

0939



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss  
 Décision  
 Decisione

12. Mai 1993  
 Klausur

### Regierungsreform 1993: Vorentwurf für Gesetz und Erläuterungen

Aufgrund des Aussprachepapiers der BK vom 30.4.93  
 Aufgrund der Beratungen wird

beschlossen:

1. Generalsekretär / Staatssekretäre:
  - Jedes Departement soll bezüglich Einsatz von Generalsekretär / Staatssekretären über grösstmögliche Organisationsfreiheit verfügen.
  - Staatssekretäre sind auch in der Funktion als Gruppen- und Amtsdirektoren vorzusehen.
  - Die Bezeichnung "Staatssekretär" ist provisorisch.
2. Regierungs- und Departementssprecher: Art. 33 und 45 VE: Die Varianten werden für das Vernehmlassungsverfahren belassen.
3. Zahl der Staatssekretäre: Im Gesetz wird festgelegt:
  - Minimum: 1 Staatssekretär;
  - Maximum: 3 Staatssekretäre.
4. Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung ist nicht vorzusehen: Elimination der Variante in Art. 50 VE.
5. Erste Leitlinien für die Konkretisierung der Phase 2:
  - Bestätigung der Beschlüsse vom November 1992: Hauptgewicht auf Phase 1;
  - vor einem neuen "endgültigen" Modellentscheid sind folgende Modellvarianten genauer zu prüfen (und insb. ihre Folgewirkungen darzustellen):
    - Erhöhung der BR-Zahl und Stärkung des Präsidiums;
    - Modell D (parlamentarisches Regierungssystem);
    - Weiterentwicklung des in Phase 1 eingeschlagenen Wegs in Richtung des Modells C (zweistufige Regierung).
6. Vernehmlassungsverfahren:
  - bereinigte Vernehmlassungsvorlage Anfang Juni an den Bundesrat;
  - konferenzielle Durchführung Ende Juni/Anfang Juli mit Vertretern der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien;
  - Vorsitz Bundeskanzler (ev. Bundespräsident);
  - Versand der Unterlagen an die Kantone zur Kenntnisnahme (Anregungen seitens der Kantone sind aber möglich).
7. Auftrag an BK und AGFB zur Bereinigung der Vernehmlassungsunterlagen und Antragstellung an den Bundesrat.

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
	X	EDI	5	-
	X	EJPD	5	-
	X	EMD	5	-
	X	EFD	7	-
	X	EVD	5	-
	X	EVED	5	-
X		BK	8	-
		EFK		
		Fin.Del.		

Für getreuen Protokollauszug:

*Musalo Müller*





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bern, den 30. April 1993  
C6/6/35

An den Bundesrat

Aussprachepapier für die BR-  
Klausursitzung vom 12. Mai 1993

**Regierungsreform 1993: Vorentwurf für Gesetz und Erläuterungen**

Als Beilagen erhalten Sie den von der AGFB ausgearbeiteten Vorentwurf für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) sowie einen erläuternden Bericht, der sich in der Systematik bereits an die Form der Botschaft hält. Beide Dokumente werden - neben den Anpassungen aufgrund Ihrer Beschlüsse an der Klausursitzung - noch redaktionelle Korrekturen erfahren.

Die AGFB erfüllt damit den Auftrag des Bundesrates vom 11. November 1992, der schliesslich dazu führen soll, noch in diesem Jahr die Botschaft zur Reform 1993 zuhanden der eidgenössischen Räte zu verabschieden.

1. Überblick:

Zum Reformprozess und zu den vorliegenden Unterlagen sei - insbesondere im Sinne einer Zusammenfassung sowie als Hinweise auf die wichtigsten Punkte dieses Aussprachepapiers und der gesamten Vorlage 1993 - folgendes vermerkt:

- 1.1. Die Reform 1993 wird mittels einer Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 (SR 172.010) realisiert: Dieses Gesetz wird durch das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) abgelöst.
- 1.2. Die Grundzüge der Reform 1993 sind in Ziffer 4 des erläuternden Berichts dargestellt (S. 51).

- 1.3. Ziffer 6 des Berichts (ab S. 57) enthält die Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesartikeln. Den grösseren Kapiteln vorangestellt sind zusammenfassende Einführungen zu den einzelnen Institutionen. Besonders aufmerksam gemacht sei u.a. auf folgende Punkte:
- a. Gesetzesvorlage generell (S. 57),
  - b. Regierung (S. 58),
  - c. Funktionen des Bundesrates (S. 61),
  - d. Bundesrat als Kollegium (S. 68),
  - e. Bundespräsident (S. 74),
  - f. Bundeskanzler (S. 78),
  - g. Führung und Aufgabenwahrnehmung der Bundesverwaltung (S. 80),
  - h. Departemente (S. 86),
  - i. Staatssekretäre (S. 89),
  - k. departementsübergreifende Zusammenarbeit (S. 97).
- 1.4. Der Gesetzesentwurf enthält verschiedene Varianten:
- a. Variante zur Institution der Staatssekretäre (Ersatz für die Generalsekretäre, neue zentrale Verwaltungsdirektionen): S. 22-25 im Gesetzesentwurf; S. 107 im Bericht. Die AGFB favorisiert die Variante, welche ermöglicht, die Position der Staatssekretäre klarer zu umschreiben, ihre gehobene Bedeutung besser zu verdeutlichen und das vorhandene Konfliktpotential zwischen Staatssekretären und Generalsekretären zu eliminieren.
  - b. Varianten zu den Artikeln 33 und 45: Es geht um die Frage, ob die Titel des Regierungs- und des Departementssprechers offiziell einzuführen seien. Dies rechtfertigt sich in Anlehnung an vergleichbare Funktionen in anderen Demokratien sowie angesichts des bereits gepflegten Sprachgebrauchs.
  - c. Variante zu Artikel 48: Die AGFB wirft die Frage auf, ob es richtig ist, im Gesetz die Obergrenze von vier Staatssekretären pro Departement zu nennen. Dies könnte (bei der einfachen Multiplikation mit den sieben Departementen) zu unbeabsichtigten Diskussionen über eine - gerade nicht geplante - "inflationäre" und finanziell untragbare Einsetzungspraxis für Staatssekretäre führen. Ein derartiger möglicher und unnötiger Widerstand gegenüber der Vorlage kann vermieden werden, wenn die Variante eliminiert wird.
  - d. Variante zu Artikel 50: Nach Auffassung der AGFB sollte keine Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung vorgesehen werden. Die Nachteile (z.B. ähnlich hohe Legitimation wie die Mitglieder des Bundesrates selber, Gefahr des Überwiegens von politischen gegenüber fachlichen Auswahlkriterien, politische Vermischung mit den Wahlen in den Bundesrat) sind deutlich grösser als die Vorteile (insbesondere Akzeptanz der Staatssekretäre als Bundesratsvertreter in parlamentarischen Gremien). Als Variante sollte höchstens akzeptiert werden, dass ein Ausschuss des Parlaments, z.B. die Koordinationskonferenz, die Staatssekretäre bestätigen müsste.

Der Bundesrat sollte sich darüber aussprechen, wo Varianten im Gesetzesentwurf (zunächst einmal zuhanden der Vernehmlassung) stehen bleiben sollen und wo sie zu eliminieren oder aber an die Stelle des Hauptvorschlags zu setzen sind.

- 1.5. Zur Phase 2 der Regierungsreform: Aus den nach der letzten Bundesratswahl eingereichten Vorstössen (ausschliesslich parlamentarische Initiativen) lässt sich der Wille des Parlaments ableiten, dass die weiteren Reformschritte auf Verfassungsstufe (= die vom Bundesrat skizzierte Phase 2, die sich an die Reform 1993 anschliesst) rasch und intensiv voranzutreiben sind. Diese Einschätzung stimmt mit den Äusserungen der ständerätlichen Kommission Huber überein, welche sich am 27. April 1993 ein weiteres Mal von Bundesrat und AGFB über den Stand der Arbeiten orientieren liess und dabei deutlich die Wichtigkeit und Dringlichkeit der weiteren Reformschritte zum Ausdruck brachte. Aus der Sicht der Kommission ist zügig auf jenem Weg voranzuschreiten, den der Bundesrat im November 1992 skizziert hat. Verlangt wird insbesondere, dass in der Botschaft 1993 die Phase 2 in klaren Konturen zu umreissen sei und dass auch Präferenzen oder selektive Vertiefungsaufträge für ein neues "endgültiges" Regierungsmodell (Varianten aufbauend auf den Grundmodellen A-D) auszusprechen seien. (Zur bisherigen Haltung des Bundesrates: erläuternder Bericht S. 49.)

Anlässlich der Klausursitzung wird über die grundsätzliche Haltung des Bundesrates betreffend Inhalt und Verfahren der Phase 2 zu diskutieren sein. Der AGFB-Präsident kann an dieser Sitzung, zu welcher Sie ihn eingeladen haben, allenfalls Hinweise auf mögliche Vorgehens- und Bearbeitungsvarianten geben.

