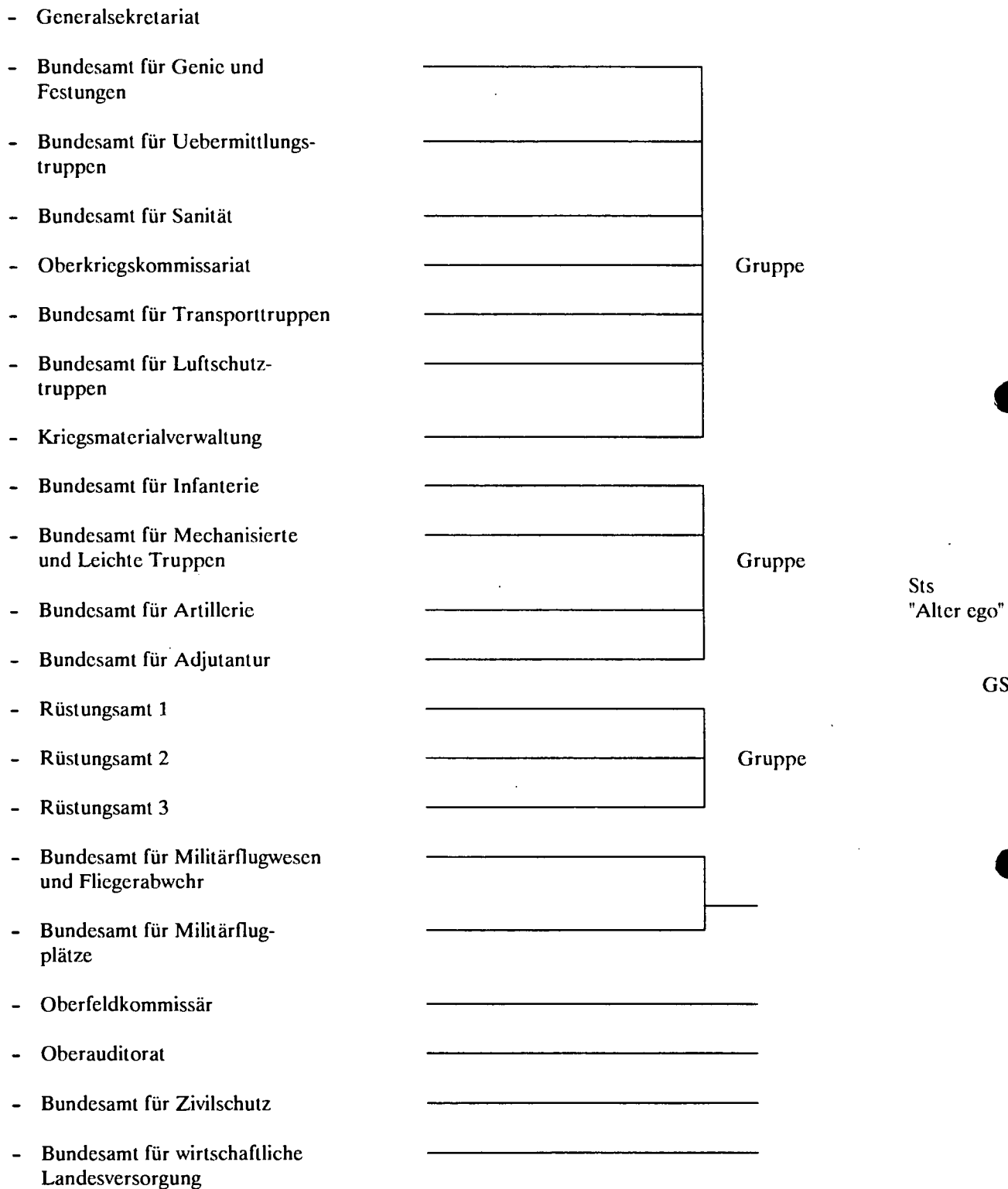
[- Eidg. Bankenkommission]

[- Eidg. Finanzkontrolle]

Variante 3

Sicherheitsdepartement

Mögliche Strukturierung:



Sts
"Alter ego"

GS

Reorganisationsvorhaben: Gruppenorganisationen, Zukunft diverser Aemter mit eigenen Waffenchefs

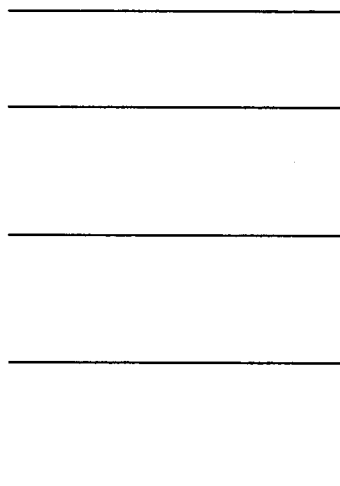
Variante 3

VolkswirtschaftsdepartementMögliche Strukturierung:

- Generalsekretariat
- Bundesamt für Industrie,
Gewerbe und Arbeit
- Bundesamt für Konjunktur-
fragen
- Bundesamt für Landwirtschaft
(inkl. Eidg. Getreidever-
waltung; ohne landwirtschaft-
liche Forschungsanstalten)
- Bundesamt für Rüstungsbetriebe
- Bundesamt für Statistik
- Bundesamt für Landes-
topographie
- Schweiz. Meteorologische
Anstalt
- Bundesamt für geistiges
Eigentum
- Eidg. Amt für Messwesen