- 1.6. Bearbeitungen auf parlamentarischer Seite: Die neuen parlamentarischen Initiativen, die sich zum Teil mit der Kantonsklausel in der BV betr. Bundesratswahlen, aber auch mit der Volkswahl des Bundesrates, mit einer Geschlechterquote, mit einem Vertrauens-/Misstrauensvotum für einzelne Mitglieder des Bundesrates befassen, werden derzeit in den zuständigen Parlamentskommissionen direkt behandelt. Bei den weiteren Arbeiten, vor allem in der Phase 2, wird darauf zu achten sein, dass keine Doppelspurigkeiten entstehen.

Nach Meinung der ständerätlichen Kommission Huber wird dann insbesondere mit Blick auf die Volksabstimmungen ein sinnvolles Zusammenfassen verschiedener Vorlagen zu geschehen haben.

Was die Bearbeitungen an der Regierungsform (Reform 1993 und Phase 2) selber anbelangt, so überlässt das Parlament die Federführung offenbar weiterhin dem Bundesrat, es sei denn, die einzelnen parlamentarischen Initiativen würden in der Bundesversammlung angenommen und damit die Phase 2 auf eine institutionell und politisch neue Basis gestellt.



- 1.7. Folgende Punkte sind in den beiliegenden Papieren noch offen:
- a. Ausführliche Analyse des parlamentarischen Regierungssystems: Der Bundesrat hat aufgrund des Postulats der SPK NR vom 25. Februar 1992 in Aussicht gestellt, diese Analyse mit der Botschaft 1993 mitzuliefern. Sie wird erst im Herbst vorliegen.
  - b. Zur Phase 2: Erste Aussagen können nach der Klausursitzung formuliert und im Verlauf von Sommer/Herbst 1993 (gemäss dem Stand der Diskussionen im Bundesrat) weiter konkretisiert werden.
  - c. Zum RVOG-Entwurf: Der vorliegende Entwurf befindet sich auch in der Händen einer verwaltungsinternen Redaktionskommission. Eine bereinigte Fassung wird zuhanden der definitiven Verabschiedung des Vorentwurfs (vgl. nachfolgende Ziff. 1.8. und 1.9.) vorliegen.

- 1.8. Zum Vernehmlassungsverfahren: Gemäss Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. Juni 1991 steht gleichberechtigt neben dem schriftlichen Verfahren das konferenzielle (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung). Aus verschiedenen Meinungsäusserungen seitens des Parlaments und aus anderen Kreisen lässt sich ableiten, dass - angesichts der Dringlichkeit der Vorlage - das in kürzerer Zeit zu vollziehende konferenzielle Verfahren anzuwenden sei. Überdies könnte es sich auf die in der Bundesversammlung vertretenen Parteien beschränken. Sowohl die Kantone wie auch die Verbände sind von dieser "bundesinternen" Materie nicht direkt berührt. Schon bei der Erarbeitung des VwOG von 1978 wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Mithin wäre eine Konferenz mit den Parteienvertretern unter dem Vorsitz des Bundespräsidenten und im Beisein von Bundeskanzler und AGFB vorzusehen.

In bezug auf die Kantone kann sich der Bundeskanzler anlässlich der Staatsschreiberkonferenz vom 27. Mai 1993 zusätzlich über deren Haltung ins Bild setzen.

- 1.9. Aufgrund vorstehender Ausführungen ergibt sich folgender grober Zeitplan:
- |                           |  |
|---------------------------|--|
| 12.5.93                   | Klausursitzung des Bundesrates   |
| anschl.                   | Bereinigung der Vorlage für das Vernehmlassungsverfahren   |
| 1.6.93                    | BR-Sitzung: Verabschiedung der Vernehmlassungsvorlage  |
| anschl.                   | Versand der Vernehmlassungsunterlagen an die Parteien und Veröffentlichung der Unterlagen  |
| Ende Juni/Anfang Juli 93: | Konferenz mit den Parteien   |
| anschl.                   | Auswertung des Vernehmlassungsverfahrens, weitere Arbeiten gemäss Ziff. 1.7. oben, Bereinigung von Gesetzesentwurf und Botschaft |
| Nov. 93                   | Verabschiedung der Botschaft   |

## 2. Besprechungspunkte an der Klausursitzung vom 12. Mai 1993:

Aufgrund vorstehender Ausführungen beantragen wir, anlässlich der Klausur über folgende Punkte eine Aussprache zu führen und wegleitende Entscheide zu fällen:

### 2.1. Institution der Staatssekretäre:

2.1.1. Präferenz für Version im Haupttext (Staatssekretäre neben Generalsekretären) oder für Variante (S. 22-25 Gesetzesentwurf)?

2.1.2. Elimination der Variante (S. 22-25 Gesetzesentwurf), Belassung als Variante, Umsetzung als einzige Version in den Haupttext?

### 2.2. Regierungs- und Departementssprecher:

Art. 33 und 45: Elimination der Varianten, Belassung als Varianten, Umsetzung als einzige Versionen in den Haupttext?

### 2.3. Zahl der Staatssekretäre:

Art. 48: Elimination der Variante, Belassung als Variante, Umsetzung als einzige Version in den Haupttext?

### 2.4. Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung:

Art. 50: Elimination der Variante, Belassung als Variante, Umsetzung als einzige Version in den Haupttext?

### 2.5. Erste Leitlinien für die Konkretisierung der Phase 2.

### 2.6. Vernehmlassungsverfahren:

2.6.1. schriftlich oder konferenziell?

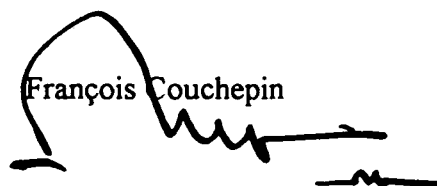
2.6.2. Teilnehmerkreis?

2.6.3. Termin für Konferenz: Vorschläge: 29.6.93, 8.7.93, 9.7.93.

## 3. Weiteres Vorgehen:

Aufgrund der Beschlüsse des Bundesrates vom 12. Mai 1993 wird die AGFB in Zusammenarbeit mit der Bundeskanzlei die Vorlage für das Vernehmlassungsverfahren bereinigen. Die Bundeskanzlei wird zuhanden der BR-Sitzung vom 1. Juni 1993 entsprechend Antrag stellen.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
Der Bundeskanzler

François Couchepin  


### Beilagen:

- Vorentwurf RVOG (dt. und frz.)
- Rohentwurf des erläuternden Berichts

Zum Aussprachepapier der BK vom 30.4.93:

## Regierungsreform 1993: Vorentwurf für Gesetz und Erläuterungen

### → Zusammenfassung von Gesetzesentwurf und Erläuterungen

Oberstes Ziel der Reform 1993 ist die **Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums**. Dies soll durch Vorkehrungen geschehen, die sich direkt auf die Tätigkeit des Kollegiums auswirken, sowie durch Entlastungsmassnahmen zugunsten des Bundesrates und seiner Mitglieder, mit denen die notwendige Zeit für die Kollegiumsarbeit gewonnen werden soll. Dazu gehört insbesondere die Verbesserung von Organisation und Führung der Verwaltung sowie der Einsatz von mehr Staatssekretären.

#### Stärkung des Bundesratskollegiums

Das Gesetz gibt eine Prioritätenordnung für die Tätigkeit des Bundesrates vor. Danach hat er der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang einzuräumen (Art. 5 Abs. 1). Dies gilt einerseits für die eigentliche Arbeit im Kollegium, in den Bundesratssitzungen, andererseits aber auch schon für die Vorbereitungsarbeiten, die jedes Mitglied des Bundesrates selber im Hinblick auf die Kollegiumstätigkeit leistet. Der Bundesrat bestimmt seine Regierungspolitik, indem er klare Ziele und Strategien festlegt (Art. 5 Abs. 3). Dies wird sich im Kollegium niederschlagen, indem sich der Bundesrat auf wesentliche Kollegiumsgeschäfte konzentriert (Art. 11): Neben der Festlegung der Regierungspolitik wird es dabei insbesondere um grundlegende Planungen, um wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren und Finanzangelegenheiten sowie um wichtige Personalentscheidungen gehen. Daneben soll der Bundesrat keine Zeit mit untergeordneten Geschäften verlieren. Diese werden, so weit es geht, auf die Ebene der Departemente oder ihnen nachgeordnete Hierarchiestufen delegiert (Art. 39). Gelingt dies nicht und müssen sie als Kollegiumsgeschäfte betrachtet werden, sollen sie den Bundesrat nach Möglichkeit nicht in seinen Sitzungen belasten, sondern durch ein schriftliches Beschlussverfahren erledigt werden (Art. 12). Als Verfahren bietet sich die Praxis des bisherigen Systems der Präsidialverfügungen an, bei welchen die Anträge allen Departementen zugestellt, im Interventionsfall indes auf die Traktandenliste des Bundesrates gesetzt werden können. Auf diese Weise lassen sich erheblich mehr Fälle erledigen als mit der heutigen Liste der Präsidialverfügungen.

Für die strategische Entscheidungsfindung des Bundesrates sind Aussprachen und Klausurtagungen von grosser Bedeutung (Art. 19). An ihnen können, soweit erforderlich, die inhaltlichen Ziele und der Rahmen festgelegt werden, nach denen die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte vorzubereiten sind (Art. 15).

Ein gestärktes Kollegium soll durch einen Bundespräsidenten geleitet werden, der dafür sorgt, dass die Obliegenheiten des Bundesrates zeitgerecht, zweckmässig und koordiniert

aufgenommen und abgeschlossen werden (Art. 25). Der Bundespräsident bereitet auch die Bundesratssitzungen vor, indem er u.a. auf die Erstellung der Traktandenliste und auf die längerfristige Geschäftsplanung Einfluss nimmt.

Dem Bundespräsidenten und dem Bundesrat ist der Bundeskanzler behilflich, welcher insbesondere Beratungs- und Unterstützungsfunktionen bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene ausübt (Art. 31). Die Bundeskanzlei ist die Scharnierstelle, der eine wichtige Aufgabe bei der Herstellung von Kohärenz in der Regierungsarbeit und in der Tätigkeit der Bundesverwaltung zukommt. Ihr zur Verfügung steht dabei die Generalsekretärenkonferenz als oberstes interdepartementales Koordinationsgremium (Art. 59). Zur **Bearbeitung besonders wichtiger departementsübergreifender Aufgaben** kann der Bundesrat ferner **Projektorganisationen einsetzen**, denen er direkt Aufträge erteilt und die ihm auch direkt Bericht erstatten und Anträge unterbreiten (Art. 62). Herangezogen werden dafür u.a. die Staatssekretäre, welche auf diese Weise nicht nur zur eigentlichen Entlastung ihrer Departementsvorsteher beitragen, sondern direkt zur Stärkung der Kollegiumsarbeit des Bundesrates.

Ein wichtiger Punkt ist schliesslich die Informationstätigkeit des Bundesrates (Art. 9 und 10). Dies kommt auch darin zum Ausdruck, dass das Gesetz die **Bezeichnung von Regierungs- und Departementssprechern** vorsieht (Art. 33 und 45) und auch deren Koordinationsorgan ausdrücklich erwähnt (Art. 60). In einer Variante wird auf die Bezeichnung von eigentlichen Sprechern verzichtet.

Um die Zeit für die oben geschilderte intensivierete Kollegiumsarbeit und Vorbereitungstätigkeit zu finden, sind folgende Verbesserungs- und Entlastungsmassnahmen vorgesehen:

#### Verbesserung von Organisation und Führung der Departemente

Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Führung der Verwaltung sowie für Ziele und Aufgabenerfüllung des Verwaltungshandelns (Art. 2, 3 und 7). Um dieser Verantwortung tatsächlich gerecht zu werden und sich gleichzeitig bei departementalen Aufgaben entlasten zu können, muss ihm die Kompetenz eingeräumt werden, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Relativ starre gesetzlich festgeschriebene Strukturen behindern die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Die Vorlage sucht daher eine gesteigerte **Flexibilität der Verwaltungs- und Führungsstrukturen**, freilich ohne notwendige Elemente der Kontinuität preiszugeben. Der Schlüssel zu dieser Beweglichkeit liegt in einer **erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates** (Art. 38). Dieser legt die organisatorische Grundstruktur der Bundesverwaltung fest, indem er sie in Ämter gliedert und diese den Departementen zuteilt. Er umschreibt die Aufgaben der Ämter und trifft eine stufengerechte Delegation der Entscheidungskompetenzen (Art. 39). Die Departementsvorsteher bestimmen in diesem Rahmen die innere Ordnung ihres Departements (Art. 42 und 43). Sie können ihren Bedürfnissen angepasste Füh-

rungs- und Arbeitsstrukturen einrichten, indem sie die verschiedenen Aufgaben zweckmässig auf die Führungspersonen im Departement (Departementschef, Staatssekretäre, Generalsekretär, Gruppendirektoren, Amtsdirektoren) verteilen und ihre persönlichen Stäbe bilden. Um im Interesse der interdepartementalen Koordination und Kooperation eine Kohärenz der Führungsstruktur zwischen den verschiedenen Departementen zu gewährleisten, bedürfen gewisse organisatorische Festlegungen der Departementsvorsteher (z.B. Wahl der Staatssekretäre in eine bestimmte Funktion, Zusammenfassung von Ämtern zu Gruppen) der Mitwirkung oder der Genehmigung des Bundesrates (Art. 50; Art. 38 Abs. 4). Bei Inkrafttreten dieser Regelungen kann der Bundesrat ohne einengende Gesetzesbestimmungen eine Neuordnung der Aufgaben und Ämter der Bundesverwaltung vornehmen und anschliessend laufend anpassen.

Die Stellung der Gruppen und Ämter soll durch das neue Gesetz nicht geschwächt werden, auch nicht durch die Staatssekretäre, welche keine eigentliche neue hierarchische Ebene zwischen Amtsdirektoren und Departementschefs bilden. Vielmehr sollen sie ihren Beitrag zur Entlastung des Departementsvorstehers durch zweckmässige Aufgaben- und Kompetenzzuweisungen leisten und damit gleichzeitig in ihrer Position gefestigt werden (Art. 37 und 55). Speziell beachtet das Gesetz überdies die ganz unterschiedlichen Typen von Verwaltungseinheiten, etwa Vollzugs- und Aufsichtsämter, Subventionsämter, Betriebs- und Dienstleistungsämter oder Forschungsämter. Verwaltungseinheiten mit überwiegend betrieblichen oder Dienstleistungsfunktionen - Einheiten also, die weiter vom "politischen Prozess" entfernt sind - sollen im Interesse gesteigerter Wirtschaftlichkeit mit einer grösseren Autonomie bei ihrer Aufgabenerfüllung ausgestattet werden können (Grad der Eigenständigkeit), bleiben aber als Teil der departementalen Verwaltungsorganisation innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung. Mit der erweiterten Eigenständigkeit wird die Kontrolle und Steuerung nicht aufgegeben, sondern erfolgt durch vom Bundesrat definierte Leistungsaufträge, welche die zu erbringenden Leistungsziele klar vorgeben, und durch periodische Leistungskontrollen (Art. 55 Abs. 2).

#### Vermehrter Einsatz von Staatssekretären

Eine der kennzeichnenden institutionellen Neuerungen, die das vorliegende Gesetz einführt, sind die Staatssekretäre. Diese Erweiterung der Leitungsorganisation der Exekutive bedeutet nicht, dass das Departementalprinzip auf Kosten des Kollegialprinzips verfestigt wird, sondern bezweckt im Gegenteil, dass die Mitglieder des Bundesrates zugunsten ihrer aktiven Mitwirkung im Kollegium Entlastung und direkte Unterstützung finden. Gerade die Institution der Staatssekretäre sichert den Fortbestand der spezifisch schweizerischen Kollegialregierung, die sich aus ausschliesslich sachlich und rechtlich gleichgeordneten Mitgliedern zusammensetzt: Sie erlaubt die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden müsste.

Mit der Reform 1993 wird ein **Staatssekretär sui generis** geschaffen, der sich organisch in das spezifisch schweizerische Regierungssystem einfügt. Von Verfassungs wegen steht der Einsetzung von Staatssekretären nichts entgegen, denn die Mitglieder des Bundesrates bleiben weiterhin (formell und materiell) Departementsvorsteher. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz gibt eine Rahmenordnung vor, welche die Funktionen, Wahl und Entlassung sowie die Verantwortlichkeit der Staatssekretäre regelt. Die gesetzliche Umschreibung der Funktionen ist bewusst offen gehalten (Art. 49). So besteht Raum für einen flexiblen und bedürfnisgerechten Einsatz von Staatssekretären. Eine starre gesetzliche Ordnung könnte in der Praxis den adäquaten und effizienten Einsatz von Staatssekretären behindern und ihre entlastende Wirkung stark herabmindern. Die verschiedenartigen Strukturen und Aufgabenfelder der Departemente sowie ihre unterschiedlich intensive Belastung in bestimmten Funktionsbereichen (z.B. Auslandkontakte) setzen angemessene, auf die speziellen Umstände abgestimmte und anpassungsfähige Lösungen voraus. Zudem wäre eine starre Staatssekretärenordnung schlecht in Einklang zu bringen mit einem Konzept der flexiblen Verwaltungsorganisation. Die Organisationsgewalt, die neu weitgehend in der Hand des Bundesrates liegen soll, beinhaltet nicht nur die Bestimmung der Strukturen, sondern auch die Festlegung der Funktionen, der Verfahren und der Personalordnung.