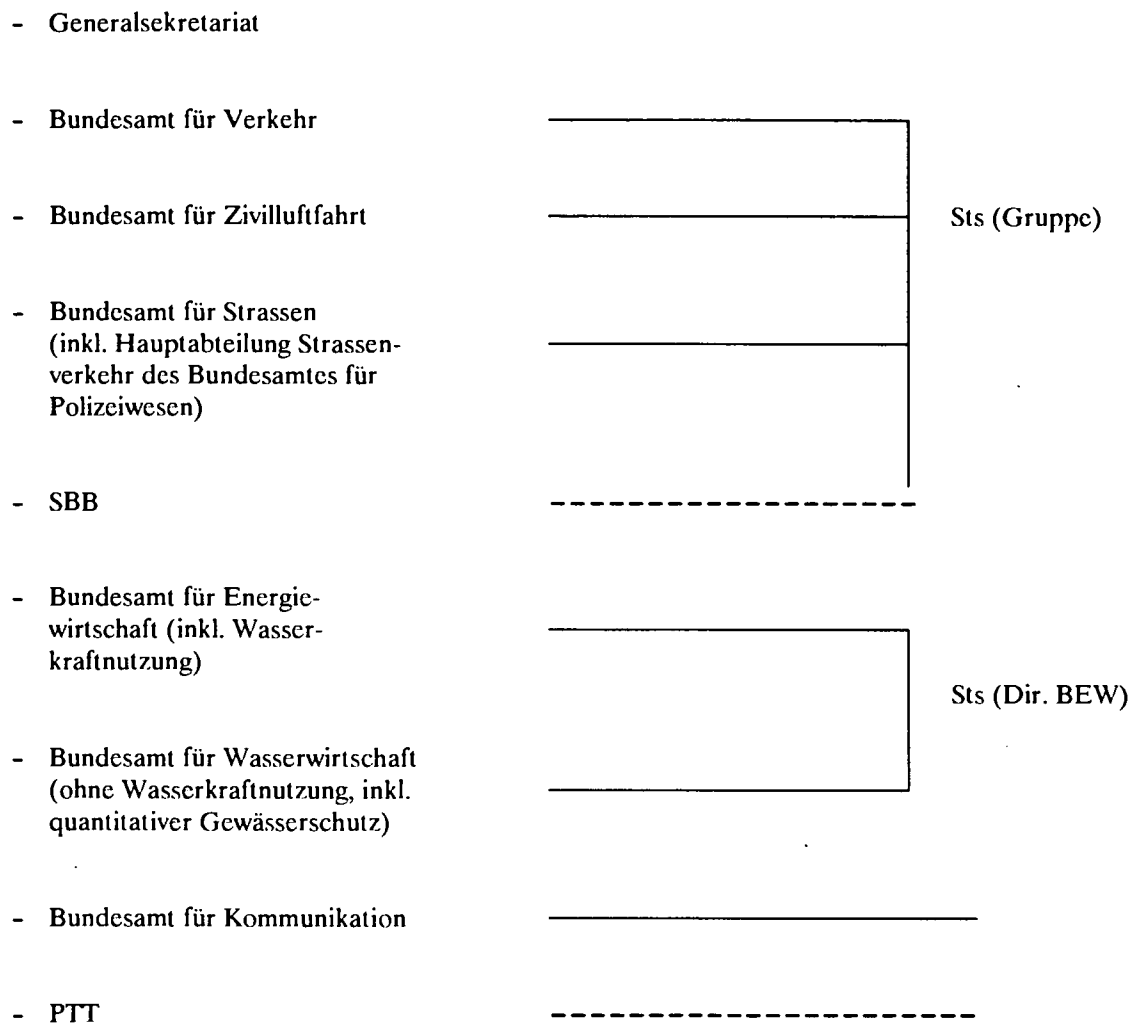
Sts (Dir. BIGA)

Sts
"Alter ego"

"autonom"

Departement für Energie und Verkehr

Mögliche Strukturierung:



Reorganisationsvorhaben: Reorganisationen PTT und SBB, Ausgestaltung eines reduzierten Bundesamtes für Wasserwirtschaft

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangssituation	1	5.4.7.	Vertretungsfunktionen gegenüber der Öffentlichkeit (Medien, Parteien, Interessenorganisationen)	23
1.1.	Das gegenwärtige schweizerische Regierungssystem und seine Voraussetzungen	1	6.	Verstärkung der interdepartementalen Koordination	23
1.2.	Veränderte Voraussetzungen	3	6.1.	Staatssekretären-Ausschüsse	23
1.3.	Reformziele	3	6.1.1.	Der allgemeine Einsatz	23
2.	Das vom Bundesrat bezeichnete Reformmodell 1993	4	6.1.2.	Der Einsatz im Rahmen der strategischen Führung (Legislaturplanung)	24
2.1.	Beschlüsse des Bundesrates	4	6.2.	Departementsübergreifendes Projektmanagement	24
2.2.	Das Lösungskonzept im Ueberblick	5	7.	Generalsekretäre	25
3.	Der Bundesrat als Kollegium	6	8.	Gruppen- und Amtsdirektoren	26
3.1.	Hauptmerkmale	6	8.1.	Gruppendirektoren	26
3.2.	Planendes staatsleitendes Organ	8	8.2.	Amtsdirektoren	26
3.3.	Neuerungen in der Kollegiumsarbeit	9	9.	Persönlicher Status	27
3.3.1.	Die Kollegiumsaufgaben	9	10.	Gliederung der Verwaltung	27
3.3.2.	Vorbereitung der Bundesrats-sitzungen, Beschleunigung der Entscheidungsverfahren	11	11.	Ausgewählte Fragen der Beziehungen der Exekutive nach aussen	28
3.3.3.	Der Bundespräsident	11	11.1.	Zur Bundesversammlung	28
3.3.4.	Die Bundeskanzlei	12	11.2.	Zur Öffentlichkeit	29
3.3.5.	Geschäftsordnung des Bundesrates	13	11.2.1.	Allgemein	29
4.	Der Departementsvorsteher	14	11.2.2.	Zu den Medien im besonderen	30
4.1.	Hauptmerkmale	14	11.3.	Zu den Kantonen	30
4.2.	Bewältigung der Doppelstellung bei veränderten Voraussetzungen	15	11.4.	Zu ausländischen Staaten und internationalen Organisationen	31
4.2.1.	Verbesserung der Führungs- und der Verwaltungsstrukturen	15	12.	Die Durchführung der Regierungsreform 1993	31
4.2.2.	Dem Departementschef angepasste Führungs- und Verwaltungsstrukturen - Umsetzung	16	12.1.	Rechtsänderungen	31
4.2.3.	Funktionen eines departementalen Führungsgremiums	17	12.2.	Bezugnahme auf die Sofortvorkehrungen und auf Beilage 5 der Juni-Papiere	31
5.	"Staatssekretäre"	18	12.3.	Personelle und finanzielle Konsequenzen	32
5.1.	Mögliche Arten von Staatssekretären für den Bund	18	13.	Anschlussfragen für fortgeführte Reformen	32
5.1.1.	Anforderungen mit Blick auf die Beschlüsse des Bundesrates vom 24. Juni 1992	18	Anhang:	- 2 schematische Darstellungen	35
5.1.2.	Staatssekretär auf Stufe Departement	19		- Mögliche Umstrukturierung der Bundesverwaltung	37
5.1.2.1.	Departementsdirektor	19			
5.1.2.2.	"Alter ego" des Departementschefs	19			
5.1.3.	Staatssekretär als Gruppendirektor	19			
5.1.4.	Staatssekretär als Amtsdirektor	20			
5.2.	Bestellung und Ausscheiden	20			
5.3.	Anzahl von Staatssekretären	21			
5.4.	Allgemeine Funktionen	21			
5.4.1.	Leitungsfunktionen im Departement	21			
5.4.2.	Beratungsfunktionen im Departement	22			
5.4.3.	Departementsübergreifende Koordinationsfunktionen	22			
5.4.4.	Kabinettsfunktionen	22			
5.4.5.	Vertretungsfunktionen gegenüber dem Parlament	22			
5.4.6.	Vertretungsfunktionen gegenüber dem Ausland	23			