Die Zahl der Staatssekretäre wird nicht gesetzlich fixiert (Art. 48; Variante: Festsetzung einer Höchstzahl von vier Staatssekretären pro Departement). Nicht empfehlenswert ist der gänzliche Verzicht auf den Einsatz von Staatssekretären in einem einzelnen Departement, wie auch eine "inflationäre" Einsetzungspraxis, die zur Abwertung der Institution führt, zu vermeiden ist. Durchschnittlich dürften zwei Staatssekretäre pro Departement eine praktikable Zahl darstellen.

Der Departementsvorsteher setzt den Staatssekretär in die Führungsstruktur seines Departements ein und betraut ihn mit Führungs-, Beratungs- und Vertretungsfunktionen nach seinen Bedürfnissen (Art. 49). Das Bundesratskollegium hat den Letztentscheid für alles Bedeutende in der Hand: Es legt die Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretäre fest (Art. 48 Abs. 3) und wählt die Staatssekretäre unter Festlegung ihrer Funktionen (Art. 50 Abs. 1). Damit wird die überdachende Einbindung der Tätigkeit der Staatssekretäre in das Regierungshandeln sichergestellt und ihr kompatibler, aufeinander abgestimmter Einsatz in den Departementen garantiert.

Das Gesetz sieht einen Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung (eines Ausschusses) bloss als Variante vor. Im Haupttext ist vorgesehen, dass die Wahl der Staatssekretäre und deren Funktionen der Bundesversammlung nur offiziell zur Kenntnis gebracht wird (Art. 50 Abs. 2).

Die neuen Staatssekretäre sind weit mehr als Titularstaatssekretäre nach heutigem Recht. Diese sind Beamte, die als Vorsteher einer Gruppe oder eines Amtes (oder als Generalsekretär) mit dem Staatssekretärentitel für den Verkehr mit dem Ausland ausgestattet sind. Sie

bleiben hierarchisch und funktionell Gruppen- oder Amtsvorsteher (oder Generalsekretär). Die neue Institution der Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige "Funktionsgruppe" (Führungs-, Beratungs- und Vertretungsfunktionen) in unmittelbarer Nähe des Departementsvorstehers. Sie beschränkt sich nicht auf einen Titelnachtrag für den internationalen Verkehr. Für Gruppen- und Amtsdirektoren bleibt diese Möglichkeit allerdings weiterhin offen (Art. 53 Abs. 2: vorübergehend für ein bestimmtes Mandat mit internationalem Einschlag). Die neuen Staatssekretäre sind keine Beamten, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der in einer Verordnung geregelt wird. Die Staatssekretäre können jederzeit durch den Bundesrat aus ihrer Funktion entlassen werden (Art. 51).

**Merkmale der neuen Regelung sind also, dass die Staatssekretäre ihre Aufgaben und Kompetenzen in Vertretung ihres Departementsvorstehers und aus dessen Tätigkeitsbereich erhalten, dass sie auf Departementsstufe angesiedelt sind und dass es auf Gruppen- und Amtsstufe keine permanenten Staatssekretäre mehr gibt.**

Noch deutlicher zum Ausdruck kommt die gehobene Funktion der Staatssekretäre in der Variante auf den Seiten 22-25 des Gesetzes. Diese Lösung vermag zugleich das Konfliktpotential mit den Generalsekretären zu beseitigen, indem deren Doppelaufgabe aufgeteilt wird: Ein Staatssekretär übernimmt die Beratungs-, Koordinations- und Vorbereitungsfunktionen, welche der Generalsekretär heute ausübt; und ein neuer, direkt dem Departementsvorsteher unterstellter zentraler Verwaltungsdirektor kümmert sich um die zentralen Dienste. Damit werden - entsprechend den modernen Organisationsvorstellungen - die Ressourcen- und Logistikfragen vom Stab in die Linie verschoben. Dies bedingt, dass jedes Departement mindestens einen Staatssekretär erhält.

#### Phase 2 der Regierungsreform: BV-Revisionen, neues "endgültiges" Regierungsmodell

Was die Notwendigkeit weiterer Reformschritte über jene der Botschaft 1993 hinaus angeht, so hat der Bundesrat bisher erklärt, diese seien unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf schweizerischer und internationaler Ebene (insbesondere Klärung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa) in die Wege zu leiten und überdies auf die Wirkungen der realisierten Reform 1993 abzustimmen. Es könne nicht darum gehen, ein in sich geschlossenes - vielleicht nur mit einer Totalrevision der Bundesverfassung zu realisierendes - neues Gesamtsystem zu schaffen; vielmehr müssten weitere grosse und komplexe Probleme, die das lebendige Regierungssystem ausmachen, angegangen, die gefundenen Lösungen in das bestehende System integriert sowie dieses dergestalt zielsicher fortentwickelt werden. Mithin werde es bei den weiteren Reformschritten weniger um strukturell-organisatorische Fragen und um eine neue Modellwahl gehen, als vielmehr um materielle Reformthemen, aus denen heraus sich allenfalls ein organisatorischer Anpassungsbedarf ergebe und die auch zu Teilrevisionen der Verfassung führen könnten.

Nach der Bundesratswahl vom vergangenen März hat sich eine *neue Lage* ergeben. Zahlreiche parlamentarische Initiativen sind zum Wahlverfahren des Bundesrates eingereicht worden (insbesondere zur "Kantonsklausel": Art. 96 Abs. 1 BV). Damit ist eine Änderung der Bundesverfassung absehbar. Der Bundesrat wird darauf achten müssen, dass die Arbeiten des Parlamentes zum Wahlverfahren und seine eigenen für die Phase 2 der Regierungsreform im geeigneten Zeitpunkt zusammengeführt werden. Dies setzt aber nach Auffassung der Kommission des Ständerates (Sitzung vom 27. April 1993) voraus, **dass der Bundesrat bereits in der Botschaft 1993 den weiteren Weg, den nächsten Reformschritt, aufzeigt.**



Complément à la note de discussion de la Chf du 30.4.93:

## **Réforme du gouvernement 1993: avant-projet de loi et rapport explicatif**

---

### **→ Résumé du projet de loi et du rapport explicatif**

Le but auquel tend la réforme 1993 est de **renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant que gouvernement et autorité collégiale**. A cet effet, il faut d'une part prendre des mesures ayant un impact direct sur l'activité du collège gouvernemental et d'autre part décharger le Conseil fédéral et ses membres, afin qu'ils puissent trouver le temps nécessaire aux tâches collégiales. Il s'agit notamment d'améliorer l'organisation et la direction de l'administration et de mettre en place un plus grand nombre de secrétaires d'Etat.

### Renforcement du rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale

La loi fixe un ordre de priorité des tâches du Conseil fédéral. Celui-ci doit faire passer au premier plan les obligations gouvernementales (art. 5, 1er al.). Il faut entendre par là non seulement les travaux du collège gouvernemental proprement dits, qui ont lieu au cours des séances du Conseil fédéral, mais aussi les tâches qu'accomplit chaque conseiller en vue de préparer ces travaux. Le Conseil fédéral définit sa politique gouvernementale en fixant clairement ses objectifs et ses stratégies (art. 5, 3e al.). Cela signifie qu'il se concentre sur les affaires collégiales importantes: outre l'élaboration de la politique gouvernementale, il s'intéressera notamment aux grandes planifications, aux décisions de principe relatives à la procédure législative ou aux finances fédérales et aux décisions importantes concernant le personnel (art. 11). Cela étant, le Conseil fédéral ne doit pas perdre de temps en effectuant des tâches de moindre importance. Celles-ci sont déléguées, dans la mesure du possible, aux départements ou à des échelons inférieurs (art. 39). Si cela s'avère impossible et qu'il faille les examiner au sein du collège, le Conseil fédéral peut, sans les traiter en séance, les régler par une décision écrite (art. 12). Pour ce qui est de la procédure, il serait possible d'appliquer celle qui existe déjà pour les décisions présidentielles: les propositions sont soumises à tous les départements, mais, en cas d'intervention, elles peuvent être portées à l'ordre du jour des séances du Conseil fédéral. Cette manière de faire permettrait de régler beaucoup plus de cas que par la liste actuelle des affaires pouvant être réglées par décision présidentielle.

Les réunions et les séances spéciales jouent un rôle essentiel dans les processus décisionnels du Conseil fédéral en matière stratégique (art. 19). Celui-ci peut en effet choisir ce cadre pour, si nécessaire, fixer les objectifs et les grandes lignes selon lesquels les affaires prépondérantes doivent être préparées (art. 15).

A la tête du collège, dont le rôle est ainsi renforcé, il faut un président de la Confédération qui veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations dans les délais, avec efficacité et de

manière coordonnée (art. 25). Le président prépare également les séances du Conseil fédéral, notamment en participant à l'établissement de l'ordre du jour et à la planification des affaires à long terme.

Le rôle du chancelier de la Confédération auprès du président de la Confédération et du Conseil fédéral consiste principalement à les conseiller et à les assister lors de la planification et de la coordination des affaires gouvernementales (art. 31). Il incombe à la Chancellerie fédérale, qui joue le rôle essentiel de plaque tournante, de contribuer à assurer la cohérence des travaux du gouvernement et de l'activité de l'administration. Elle dispose pour ce faire de la conférence des secrétaires généraux, organe suprême de coordination entre les départements (art. 59). **Pour accomplir des tâches interdépartementales particulièrement importantes**, le Conseil fédéral peut créer des **groupes de travail auxquels il confie directement des mandats** et qui lui soumettent leurs rapports et leurs propositions, également par la voie directe (art. 62). Ces groupes de travail sont composés notamment de secrétaires d'Etat, qui déchargent ainsi leur chef de département et, de plus, contribuent à renforcer le rôle du Conseil fédéral en tant qu'autorité collégiale.

Les tâches d'information du Conseil fédéral sont un autre point important de la loi (art. 9 et 10). Cette dernière prévoit notamment la **désignation de porte-parole du gouvernement et des départements** (art. 33 et 45) et mentionne expressément leur organe de coordination (art. 60). Il existe une variante, selon laquelle on ne désigne pas de porte-parole.

Afin de trouver le temps nécessaire aux tâches collégiales et aux travaux préparatoires qui, comme nous venons de l'exposer, gagnent en importance, on prévoit une série de mesures qui visent à décharger les conseillers et à améliorer la situation. Il s'agit des mesures suivantes:

#### Amélioration de l'organisation et de la direction des départements

Le Conseil fédéral est responsable de la direction de l'administration; il porte également la responsabilité des objectifs que poursuit celle-ci et de l'exécution de ses tâches (art. 2, 3 et 7). Si l'on veut que le Conseil fédéral assume réellement cette responsabilité tout en étant déchargé de ses tâches départementales, il faut lui donner la compétence d'organiser rationnellement la structure de l'administration, les moyens dont elle dispose, son mode de travail et les contrôles auxquelles elle est soumise. Des dispositions légales trop strictes risqueraient de scléroser les structures. C'est pourquoi le projet tente d'accroître la **flexibilité des structures administratives et du système de direction**, sans toutefois omettre les éléments nécessaires à la continuité. La clef de cette plus grande mobilité réside dans une **compétence élargie du Conseil fédéral en matière d'organisation** (art. 38). Celui-ci fixe la structure de base de l'administration fédérale: il la subdivise en offices qu'il attribue aux différents départements. Il décrit les tâches des offices et délègue les décisions aux différents échelons de la hiérarchie selon l'importance des affaires (art. 39). Une fois fixé ce cadre général, les chefs de départements règlent l'organisation de leur

département (art. 42 et 43). Ils peuvent adapter les structures de direction et l'organisation du travail à leurs besoins en attribuant au mieux les tâches entre les dirigeants au sein du département (chef de département, secrétaires d'Etat, secrétaire général, directeurs de groupement, directeurs d'office) et en formant leurs états-majors personnels. Il est à noter que le Conseil fédéral prend part à certaines décisions des chefs de département touchant l'organisation, ou doit les sanctionner (par ex. la nomination des secrétaires d'Etat à certaines fonctions, la réunion de plusieurs offices en groupements, cf. art. 50 et 38, 4e al.); il importe en effet d'assurer la cohérence des structures de direction des différents départements, cohérence qui sert la coordination et la coopération interdépartementales. Aussitôt ces dispositions entrées en vigueur, le Conseil fédéral pourra entreprendre de réorganiser les tâches et les offices de l'administration fédérale et, par la suite, les adapter régulièrement, sans devoir édicter des prescriptions plus strictes.

Ni la nouvelle loi, ni l'institution de secrétaires d'Etat, lesquels ne constituent pas un échelon hiérarchique supplémentaire entre les directeurs d'office et les chefs de département, n'affaiblissent la position des groupements et des offices. Ceux-ci se verront au contraire attribuer des tâches et des compétences afin de contribuer à décharger les chefs de départements, ce qui ne manquera pas d'affermir leur position (art. 37 et 55). En outre, la loi tient compte tout particulièrement des différences entre les divers types d'unités administratives, selon que leur activité se rapporte principalement par exemple à l'exécution et à la surveillance, à l'octroi de subventions, à l'exploitation et à la prestation de services ou à la recherche. Les unités administratives s'occupant au premier chef d'exploitation et de prestation de services, celles, donc, qui sont le plus éloignées du "processus politique", doivent jouir d'une plus grande indépendance dans l'accomplissement de leurs tâches, aux fins d'une meilleure efficacité économique. Néanmoins, en tant qu'éléments de l'organisation du département, elles restent incluses dans l'administration générale. Leur plus grande indépendance n'empêche pas qu'elles soient contrôlées et dirigées: elle découle des mandats de prestations donnés par le Conseil fédéral, mandats qui définissent clairement les objectifs à atteindre, et elle passe par des contrôles périodiques des résultats (art. 55, 2e al.).

#### Mise en place d'un plus grand nombre de secrétaires d'Etat

Parmi les innovations institutionnelles de la loi, une des plus marquantes est la mise en place de secrétaires d'Etat. Si l'on élargit ainsi les organes directeurs de l'exécutif, cela ne signifie pas que l'on consolide le principe départemental au détriment du principe collégial. Au contraire, on vise à décharger d'une partie de leurs tâches les conseillers fédéraux et à leur apporter un soutien direct, au profit de leur participation active au sein de l'autorité collégiale. L'institution des secrétaires d'Etat, précisément, assure le maintien du gouvernement collégial particulier à notre pays, qui se compose exclusivement de membres placés sur un pied d'égalité, de facto et de jure. En effet, elle permet de répartir les fonctions suprêmes de l'exécutif entre un plus grand nombre de personnes sans que le nombre des membres du Conseil fédéral doive être augmenté.

La réforme 1993 crée une fonction de **secrétaire d'Etat sui generis**, susceptible de s'insérer dans l'organisation du régime gouvernemental suisse. Dans la constitution, rien ne s'oppose à l'instauration de cette fonction, car les membres du Conseil fédéral demeurent, formellement et matériellement, chefs des départements. La loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration forme le cadre à l'intérieur duquel seront réglées les fonctions, la nomination, la révocation et les responsabilités des secrétaires d'Etat. C'est intentionnellement que la définition légale de leur fonction n'est pas précisée (art. 49). Ainsi, leur activité pourra être définie et adaptée en fonction des besoins. Une réglementation légale stricte pourrait, en pratique, empêcher que l'on définisse les fonctions des secrétaires d'Etat de manière adéquate et efficace, et restreindre leurs possibilités de décharger le Conseil fédéral. Comme les départements ont des structures et des domaines très différents, et que certains types de fonctions sont plus importants chez les uns que chez les autres (par ex. les contacts avec l'étranger), il faut trouver des solutions appropriées, adaptées aux circonstances et susceptibles d'être réajustées par la suite. En outre, une réglementation rigoureuse de la fonction de secrétaire d'Etat se combinerait difficilement avec une conception souple de l'organisation de l'administration. Le pouvoir en matière d'organisation, que la nouvelle loi place entre les mains du Conseil fédéral, ne comprend pas seulement la détermination des structures, mais aussi la définition des fonctions, des procédures et de l'organisation du personnel.

Le nombre des secrétaires d'Etat n'est pas fixé par la loi (art. 48; une variante le limite à quatre par département). Il n'est pas souhaitable qu'un seul département renonce à en instituer, ni que l'on assiste à une "inflation" des secrétaires d'Etat, qui déprécierait cette institution. En moyenne, on peut considérer deux secrétaires d'Etat par département comme un nombre raisonnable.

Le chef de département intègre le secrétaire d'Etat dans la structure de direction de son département et lui confie des fonctions de direction, de conseil et de représentation, en fonction de ses besoins (art. 49). La décision finale appartient au collège gouvernemental, qui fixe les principes régissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat (art. 48, 4e al.), nomme ces derniers et détermine leurs fonctions (art. 50, 1er al.). Ce système assure l'intégration des secrétaires d'Etat dans l'activité gouvernementale sous l'égide de l'autorité supérieure et garantit la compatibilité et la coordination de leur fonction au niveau départemental.

Seule une variante réserve à l'Assemblée fédérale (plus précisément à une délégation) le droit d'approuver ou non la nomination des secrétaires d'Etat. D'après le texte principal, la nomination des secrétaires d'Etat et leur fonction doivent simplement être annoncées officiellement à l'Assemblée fédérale (art. 50, 2e al.).

Les nouveaux secrétaires d'Etat sont bien plus que des secrétaires d'Etat en titre tels que les connaît le droit actuel. Ceux-ci sont des fonctionnaires à la tête d'un groupement ou d'un office (ou des secrétaires généraux), investis du titre de secrétaire d'Etat en vue des relations avec

l'étranger. Ils conservent la fonction et la position hiérarchique de directeur d'office ou de groupement (ou de secrétaire général). La nouvelle institution des secrétaires d'Etat correspond à un "groupe de fonctions" indépendant (fonctions de direction, de conseil et de représentation) à proximité immédiate du chef de département. Elle ne se limite pas à un titre nécessité par les contacts avec l'étranger. Cette possibilité reste d'ailleurs ouverte aux directeurs de groupement et aux directeurs d'office (art. 53, 2e al.: temporairement, pour un mandat déterminé et lorsque les relations avec l'étranger l'exigent). Les nouveaux secrétaires d'Etat ne sont pas des fonctionnaires, mais possèdent un statut particulier (entre celui de magistrat et celui de fonctionnaire), qui sera réglé par voie d'ordonnance. Le Conseil fédéral peut les révoquer en tout temps (art. 51).