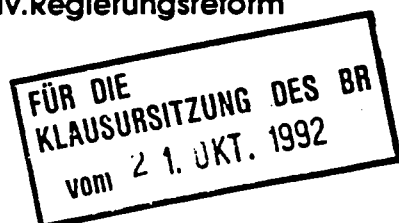
Version mit Unterschrift folgt.



STÄNDERAT
 CONSEIL DES ÉTATS
 CONSIGLIO DEGLI STATI

Bern, 21. Oktober 1992

KOMMISSION DES STÄNDERATES
 90.231 Pa.IV.Regierungsreform



An den Bundesrat

Herr Bundespräsident
 Herren Bundesräte

Die Kommission des Ständerates, welche sich mit der Verwirklichung der vom Ständerat gutgeheissenen parlamentarischen Initiative zur Regierungsreform befasst, kommt nach grundsätzlichen Diskussionen und nach Anhörung verschiedener Experten zu den folgenden Schlüssen:

1. Die Kommission bekräftigt ihre einhellige Meinung, dass eine **Regierungsreform notwendig** ist.

2. **Sie befürwortet mehrheitlich das Modell A/C 3.**

Die Regierung soll aus zwei Ebenen bestehen, die beide politisch der Bundesversammlung verantwortlich sind. Der Bundesrat wird weiterhin von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt, die Staatssekretäre bzw. Minister werden vom Bundesrat gewählt, von der Bundesversammlung bestätigt. Die Staatssekretäre werden vom Bundesrat entlassen. Die Staatssekretäre haben schwergewichtig die operative Führung inne und können sowohl im Plenum als auch in den parlamentarischen Kommissionen selbständig auftreten. Es ist dem Bundesrat bzw. dem zuständigen Departementschef überlassen zu bestimmen, wo er sich vertreten lassen will. Immerhin ist davon auszugehen, dass bei Eintretensdebatten von grundsätzlicher Tragweite und politisch umstrittenen wesentlichen Gesetzgebungsfragen der zuständige Departementschef selbst den Bundesrat vertritt.

Der Bundesrat tagt im Prinzip ohne Staatssekretäre. Er soll sich wesentlich stärker auf die sog. strategischen Fragen und bei einer Vorlage auf die politischen Eckwerte konzentrieren und sich von operativen Fragen und Fragen der Verwaltungsführung spürbar entlasten. Eine völlige Abkoppelung des Bundesrates von Fragen der Verwaltungsführung ist jedoch nicht wünschbar. Die freigewordene Kapazität soll für Diskussionen und Grundsatzentscheide im Bundesratskollegium genutzt werden.

Die Zahl der Bundesräte bleibt im Interesse einer breiten (sprach-) regionalen und politischen Vertretung bei 7. Es werden 14 Staatssekretäre gewählt, im Prinzip zwei für jedes Departement. Die Verwaltungsorganisation soll aber flexibel sein: der für einen Problembereich verantwortliche Departementschef soll auch einen oder mehrere 'departementsfremde' Staatssekretäre beiziehen können, um dem Bundesrat Lösungsvorschläge einer Projektgruppe unterbreiten zu können. Die heutige

Verwaltungsorganisation muss überprüft werden, sodass die grossen Departemente verkleinert werden können.

3. Eine starke Minderheit der Kommission bevorzugt das Modell B.

Die Regierung soll lediglich aus dem Bundesrat bestehen. Staatssekretäre sollen zur Entlastung der Departementsvorsteher im Departement, gegenüber parlamentarischen Kommissionen und insbesondere auch bei internationalen Verhandlungen und Konferenzen gewählt werden. Sie sollen aber Chefbeamte bleiben. Jedes Mitglied des Bundesrates bleibt Vorsteher eines Departementes und trägt auch einen Teil der operativen Verantwortung, d.h. der Verantwortung für die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament.

Der Bundesrat wird auf 9, ev. auf 11 Mitglieder vergrössert. Die grossen Departemente werden aufgeteilt. Der Bundespräsident wird auf 2, ev. 4 Jahre gewählt. Er hat keine Richtlinienkompetenz, sondern ist wie heute primus inter pares. Er behält sein Departement, steht aber zusätzlich dem Präsidialdepartement vor, der heutigen Bundeskanzlei.

Die Verkleinerung gewisser Departemente, die vermehrte Zusammenfassung von Aemtern zu Gruppen, die Wahl von Staatssekretären und die längere Amtsdauer des Bundespräsidenten sollen im Bundesrat Raum schaffen für vermehrte Diskussionen und Grundsatzentscheide im Kollegium.

4. Hervorheben möchten wir, dass die Kommission - unabhängig vom gewählten Modell - am Kollegialitätsprinzip für den Bundesrat festhalten will.

Sie betont ferner, dass die Entlastung des Bundesrates in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz sich als dringlich erweist.

Die Kommission erwartet, dass der Bundesrat bei seinen weiteren Beratungen die hier vorgetragenen Überlegungen der Kommission berücksichtigt. An der vorgesehenen Sitzung vom 19. November 1992 werden wir Gelegenheit haben, die konkreten Entscheide des Bundesrates zu diskutieren.

Wir danken Ihnen, Herr Bundespräsident, Herren Bundesräte, für Ihren Einsatz für eine zeitgemässe Regierungsreform.

Für die Kommission
Der Präsident:

Hans Jörg Huber

Der Sekretär:

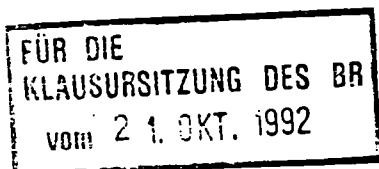
Christoph Lanz



STÄNDERAT
CONSEIL DES ÉTATS
CONSIGLIO DEGLI STATI

Berne, le 21 octobre 1992

**Commission du Conseil des Etats
90.231 Iv.pa. Réforme du gouvernement**



Au Conseil fédéral

Monsieur le Président de la Confédération,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

La commission du Conseil des Etats chargée de donner suite à l'initiative parlementaire sur la réforme du gouvernement, que la Chambre a adoptée, parvient, après un débat portant sur le fond de la question et après l'audition de plusieurs experts, aux conclusions suivantes:

1. La commission unanime confirme son opinion selon laquelle une **réforme du gouvernement est nécessaire**.
2. **La majorité de la commission est favorable au modèle A/C 3.**
Le gouvernement doit avoir une structure à deux niveaux, la responsabilité politique envers l'Assemblée fédérale étant le fait des deux. Le Conseil fédéral sera comme auparavant élu par l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, alors que les secrétaires d'Etat ou les ministres seront nommés par le gouvernement, le Parlement devant confirmer leur nomination. Ces secrétaires pourront être relevés de leurs fonctions par le Conseil fédéral. Ils assumeront pour l'essentiel la direction opérationnelle et pourront s'exprimer de façon indépendante aussi bien devant les commissions parlementaires qu'à la Chambre. Il appartiendra au Conseil fédéral ou à chaque chef de département de déterminer les cas dans lesquels ils se feront représenter. On admet cependant que le chef du département intéressé représentera lui-même le gouvernement lors de débats fondamentaux d'entrée en matière ou de délibérations sur des questions législatives importantes, donnant lieu à des discussions de nature politique.

En principe, les secrétaires d'Etat ne participeront pas aux séances du Conseil fédéral. Le gouvernement devra axer ses travaux sur les questions de stratégie et, dans une affaire donnée, sur les aspects politiques fondamentaux de celle-ci, et se décharger, dans une large mesure, des tâches de direction opérationnelle de l'administration. Il n'est cependant pas souhaitable de soustraire entièrement au Conseil fédéral le traitement des problèmes administratifs. La capacité de travail ainsi libérée sera mise à profit pour des discussions et la prise de décisions de principe au sein du collège gouvernemental.

Le nombre des conseillers fédéraux reste fixé à 7, ce qui permet d'assurer une large représentation des régions (linguistiques) et politique. On nommera 14 secrétaires d'Etat, soit en principe 2 par département. L'organisation de l'administration devra cependant rester souple: le chef de département chargé de traiter une affaire devra pouvoir demander l'assistance d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat d'autres départements, afin de soumettre au Conseil fédéral des solutions élaborées par un groupe de travail. Il faut réexaminer l'organisation actuelle de l'administration, de manière à redimensionner les grands départements.

3. **Au sein de la commission, une importante minorité est favorable au modèle B.**
 Le gouvernement doit être constitué uniquement par le Conseil fédéral. On nommera des secrétaires d'Etat au sein de chaque département afin de réduire la charge de travail du chef de celui-ci et de le représenter devant les commissions parlementaires, ainsi que lors de négociations et de conférences internationales. Ces secrétaires d'Etat n'en resteront pas moins des fonctionnaires supérieurs. Chaque membre du Conseil fédéral continuera à diriger un département et restera responsable du déroulement des travaux de celui-ci sur le plan opérationnel, c'est-à-dire qu'il répondra de la direction administrative de son département devant le Parlement.

Le nombre de conseillers fédéraux sera porté à 9, voire à 11. On subdivisera les grands départements. Le président de la Confédération sera élu pour une période de 2, voire de 4 ans. Il n'aura pas de fonction dirigeante, mais restera comme aujourd'hui le premier entre ses pairs. Il sera chef d'un département comme c'est déjà le cas, mais aura en outre la direction du département présidentiel, l'actuelle Chancellerie fédérale.

Le redimensionnement de certains départements, la fusion de nombreux offices qui seront remplacés par des groupements, la nomination de secrétaires d'Etat et la prolongation du mandat présidentiel laisseront au Conseil fédéral plus de latitude pour la discussion et la prise de décisions de principe au sein du collège gouvernemental.

4. Nous désirons insister sur le fait que la commission entend maintenir - quel que soit le modèle adopté - le principe de la collégialité du Conseil fédéral.

La commission relève en outre qu'il est urgent de réduire les charges qui incombent au Conseil fédéral en tant qu'instance de recours.

La commission attend du gouvernement la prise en considération des avis exprimés dans la présente, lors de ses futures délibérations. A la séance prévue pour le 19 novembre 1992, nous aurons l'occasion d'étudier les décisions prises par le Conseil fédéral.

En vous remerciant, Monsieur le Président, Messieurs, pour votre engagement en faveur d'une réforme du gouvernement, nous vous prions d'agréer nos salutations distinguées.

Au nom de la commission

Le président:

Hans Jörg Huber

Le secrétaire:

Christoph Lanz



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bern, den 23. Oktober 1992

301-C6/5/11

FÜR DIE
 KLAUSURSITZUNG DES BR
 vom 28. OKT. 1992

An den Bundesrat

Ergänzung zum
 Aussprachepapier der BK
 vom 8. Oktober 1992

Regierungsreform

- **Definitive Beschlussfassung über die Ausgestaltung der Reform 1993 (= Phase 1)**
- **Beschlussfassung über den Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2)**

Folgerungen aus der BR-Klausursitzung vom 21. Oktober 1992

Aufgrund der Diskussion anlässlich der Klausursitzung des Bundesrates vom 21. Oktober 1992 ergänzen wir die Ausführungen in unserem Aussprachepapier vom 8. Oktober 1992 sowie zum Diskussionspapier der AGFB. Es handelt sich um die zur Sprache gekommenen Einzelfragen. Sie decken nicht alle Punkte des Modells ab. Diese sind erneut im beiliegenden Beschlussesentwurf aufgeführt.

1. Die möglichen Funktionen der Staatssekretäre

Gemäss Auftrag des Bundesrates vom 24. Juni 1992, wonach die Staatssekretäre sehr flexibel einsetzbar sein sollen, hat die AGFB auf den Seiten 18 ff. eine ganze Reihe von möglichen Ausgestaltungsformen aufgelistet. Es können ihnen Leitungs-, Beratungs-, Koordinations- sowie Vertretungsfunktionen gegenüber Parlament, Ausland oder Öffentlichkeit (Medien, Parteien, Interessenorganisationen) übertragen werden. Je nach Einsatz, ob auf Departementsstufe (Departementsdirektor, "Alter ego") oder auf Gruppen- oder Aemterstufe, können die Sachbereiche, für die ein Staatssekretär zuständig sein soll, bestimmt werden. Die Departementschefs sollen die Möglichkeit erhalten, die Pflichtenhefte der Staatssekretäre aus dem gesamten Angebotsfächer nach ihren eigenen Präferenzen zusammenzustellen.