**La nouvelle réglementation se caractérise donc par le fait que les secrétaires d'Etat ont des tâches et des compétences en représentation de leur chef de département et dans le domaine d'activité de celui-ci, qu'ils sont rattachés à l'échelon supérieur du département et qu'il n'existe plus de secrétaires d'Etat permanents à l'échelon des groupements et des offices.**

La variante exposée aux pages 22 à 25 du projet de loi met en relief la fonction particulière des secrétaires d'Etat. Elle élimine en même temps les risques de conflits qui pourraient surgir avec les secrétaires généraux, puisqu'elle sépare les deux types de fonctions de ces derniers: un secrétaire d'Etat assume les fonctions de conseil, de coordination et de préparation qui reviennent actuellement au secrétaire général; un nouveau directeur administratif, soumis directement au chef du département, gère les services centraux. De cette manière, les questions de ressources et de logistique, conformément à une conception moderne de l'organisation, sont soustraites aux organes d'état-major pour être affectées aux organes de décision et d'exécution. Cette solution implique que chaque département ait au moins un secrétaire d'Etat.

#### Phase 2 de la réforme du gouvernement: révision de la cst, nouveau modèle "définitif" de gouvernement

En ce qui concerne la nécessité d'autres réformes, qui ne seront pas prévues dans le message de 1993, le Conseil fédéral a déjà déclaré qu'il y aurait lieu de les formuler ultérieurement en tenant compte des événements survenus aux plans suisse et international (notamment la clarification des relations entre la Suisse et l'Europe) et en tirant les leçons de la réforme 1993. A son sens, il ne s'agit pas d'élaborer de toutes pièces un nouveau système de gouvernement fixé dans tous ses détails, ce qui nécessiterait vraisemblablement une révision totale de la constitution, mais bien d'aborder d'autres problèmes complexes liés au fonctionnement du gouvernement, d'intégrer les solutions trouvées dans le système existant et de continuer à développer ce dernier en fonction des objectifs. Les phases ultérieures de la réforme seront moins de nature organisationnelle et structurelle et ne viseront pas le choix d'un nouveau modèle; le Conseil fédéral pense plutôt

qu'elles porteront sur des domaines précis, ce qui entraînera peut-être des adaptations sur le plan de l'organisation et une révision partielle de la constitution.

L'élection, en mars, d'une nouvelle conseillère fédérale, nous place dans *une situation nouvelle*. De nombreuses initiatives parlementaires concernant le mode d'élection des conseillers fédéraux ont été déposées (surtout en relation avec la clause concernant les cantons: art. 96, 1er al. cst). Il est donc possible qu'une révision de la constitution ait lieu. Le Conseil fédéral devra veiller à ce que les travaux du Parlement sur le mode d'élection soient menés parallèlement à ses propres travaux dans le cadre de la phase 2 de la réforme du gouvernement, lorsqu'il en sera temps. Cela implique toutefois, selon la commission du Conseil des Etats (séance du 27 avril 1993) que **le Conseil fédéral indique au préalable, dans le message de 1993, dans quelle direction s'orienteront les réformes ultérieures.**

## Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

Vorentwurf, von der AGFB verabschiedet am 1. April 1993

---

	Seite:
1. Titel: Die Regierung	1
1. Kapitel: Grundsätze	1
2. Kapitel: Funktionen des Bundesrates	2
3. Kapitel: Der Bundesrat als Kollegium	4
1. Abschnitt: Kollegiumsobligationen	4
2. Abschnitt: Verhandlungen des Bundesrates	4
4. Kapitel: Der Bundespräsident	7
5. Kapitel: Der Bundeskanzler	8
2. Titel: Die Bundesverwaltung	10
1. Kapitel: Führung und Aufgabenwahrnehmung	10
2. Kapitel: Die Departemente	12
1. Abschnitt: Führung des Departements	12
2. Abschnitt: Generalsekretäre	13
3. Abschnitt: Staatssekretäre	13
4. Abschnitt: Gruppen und Ämter	15
3. Kapitel: Planung, Koordination und Beratung in der Bundesverwaltung	16
3. Titel: Verschiedene Bestimmungen	18
4. Titel: Schlussbestimmungen	19
Variante für die Gestaltung der Institution der Staatssekretäre	22

**Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)**

vom .....

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom .....<sup>1</sup>,*beschliesst:***Erster Titel: Die Regierung****Erstes Kapitel: Grundsätze****Art. 1** Verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrates (Art. 1) \*<sup>1</sup>Der Bundesrat ist als oberste leitende und vollziehende Behörde die Regierung der Eidgenossenschaft.<sup>2</sup>Er steht an der Spitze der Bundesverwaltung.<sup>3</sup>Er besteht aus sieben Mitgliedern.**Art. 2** Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit<sup>1</sup>Bundesrat und Bundesverwaltung handeln auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz. Sie wahren die Rechte der Bürger und fördern die Zusammenarbeit aller Behörden in Bund und Kantonen.<sup>2</sup>Ihre Tätigkeit orientiert sich an den übergeordneten Zielen, die aus Verfassung und Gesetz fließen, und richtet sich nach den Grundsätzen der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit.

\* in Klammern: Verweise auf ähnliche Artikel im geltenden VwOG

---

<sup>1</sup>BBI .....



**Art. 3** Erfüllung der Bundesaufgaben

Der Bundesrat überprüft die Erfüllung der Aufgaben des Bundes laufend auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den übergeordneten Zielen.

**Art. 4** Politische Verantwortlichkeit

Für die Wahrnehmung der Obliegenheiten der Regierung ist der Bundesrat als Kollegium verantwortlich.

**Zweites Kapitel: Funktionen des Bundesrates****Art. 5** Regierungsobliegenheiten (Art. 3)

<sup>1</sup>Der Bundesrat räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.

<sup>2</sup>Er verfolgt die Entwicklung in Staat und Gesellschaft sowie das Geschehen im In- und Ausland. Er beurteilt laufend die Lage.

<sup>3</sup>Er bestimmt seine Regierungspolitik, indem er klare Ziele und Strategien festlegt. Er sorgt für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung der Regierungspolitik.

<sup>4</sup>Er beruft geeignete Führungskräfte und fördert ihre Führungsfähigkeiten.

<sup>5</sup>Er pflegt die Verbindung mit der Öffentlichkeit und sorgt für die Vertretung der Eidgenossenschaft nach innen und aussen.

<sup>6</sup>Er wirkt auf die staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes hin.

**Art. 6** Rechtssetzung (Art. 7)

<sup>1</sup>Der Bundesrat wirkt an der Rechtssetzung mit, indem er insbesondere das Vorverfahren der Gesetzgebung leitet, der Bundesversammlung Entwürfe zu Verfassungsänderungen, Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen vorlegt sowie Verordnungen erlässt.

<sup>2</sup>Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtssätzen auf Departemente, Gruppen oder Ämter übertragen. Er trägt dabei der Bedeutung, insbesondere der Aussenwirkung der Rechtssätze Rechnung und sorgt für ihre stufengerechte Eingliederung in die Rechtsordnung.

**Art. 7** Führung der Bundesverwaltung (Art. 4)

<sup>1</sup>Der Bundesrat führt die Bundesverwaltung.

<sup>2</sup>Er bestimmt im Rahmen von Verfassung und Gesetz ihre zweckmässige Organisation und passt sie veränderten Verhältnissen an.

<sup>3</sup>Er fördert die Innovation in der Bundesverwaltung im Hinblick auf die Verbesserung der Leistungsfähigkeit.

<sup>4</sup>Er übt die ständige und systematische Aufsicht über die Bundesverwaltung aus.

<sup>5</sup>Er beaufsichtigt die dezentralisierten Verwaltungseinheiten und die ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Träger von Verwaltungsaufgaben des Bundes nach Massgabe der besonderen Bestimmungen.

**Art. 8** Rechtspflege (Art. 6)

Der Bundesrat übt Verwaltungsrechtspflege aus, soweit sie ihm durch die Gesetzgebung übertragen ist.

**Art. 9** Information der Öffentlichkeit (Art. 8)

<sup>1</sup>Der Bundesrat informiert die Öffentlichkeit offen und umfassend.

<sup>2</sup>Er sorgt für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheidungen und Vorkehren.

<sup>3</sup>Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen.