Aus den neuen Einsatzmöglichkeiten wird die herausgehobene politische Funktion der Staatssekretäre ersichtlich. Zusätzlich unterstrichen wird sie durch die vorgesehenen Mög-

lichkeiten, dass die Staatssekretäre den departementalen Führungsgremien angehören und dass sie sporadisch zu Bundesratssitzungen eingeladen werden. Allerdings sollen sie klar ihrem Departementschef unterstellt sein und nur von ihm und dem Bundesrat, keinesfalls aber direkt von der Bundesversammlung zur Verantwortung gezogen werden können. Deshalb ist auch darauf zu verzichten, sie durch das Parlament bestätigen zu lassen. Dies könnte schliesslich zu unerträglichen Konkurrenzverhältnissen sowie zu politischen Implikationen führen, welche einem sachlichen Auswahlverfahren abträglich wären.

Zur Frage der Zahl neuer Staatssekretäre: Die Einführung einer oberen Begrenzung (3 Staatssekretäre pro Departement) ist unbestritten. Würde auch eine Mindestzahl (nämlich 1 Staatssekretär pro Departement) vorgeschrieben, könnte besser garantiert werden, dass die Reform 1993 auch wirkungsvoll umgesetzt wird. Auf diese Weise liesse sich der Reformwille unterstreichen. Demgegenüber könnte eine derartige Vorschrift in einzelnen Departementen auch zu "Verlegenheitslösungen" führen, jedenfalls dann, wenn man von den gegenwärtigen Departementsstrukturen ausgeht.

2. Die Rolle der Staatssekretären-Ausschüsse

Eine Institutionalisierung von Staatssekretären-Ausschüssen auf breiter Basis birgt gewisse Probleme in sich. Einerseits bestehen bereits diverse interdepartementale Koordinationsgremien; andererseits könnte eine grosse Zahl derartiger Ausschüsse zu neuen Problemen und zur Notwendigkeit einer "Koordination der Koordination" führen.

Der Einsatz derartiger Ausschüsse sollte aber in geeigneten Fällen ermöglicht werden. Allerdings ist zu vermeiden, dass sie in Konkurrenz zur Generalsekretärenkonferenz treten oder sie ersetzen. Gewisse andere bestehende interdepartementale Fachausschüsse könnten aber zur Verbesserung der Effizienz in Staatssekretären-Ausschüsse übergeführt werden, wobei die Beteiligung anderer Personen (Amtsdirektoren oder hohe Beamte) möglich sein muss.

Die Schaffung einer grossen Zahl von Ausschüssen wird schliesslich durch die relativ geringe Gesamtzahl von Staatssekretären verunmöglicht. Diese Einsatzmöglichkeit spricht aber dafür, dass jedes Departement mindestens über einen Staatssekretär verfügen sollte.

3. Flexible Departementsorganisationen

Die Flexibilisierung der Departementsorganisation und damit die Errichtung von dem Departementschef angepassten Führungs- und Verwaltungsstrukturen bedingt eine Verlagerung gewisser Organisationskompetenzen von der Bundesversammlung auf den Bundesrat. Insbesondere muss die Verschiebung von Bundesämtern über Departementsgrenzen hinweg in die alleinige Kompetenz des Bundesrates fallen. Dies ermöglicht auch, von Zeit zu Zeit gemäss den Präferenzen der Mitglieder des Bundesrates einzelne Aufgabengebiete neu zusammenzu-

stellen, wie dies auch auf kantonaler Ebene teilweise möglich ist. Aenderungen sind allerdings mit der gebotenen Zurückhaltung vorzunehmen.

Die Verlagerung der Organisationskompetenz wird auch ein Prüfstein für das Parlament sein, ob es zu wirklichen Reformen bereit ist.

4. Departementskabinett

Wünschbar ist auch eine Verstärkung des persönlichen Stabes der Departementsvorsteher durch die Bildung eines Departementskabinetts. Dieses Organ, beispielsweise geleitet durch einen Staatssekretär "Alter ego", könnte sich sowohl mit Kollegiums- wie auch mit Departementsangelegenheiten befassen. Seine Abgrenzung zum departementalen Führungsgremium müsste allerdings im Rahmen der Ausarbeitung der Botschaft 1993 genauer ermittelt werden.

5. Die Aufgaben der Bundeskanzlei

Die Bundeskanzlei bleibt zentrales Stabsorgan des Bundesrates. In dieser Eigenschaft soll sie insbesondere den Bundespräsidenten bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in verstärktem Masse unterstützen können.

6. Umfeld der weiteren Reform (= Phase 2)

Die Notwendigkeit weiterer Reformschritte, unter Einschluss von Verfassungsrevisionen, ist bis jetzt unbestritten geblieben und auch von der ständerätlichen Kommission Hans Jörg Huber betont worden. Diese erwartet am 19. November 1992 Aussagen über die einzuschlagende Richtung.

Daraus darf allerdings kein neuer (Erwartungs-)Druck auf den Bundesrat entstehen. Insofern muss verdeutlicht werden, dass mit der Reform 1993 ein erster wesentlicher Schritt getan wird und dass erst anschliessend - und unter Berücksichtigung der Erfolge der Reform 1993 sowie neuer schweizerischer und internationaler Entwicklungen (Europa-Frage etc.) - weitere tiefgreifende Reformschritte eingeleitet werden sollen. Mithin ist zu verdeutlichen, dass ohne Zeitdruck und ohne Hast, aber auch ohne falsche Erwartungen die weitere Reform angegangen werden muss.

7. Berücksichtigung der Stellungnahme der Ständeratskommission

Die Mehrheit der Kommission befürwortet Modell A/C 3: Die Regierung soll aus zwei Ebenen bestehen, die beide politisch der Bundesversammlung verantwortlich sind. Deshalb wird auch eine Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung befürwortet. Eine völlige Abkoppelung des Bundesrates von Fragen der Verwaltungsführung wird jedoch nicht

als wünschbar erachtet. Im Prinzip seien zwei Staatssekretäre für jedes Departement vorzusehen. Die Verwaltungsorganisation soll flexibel sein, indem ein Departementschef in einzelnen Fragen auch gemeinsam mit "departementsfremden" Staatssekretären Projektgruppen bilden kann. Schliesslich wird verlangt, dass grosse Departemente verkleinert werden.

Eine starke Minderheit der Kommission bevorzugt Modell B, mit 9 oder 11 Bundesräten, und einem auf 2 oder 4 Jahre gewählten Präsidenten, welcher aber "Primus inter pares" bleibt.

Festgehalten werden soll in jedem Fall am Kollegialitätsprinzip. Betont wird schliesslich die Dringlichkeit der Entlastung des Bundesrates von seiner Funktion als Beschwerdeinstanz.

Beurteilung der Stellungnahme der ständerätlichen Kommission: Die Vorstellungen sind mit den bisherigen Beschlüssen des Bundesrates und der laufenden Diskussion vereinbar. Abweichungen gibt es in Einzelheiten: Das Modell des Bundesrates befindet sich - mit der Betonung der leichteren Anpassungsfähigkeit der Führungs- und Verwaltungsstrukturen - bereits in einem nächsten Entwicklungsstadium. Das Modell der Ständeratskommission ist dabei eine mögliche Form der Realisierung. Allerdings sieht die Kommission die Staatssekretäre deutlicher in der Rolle als neue hierarchische Zwischenstufe. Sollten sie gar gewisse Regierungsfunktionen übernehmen, wäre allerdings eine Verfassungsrevision nötig, die mit der Reform 1993 nicht erfolgt. Die Frage der Verkleinerung grosser Departemente wird nach dem Konzept des Bundesrates erst aktuell, wenn die Gesetzesänderungen der Reform 1993 in Kraft treten (Verlagerung der Organisationskompetenz auf den Bundesrat). Die Belastung des Bundesrates in seiner Funktion als Rekursinstanz darf nicht überbewertet werden.

Die Anliegen der starken Minderheit können im Rahmen der Reform Phase 2 geprüft werden.

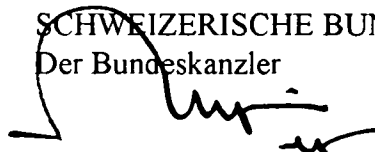
8. Weiteres Vorgehen

Aufgrund der Diskussion vom 21. Oktober 1992 haben wir die Punkte, über welche der Bundesrat Beschluss fassen soll (S. 3-5 des Aussprachepapiers vom 8. Oktober 1992), überarbeitet und (teilweise in Form von Alternativanträgen) in beiliegendem Beschlussesentwurf aufgenommen.

Die Ergebnisse der Diskussion vom 21. Oktober 1992 (inkl. Kommentare und Beurteilungen zu den Beschreibungen und Vorschlägen im Diskussionspapier der AGFB) sowie die Beschlüsse des Bundesrates vom 28. Oktober 1992 werden zu einer Stellungnahme zuhanden der ständerätlichen Kommission verarbeitet. Diese Stellungnahme soll dem Bundesrat zur abschliessenden Genehmigung am 11. November 1992 unterbreitet werden.

Die Stellungnahme des Bundesrates sowie das Diskussionspapier der AGFB werden anschliessend der Ständeratskommission übermittelt und am 12. November 1992 an einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI
Der Bundeskanzler



Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Stellungnahme der Ständeratskommission vom 21. Oktober 1992



Regierungsreform

- **Definitive Beschlussfassung über die Ausgestaltung der Reform 1993 (= Phase 1)**
 - **Beschlussfassung über den Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2)**
-

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 8.10.92 und der Ergänzung vom 23.10.92
 Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Die im Aussprachepapier vom 8. Oktober 1992, im Ergänzungspapier vom 23. Oktober 1992 sowie im Diskussionspapier der AGFB (Oktober 1992) konkretisierte Reform 1993 wird in den Grundzügen gutgeheissen.
2. Die Realisierung des Modells für die Reform 1993 wird in folgendem Rahmen vorgesehen:
 - 2.1 Die Departementsvorsteher können sich in der Leitung ihres Departementes durch ein departementales Führungsgremium unter Einbezug der Staatssekretäre und des Generalsekretärs unterstützen lassen.
 - a) *Dies soll als Möglichkeit vorgesehen werden.*
 - b) *Diese Möglichkeit ist auszuschliessen.*
 - 2.2 Die Departementsvorsteher können in ihren Departementen Kabinette (Ausbau der persönlichen Stäbe) bilden.
 - a) *Dies soll als Möglichkeit vorgesehen werden.*
 - b) *Diese Möglichkeit ist auszuschliessen.*
 - 2.3 **Erweiterte Organisationskompetenz:** Neben der schon vorhandenen Zuständigkeit zur Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern soll der Bundesrat auch die Kompetenz zur Schaffung von Aemtern sowie zu ihrer Zuordnung zu den Departementen oder Zusammenfassung zu Gruppen haben.
 - a) *ja*
 - b) *nein*
 - 2.4 Jeder Departementschef soll über die Möglichkeit verfügen, die departementalen Führungsstrukturen - im Einverständnis mit dem Bundesrat - nach seinen Bedürfnissen zu ordnen, insbesondere Personen und Funktionen der Staatssekretäre, Unterstellungsverhältnisse der Aemter, Gruppenbildungen.
 - a) *ja*
 - b) *nein*

- 2.5 Vorschläge der AGFB zur Umstrukturierung der Bundesverwaltung: Mit einem Entscheid kann zugewartet werden, bis der Bundesrat über die erweiterte Organisationskompetenz (gemäss Ziff. 2.3) verfügt.
- a) *ja*
 - b) *nein*
- 2.6 Bestellung der Staatssekretäre: Wahl durch den Bundesrat, auf Antrag des zuständigen Departementsvorstehers:
- a) *Bestätigung durch die Bundesversammlung*
 - b) *Bestätigung durch einen Ausschuss beider Räte*
 - c) *formelle Mitteilung über die erfolgte Wahl durch den Bundesrat an die Bundesversammlung*
- 2.7 Ausscheiden der Staatssekretäre: gemäss Teilrevision des Beamtengesetzes (Flexibilisierung, grundsätzlich nach dem gleichen System wie für alle Kader des Bundes, Vertragszusatz betreffend Beendigungsmöglichkeit bei einem Wechsel an der Departementsspitze).
- a) *ja*
 - b) *nein*
- 2.8 Anzahl Staatssekretäre:
- 2.8.1 Fixierung einer Höchstzahl pro Departement: 3
- a) *ja*
 - b) *nein*
- 2.8.2 Fixierung einer Mindestzahl pro Departement: 1
- a) *ja*
 - b) *nein*
- 2.9 Die Stellung des Bundespräsidenten und des Vizepräsidenten soll im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten gestärkt werden: Impulsfunktionen gemäss der Planung und Realisierung des beschlossenen Legislaturprogramms und seiner Beaufsichtigung, ebenso bei der Feststellung neuer politischer oder gesellschaftlicher Entwicklungen, auf schweizerischer wie auf internationaler Ebene.
- a) *ja*
 - b) *nein*
- 2.10 Die Unterstützungsfunktion (Stabsfunktion) des Bundeskanzlers zugunsten des Bundesrates und insbesondere des Bundespräsidenten soll ausgebaut werden.
- a) *ja*
 - b) *nein*