**Art. 10** Kommunikation mit der Öffentlichkeit

Bundesrat und Bundesverwaltung pflegen die Beziehungen zur Öffentlichkeit und verfolgen die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

**Drittes Kapitel: Der Bundesrat als Kollegium****1. Abschnitt: Kollegiumsobligenheiten****Art. 11** Wesentliche Kollegiumsgeschäfte

<sup>1</sup>Der Bundesrat berät und entscheidet Geschäfte von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite im Kollegium. Dazu gehören insbesondere die Festlegung der Regierungspolitik, grundlegende Planungen, wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren und Finanzangelegenheiten sowie wichtige Personalentscheide.

<sup>2</sup>Der Bundesrat und seine Mitglieder räumen diesen Geschäften sachlich und zeitlich Vorrang ein.

**Art. 12** Untergeordnete Kollegiumsgeschäfte (Art. 23)

Der Bundesrat kann Geschäfte, die weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite sind, in einem schriftlichen Beschlussverfahren erledigen.

**Art. 13** Stellvertretung (Art. 27)

Der Bundesrat bezeichnet für jedes seiner Mitglieder einen Stellvertreter aus seiner Mitte. Vorbehalten bleibt Artikel 49 Absatz 2.

**Art. 14** Organisationsverordnung

Der Bundesrat regelt die Einzelheiten zur Wahrnehmung der Kollegiumsobligenheiten in einer Organisationsverordnung.

**2. Abschnitt: Verhandlungen des Bundesrates****Art. 15** Vorgaben für wesentliche Kollegiumsgeschäfte

Der Bundesrat gibt, soweit erforderlich, die inhaltlichen Ziele und den Rahmen vor, nach denen die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte vorzubereiten sind.

**Art. 16** Mitberichtsverfahren (Art. 54)

<sup>1</sup>Die dem Bundesrat zum Beschluss unterbreiteten Geschäfte werden den Vorstehern der Departemente zum Mitbericht vorgelegt und, soweit möglich, vor den Verhandlungen des Bundesrates bereinigt.

<sup>2</sup>Die Bundeskanzlei regelt das Mitberichtsverfahren.

**Art. 17** Ausschüsse des Bundesrates (Art. 17)

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann für bestimmte Geschäfte Ausschüsse aus seiner Mitte bestellen, die in der Regel aus drei Mitgliedern bestehen.

<sup>2</sup>Die Ausschüsse bereiten Beratungen und Entscheidungen des Bundesrates vor oder führen für das Kollegium Verhandlungen mit anderen in- oder ausländischen Behörden oder Privaten.

**Art. 18** Einberufung der Verhandlungen (Art. 9)

<sup>1</sup>Der Bundesrat versammelt sich, so oft es die Geschäfte erfordern.

<sup>2</sup>Der Bundesrat wird im Auftrag des Bundespräsidenten durch den Bundeskanzler einberufen.

<sup>3</sup>Jedes Mitglied des Bundesrates kann jederzeit die Durchführung einer Verhandlung verlangen.

**Art. 19** Aussprachen und Klausurtagungen

Der Bundesrat führt zu Fragen von weitreichender Bedeutung besondere Aussprachen und Klausurtagungen durch.

**Art. 20** Vorsitz und Teilnehmer (Art. 10, 11)

<sup>1</sup>Der Bundespräsident leitet die Verhandlungen des Bundesrates.

<sup>2</sup>Neben den Mitgliedern des Bundesrates nimmt der Bundeskanzler an den Verhandlungen des Bundesrates mit beratender Stimme teil. Er hat für die Geschäfte der Bundeskanzlei das Antragsrecht.

<sup>3</sup>Die Vizekanzler wohnen den Verhandlungen bei, soweit der Bundesrat nichts anderes bestimmt.

<sup>4</sup>Die Staatssekretäre können im Einvernehmen mit dem zuständigen Departementsvorsteher an den ihren Aufgabenbereich betreffenden Verhandlungen des Bundesrates teilnehmen. Sie haben beratende Stimme.

## **Viertes Kapitel: Der Bundespräsident**

### **Art. 25 Aufgaben im Bundesratskollegium (Art. 21)**

<sup>1</sup>Der Bundespräsident leitet den Bundesrat. Er veranlasst, dass die Obliegenheiten des Bundesrates zeitgerecht, zweckmässig und koordiniert aufgenommen und abgeschlossen werden.

<sup>2</sup>Er wacht darüber, dass die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird.

<sup>3</sup>Er kann jederzeit Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten anordnen. Er schlägt dem Bundesrat geeignete Massnahmen vor.

<sup>4</sup>Er bereitet die Verhandlungen des Bundesrates vor und schlichtet in strittigen Fällen.

<sup>5</sup>Für die Erledigung seiner Aufgaben zieht er den Bundeskanzler bei.

### **Art. 26 Präsidialentscheidungen (Art. 22, 23)**

<sup>1</sup>In dringlichen Fällen ordnet der Bundespräsident vorsorgliche Massnahmen an.

<sup>2</sup>Ist eine ordentliche oder ausserordentliche Verhandlung des Bundesrates nicht möglich, entscheidet der Bundespräsident anstelle des Bundesrates.

<sup>3</sup>Seine Entscheide sind dem Bundesrat nachträglich zur Genehmigung zu unterbreiten.

<sup>4</sup>Der Bundesrat kann ferner den Bundespräsidenten ermächtigen, Angelegenheiten von vorwiegend förmlicher Natur selbst zu entscheiden.

### **Art. 27 Verbindung mit den Kantonen (Art. 20)**

Der Bundespräsident betreut die Beziehungen des Bundes mit den Kantonen in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur.

### **Art. 28 Repräsentationsaufgaben (Art. 19)**

Der Bundespräsident repräsentiert den Bundesrat im Innern und nach aussen.

<sup>5</sup>Der Bundesrat zieht weitere Führungskräfte und inner- und ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Sachkundige zu den Verhandlungen bei, wenn es zu seiner Information und Meinungsbildung als angezeigt erscheint.

**Art. 21** Beschlussfähigkeit (Art. 14)

<sup>1</sup>Um gültig verhandeln zu können, müssen wenigstens vier Mitglieder des Bundesrates anwesend sein.

<sup>2</sup>Der Bundesrat entscheidet mit Stimmenmehrheit. Stimmenthaltung ist zulässig. Doch muss ein Beschluss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.

<sup>3</sup>Der Vorsitzende stimmt mit. Bei Stimmgleichheit zählt seine Stimme doppelt.

<sup>4</sup>Bei Wahlen entscheidet die Mehrheit der Anwesenden.

**Art. 22** Ausstandspflicht (Art. 12)

<sup>1</sup>Mitglieder des Bundesrates und die in Artikel 20 genannten Personen treten in den Ausstand, wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbar persönliches Interesse haben.

<sup>2</sup>Sind Verfügungen zu treffen oder Beschwerden zu entscheiden, so gelten die Ausstandsbestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>2</sup>.

**Art. 23** Ausschluss der Öffentlichkeit (Art. 13)

Die Verhandlungen des Bundesrates sind nicht öffentlich. Die Information richtet sich nach Artikel 9.

**Art. 24** Ausserordentliches Verfahren (Art. 16)

In dringenden Fällen kann der Vorsitzende vom ordentlichen Verfahren der Einberufung und Durchführung von Verhandlungen abweichen.

---

<sup>2</sup>SR 172.021

**Art. 29** Stellvertretung und Übertragung von Befugnissen (Art. 24)

<sup>1</sup>Der Stellvertreter des Bundespräsidenten ist der Vizepräsident. Er übernimmt alle Obliegenheiten des Bundespräsidenten, wenn dieser an der Amtsführung verhindert ist.

<sup>2</sup>Der Bundesrat kann bestimmte Befugnisse des Bundespräsidenten dem Vizepräsidenten übertragen.

**Fünftes Kapitel: Der Bundeskanzler****Art. 30** Stellung und allgemeine Aufgaben (Art. 33, 35)

<sup>1</sup>Der Bundeskanzler ist der Vorsteher der Bundeskanzlei. Er hat in bezug auf diese die gleiche Stellung wie der Vorsteher eines Departements.

<sup>2</sup>Der Bundeskanzler ist der Stabschef des Bundesrates. Er unterstützt den Bundesrat und den Bundespräsidenten bei der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten.

<sup>3</sup>Gegenüber der Bundesversammlung erfüllt er die ihm durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben.

<sup>4</sup>Organisation und Führung der Bundeskanzlei richten sich, unter Vorbehalt besonderer Anordnungen des Bundesrates, nach den Bestimmungen für die gesamte Bundesverwaltung, mit Ausnahme der Abschnitte über die Generalsekretäre und Staatssekretäre.

**Art. 31** Beratungs- und Unterstützungsfunktionen (Art. 25, 35)

<sup>1</sup>Der Bundeskanzler berät und unterstützt den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der Planung und Koordination auf Regierungsebene. Er entwirft und überwacht für den Bundespräsidenten die Arbeits- und Geschäftspläne des Bundesrates und wirkt bei der Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen des Bundesrates mit.