3. Rahmen der weiteren Reform (= Phase 2 unter Einschluss von Verfassungsrevisionen):

Die Weiterbearbeitung erfolgt in Fortentwicklung des bestehenden Systems und der Reform 1993, und zwar unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf schweizerischer und internationaler Ebene (insbesondere Klärung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa) sowie der Wirkungen der realisierten Reform 1993. Die weiteren Lösungen sind im gesamten Rahmen der ursprünglichen Modelle A, B und C zu suchen. Nicht in Betracht fallen die Modelle D und E.

Es ist nicht ein neues, in sich geschlossenes Gesamtmodell zu erarbeiten, sondern gezielt nach Lösungen in einzelnen komplexen Problembereichen zu suchen (Ziff. 13 des Diskussionspapiers der AGFB). Prioritäre Bearbeitungsbereiche sind:

- Verhältnis Bundesrat-Bundesversammlung (inkl. kohärente Verantwortlichkeitsordnung, ausgewogenes Kontrollsystem);
 - Verhältnis Bund-Kantone (inkl. Rolle des Ständerates);
 - zeitgemässer Rechtssetzungsprozess (unter Einbezug der Volksrechte).
4. Die BK wird beauftragt, im Sinne der geführten Diskussionen und der gefällten Beschlüsse für die BR-Sitzung vom 11. November 1992 eine Stellungnahme des Bundesrates zuhanden der zuständigen ständerätlichen Kommission vorzubereiten.
5. Die Stellungnahme des Bundesrates sowie das Diskussionspapier der AGFB werden anschliessend der ständerätlichen Kommission übermittelt und am 12. November 1992 an einer Pressekonferenz präsentiert (unter Teilnahme von Bundespräsident, Bundeskanzler, AGFB-Präsident).

Für getreuen Protokollauszug:



STÄNDERAT
CONSEIL DES ÉTATS
CONSIGLIO DEGLI STATI

Bern, 21. Oktober 1992

KOMMISSION DES STÄNDERATES
90.231 Pa.IV.Regierungsreform

An den Bundesrat

Herr Bundespräsident
Herren Bundesräte

Die Kommission des Ständerates, welche sich mit der Verwirklichung der vom Ständerat gutgeheissenen parlamentarischen Initiative zur Regierungsreform befasst, kommt nach grundsätzlichen Diskussionen und nach Anhörung verschiedener Experten zu den folgenden Schlüssen:

1. Die Kommission bekräftigt ihre einhellige Meinung, dass eine **Regierungsreform notwendig** ist.

2. **Sie befürwortet mehrheitlich das Modell A/C 3.**

Die Regierung soll aus zwei Ebenen bestehen, die beide politisch der Bundesversammlung verantwortlich sind. Der Bundesrat wird weiterhin von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt, die Staatssekretäre bzw. Minister werden vom Bundesrat gewählt, von der Bundesversammlung bestätigt. Die Staatssekretäre werden vom Bundesrat entlassen. Die Staatssekretäre haben schwergewichtig die operative Führung inne und können sowohl im Plenum als auch in den parlamentarischen Kommissionen selbständig auftreten. Es ist dem Bundesrat bzw. dem zuständigen Departementschef überlassen zu bestimmen, wo er sich vertreten lassen will. Immerhin ist davon auszugehen, dass bei Eintretensdebatten von grundsätzlicher Tragweite und politisch umstrittenen wesentlichen Gesetzgebungsfragen der zuständige Departementschef selbst den Bundesrat vertritt.

Der Bundesrat tagt im Prinzip ohne Staatssekretäre. Er soll sich wesentlich stärker auf die sog. strategischen Fragen und bei einer Vorlage auf die politischen Eckwerte konzentrieren und sich von operativen Fragen und Fragen der Verwaltungsführung spürbar entlasten. Eine völlige Abkoppelung des Bundesrates von Fragen der Verwaltungsführung ist jedoch nicht wünschbar. Die freigewordene Kapazität soll für Diskussionen und Grundsatzentscheide im Bundesratskollegium genutzt werden.

Die Zahl der Bundesräte bleibt im Interesse einer breiten (sprach-) regionalen und politischen Vertretung bei 7. Es werden 14 Staatssekretäre gewählt, im Prinzip zwei für jedes Departement. Die Verwaltungsorganisation soll aber flexibel sein: der für einen Problembereich verantwortliche Departementschef soll auch einen oder mehrere "departementsfremde" Staatssekretäre beiziehen können, um dem Bundesrat Lösungsvorschläge einer Projektgruppe unterbreiten zu können. Die heutige Verwaltungsorganisation muss überprüft werden, sodass die grossen Departemente verkleinert werden können.

3. Eine starke Minderheit der Kommission bevorzugt das Modell B.

Die Regierung soll lediglich aus dem Bundesrat bestehen. Staatssekretäre sollen zur Entlastung der Departementsvorsteher im Departement, gegenüber parlamentarischen Kommissionen und insbesondere auch bei internationalen Verhandlungen und Konferenzen gewählt werden. Sie sollen aber Chefbeamte bleiben. Jedes Mitglied des Bundesrates bleibt Vorsteher eines Departementes und trägt auch einen Teil der operativen Verantwortung, d.h. der Verantwortung für die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament.

Der Bundesrat wird auf 9, ev. auf 11 Mitglieder vergrößert. Die grossen Departemente werden aufgeteilt. Der Bundespräsident wird auf 2, ev. 4 Jahre gewählt. Er hat keine Richtlinienkompetenz, sondern ist wie heute primus inter pares. Er behält sein Departement, steht aber zusätzlich dem Präsidialdepartement vor, der heutigen Bundeskanzlei.

Die Verkleinerung gewisser Departemente, die vermehrte Zusammenfassung von Aemtern zu Gruppen, die Wahl von Staatssekretären und die längere Amtsdauer des Bundespräsidenten sollen im Bundesrat Raum schaffen für vermehrte Diskussionen und Grundsatzentscheide im Kollegium.

4. Hervorheben möchten wir, dass die Kommission - unabhängig vom gewählten Modell - am Kollegialitätsprinzip für den Bundesrat festhalten will.

Sie betont ferner, dass die Entlastung des Bundesrates in seiner Funktion als Beschwerdeinstanz sich als dringlich erweist.

Die Kommission erwartet, dass der Bundesrat bei seinen weiteren Beratungen die hier vorgetragenen Überlegungen der Kommission berücksichtigt. An der vorgesehenen Sitzung vom 19. November 1992 werden wir Gelegenheit haben, die konkreten Entscheide des Bundesrates zu diskutieren.

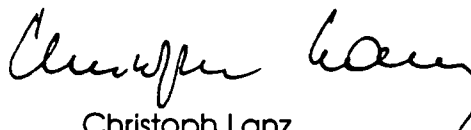
Wir danken Ihnen, Herr Bundespräsident, Herren Bundesräte, für Ihren Einsatz für eine zeitgemässe Regierungsreform.

Für die Kommission
Der Präsident:



Hans Jörg Huber

Der Sekretär:



Christoph Lanz



STÄNDERAT
CONSEIL DES ÉTATS
CONSIGLIO DEGLI STATI

Berne, le 21 octobre 1992

Commission du Conseil des Etats
90.231 lv.pa. Réforme du gouvernement

Au Conseil fédéral

Monsieur le Président de la Confédération,
Messieurs les Conseillers fédéraux,

La commission du Conseil des Etats chargée de donner suite à l'initiative parlementaire sur la réforme du gouvernement, que la Chambre a adoptée, parvient, après un débat portant sur le fond de la question et après l'audition de plusieurs experts, aux conclusions suivantes:

1. La commission unanime confirme son opinion selon laquelle une **réforme du gouvernement est nécessaire.**
2. **La majorité de la commission est favorable au modèle A/C 3.**
Le gouvernement doit avoir une structure à deux niveaux, la responsabilité politique envers l'Assemblée fédérale étant le fait des deux. Le Conseil fédéral sera comme auparavant élu par l'Assemblée fédérale siégeant en Chambres réunies, alors que les secrétaires d'Etat ou les ministres seront nommés par le gouvernement, le Parlement devant confirmer leur nomination. Ces secrétaires pourront être relevés de leurs fonctions par le Conseil fédéral. Ils assumeront pour l'essentiel la direction opérationnelle et pourront s'exprimer de façon indépendante aussi bien devant les commissions parlementaires qu'à la Chambre. Il appartiendra au Conseil fédéral ou à chaque chef de département de déterminer les cas dans lesquels ils se feront représenter. On admet cependant que le chef du département intéressé représentera lui-même le gouvernement lors de débats fondamentaux d'entrée en matière ou de délibérations sur des questions législatives importantes, donnant lieu à des discussions de nature politique.

En principe, les secrétaires d'Etat ne participeront pas aux séances du Conseil fédéral. Le gouvernement devra axer ses travaux sur les questions de stratégie et, dans une affaire donnée, sur les aspects politiques fondamentaux de celle-ci, et se décharger, dans une large mesure, des tâches de direction opérationnelle de l'administration. Il n'est cependant pas souhaitable de soustraire entièrement au Conseil fédéral le traitement des problèmes administratifs. La capacité de travail ainsi libérée sera mise à profit pour des discussions et la prise de décisions de principe au sein du collège gouvernemental.

Le nombre des conseillers fédéraux reste fixé à 7, ce qui permet d'assurer une large représentation des régions (linguistiques) et politique. On nommera 14 secrétaires d'Etat, soit en principe 2 par département. L'organisation de l'administration devra cependant rester souple: le chef de département chargé de traiter une affaire devra pouvoir demander l'assistance d'un ou de plusieurs secrétaires d'Etat d'autres départements, afin de soumettre au Conseil fédéral des solutions élaborées par un groupe de travail. Il faut réexaminer l'organisation actuelle de l'administration, de manière à redimensionner les grands départements.

3. Au sein de la commission, une importante minorité est favorable au modèle B.

Le gouvernement doit être constitué uniquement par le Conseil fédéral. On nommera des secrétaires d'Etat au sein de chaque département afin de réduire la charge de travail du chef de celui-ci et de le représenter devant les commissions parlementaires, ainsi que lors de négociations et de conférences internationales. Ces secrétaires d'Etat n'en resteront pas moins des fonctionnaires supérieurs. Chaque membre du Conseil fédéral continuera à diriger un département et restera responsable du déroulement des travaux de celui-ci sur le plan opérationnel, c'est-à-dire qu'il répondra de la direction administrative de son département devant le Parlement.

Le nombre de conseillers fédéraux sera porté à 9, voire à 11. On subdivisera les grands départements. Le président de la Confédération sera élu pour une période de 2, voire de 4 ans. Il n'aura pas de fonction dirigeante, mais restera comme aujourd'hui le premier entre ses pairs. Il sera chef d'un département comme c'est déjà le cas, mais aura en outre la direction du département présidentiel, l'actuelle Chancellerie fédérale.

Le redimensionnement de certains départements, la fusion de nombreux offices qui seront remplacés par des groupements, la nomination de secrétaires d'Etat et la prolongation du mandat présidentiel laisseront au Conseil fédéral plus de latitude pour la discussion et la prise de décisions de principe au sein du collège gouvernemental.

4. Nous désirons insister sur le fait que la commission entend maintenir - quel que soit le modèle adopté - le principe de la collégialité du Conseil fédéral.

La commission relève en outre qu'il est urgent de réduire les charges qui incombent au Conseil fédéral en tant qu'instance de recours.

La commission attend du gouvernement la prise en considération des avis exprimés dans la présente, lors de ses futures délibérations. A la séance prévue pour le 19 novembre 1992, nous aurons l'occasion d'étudier les décisions prises par le Conseil fédéral.

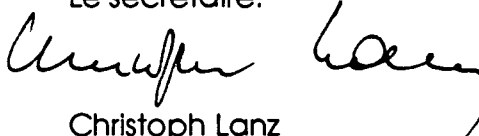
En vous remerciant, Monsieur le Président, Messieurs, pour votre engagement en faveur d'une réforme du gouvernement, nous vous prions d'agréer nos salutations distinguées.

Au nom de la commission

Le président:


Hans Jörg Huber

Le secrétaire:


Christoph Lanz