<sup>2</sup>Er berät den Bundespräsidenten und den Bundesrat bei der gesamtheitlichen Führung der Bundesverwaltung und übernimmt Aufsichtsfunktionen.

<sup>3</sup>Er bereitet insbesondere die Berichte des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Richtlinien der Regierungspolitik und über die Geschäftsführung des Bundesrates vor.

<sup>4</sup>Er unterstützt den Bundesrat im Verkehr mit der Bundesversammlung.

**Art. 32** Koordination (Art. 35)

Der Bundeskanzler sorgt für die departementsübergreifende Koordination.

**Art. 33** Information (Art. 8, 35)

<sup>1</sup>Auf Antrag des Bundeskanzlers bestimmt der Bundesrat den Bundeskanzler oder einen Vizekanzler als Regierungssprecher. Dieser sorgt in Zusammenarbeit mit den Departementen für die geeigneten Vorkehren zur Information der Öffentlichkeit.

<sup>2</sup>Der Bundeskanzler sorgt für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.

*Variante:*

<sup>1</sup>*Der Bundeskanzler trifft im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates die geeigneten Vorkehren zur Information der Öffentlichkeit.*

<sup>2</sup>*Er sorgt für die interne Information zwischen dem Bundesrat und den Departementen.*



**Zweiter Titel: Die Bundesverwaltung****Erstes Kapitel: Führung und Aufgabenwahrnehmung****Art. 34** Bestand der Bundesverwaltung (Art. 42, 58, 59)

<sup>1</sup>Die Bundesverwaltung besteht aus sieben Departementen und der Bundeskanzlei. Ferner gehören dazu dezentralisierte Verwaltungseinheiten nach Massgabe ihrer Organisationsgesetze.

<sup>2</sup>Ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts können durch die Bundesgesetzgebung mit Verwaltungsaufgaben betraut werden.

**Art. 35** Vorsteher der Departemente (Art. 27)

<sup>1</sup>Jedes Mitglied des Bundesrates führt ein Departement.

<sup>2</sup>Der Bundesrat verteilt die Departemente auf seine Mitglieder. Diese sind verpflichtet, das ihnen übertragene Departement zu übernehmen.

<sup>3</sup>Der Bundesrat kann die Departemente jederzeit neu verteilen.

**Art. 36** Führungsgrundsätze

<sup>1</sup>Der Bundesrat und die Departementsvorsteher führen die Bundesverwaltung mittels Zielvorgaben, Planungen und Prioritätensetzung.

<sup>2</sup>Wo sie die unmittelbare Erfüllung von Aufgaben auf Projektorganisationen oder auf unterstellte Verwaltungseinheiten übertragen, statten sie diese mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln aus.

<sup>3</sup>Sie beurteilen die Leistungen der Bundesverwaltung. Sie überprüfen periodisch die massgeblichen Ziele.

<sup>4</sup>Sie achten auf die sorgfältige Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiter.

**Art. 37** Behandlung der Bundesaufgaben

Die Ämter sind die tragenden Verwaltungseinheiten, in denen die Sachbearbeitung vorgenommen wird.

**Art. 38** Gliederung der Bundesverwaltung (Art. 46, 58, 60)

<sup>1</sup>Der Bundesrat legt in einer Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter fest. Er weist den Ämtern möglichst zusammenhängende Sachbereiche zu (Ämterverordnung).

<sup>2</sup>Der Bundesrat teilt die Ämter den Departementen nach den Kriterien der Führbarkeit, der Vergleichbarkeit der Aufgaben sowie der sachlichen und politischen Ausgewogenheit zu. Er veröffentlicht seine Beschlüsse im Bundesblatt.

<sup>3</sup>Er kann die Zuteilung jederzeit neu vornehmen.

<sup>4</sup>Die Departementsvorsteher können Ämter zu Gruppen zusammenfassen. Der Bundesrat genehmigt die Gruppenbildungen und ordnet gleichzeitig die Zuständigkeitsregelungen gemäss Artikel 39.

**Art. 39** Übertragung von Zuständigkeiten zur Entscheidung (Art. 61)

<sup>1</sup>Je nach Bedeutung eines Geschäfts ist entweder der Bundesrat, ein Departementsvorsteher, eine Gruppe oder ein Amt zur Entscheidung zuständig.

<sup>2</sup>Der Bundesrat legt durch Verordnung fest, welche Verwaltungseinheit zur Entscheidung einzelner Geschäfte oder ganzer Geschäftsbereiche zuständig ist.

<sup>3</sup>Bei Streitigkeiten zwischen Departementen über die Zuständigkeit weist der Bundespräsident ein Geschäft einer Verwaltungseinheit zum Entscheid zu.

<sup>4</sup>Die übergeordneten Verwaltungseinheiten und der Bundesrat können jederzeit einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich ziehen.

<sup>5</sup>Vorbehalten bleiben die aufgrund der Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege zwingend zu berücksichtigenden Zuständigkeiten.

**Art. 40** Unterschriftsberechtigung (Art. 48, 62)

<sup>1</sup>Der Departementsvorsteher kann den Generalsekretär und dessen Stellvertreter, seine Staatssekretäre sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter ermächtigen, bestimmte Geschäfte in seinem Namen und Auftrag zu unterzeichnen.

<sup>2</sup>Er kann die Ermächtigung auch zur Unterzeichnung von Verfügungen erteilen, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen.

<sup>3</sup>Die Vorsteher der Gruppen und Ämter regeln für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung.

**Art. 41**      Amtsverkehr (Art. 48)

<sup>1</sup>Der Bundesrat legt Grundsätze über die Handhabung der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung fest.

<sup>2</sup>Der Verkehr mit kantonalen Regierungen ist Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteher.

<sup>3</sup>Die Vorsteher der Gruppen und Ämter verkehren im Rahmen ihrer Zuständigkeit unmittelbar mit andern eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Behörden und Amtsstellen sowie mit Privaten.

**Zweites Kapitel:   Die Departemente**

**1. Abschnitt:      Führung des Departements**

**Art. 42**      Departementsvorsteher (42, 51)

<sup>1</sup>Der Departementsvorsteher führt das Departement unter seiner politischen Verantwortlichkeit.

<sup>2</sup>Er überträgt die unmittelbare Erfüllung seiner departementalen Aufgaben, soweit es erforderlich ist, auf unterstellte Verwaltungseinheiten und Mitarbeiter.

<sup>3</sup>Er kann persönliche Mitarbeiter bestellen.

**Art. 43**      Organisation und Führung des Departements (Art. 62)

Der Departementsvorsteher legt im Rahmen dieses Gesetzes die Organisation seines Departements fest und bestimmt die Leitlinien seiner Führung.

**Art. 44**      Führungsmittel

Innerhalb seines Departements verfügt der Departementsvorsteher grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten oder durch die Bundesgesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten.

**Art. 45** Information (Art. 50)

<sup>1</sup>Jeder Departementsvorsteher bestimmt einen Departementssprecher. Er kann hierfür den Informationschef des Departements bezeichnen.

*Variante:*

*Abs. 1 streichen*

<sup>2</sup>Der Departementsvorsteher trifft, in Absprache mit der Bundeskanzlei, die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit seines Departements.

**2. Abschnitt: Generalsekretäre****Art. 46** Departementale Stabsstelle (Art. 49)

<sup>1</sup>Jedes Departement verfügt über ein Generalsekretariat als allgemeine departementale Stabsstelle.

<sup>2</sup>Der Generalsekretär ist der Stabschef des Departements.

**Art. 47** Aufgaben (Art. 50)

<sup>1</sup>Der Generalsekretär unterstützt den Departementsvorsteher bei der Planung und Koordination der Tätigkeit des Departements sowie bei der Erledigung aller dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen. Er nimmt Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen des Departementsvorstehers wahr.

<sup>2</sup>Er sorgt für die Koordination der Planungen und Tätigkeiten des Departements mit jenen der anderen Departemente und des Bundesrates.

<sup>3</sup>Er unterstützt den Departementsvorsteher bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates.

<sup>4</sup>Er leitet die zentralen Dienste des Departements, soweit sie im Generalsekretariat eingegliedert sind.

**3. Abschnitt: Staatssekretäre****Art. 48** Allgemeines

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher Staatssekretäre einsetzen.

*Variante:*

<sup>1</sup>*Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher für jedes Departement bis zu vier Staatssekretäre einsetzen.*

<sup>2</sup>Die Staatssekretäre sind den Departementsvorstehern unterstellt.

<sup>3</sup>Der Bundesrat erlässt eine Verordnung über die Staatssekretäre. Darin legt er im Rahmen dieses Gesetzes Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretäre fest.

#### **Art. 49** Funktionen

<sup>1</sup>Die Departementsvorsteher betrauen die Staatssekretäre mit Führungs- und Beratungsfunktionen auf departementaler Stufe.

<sup>2</sup>Die Staatssekretäre können insbesondere in der Bundesversammlung und in den parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit anstelle der Departementsvorsteher auftreten.

#### **Art. 50** Wahl

<sup>1</sup>Der Bundesrat wählt die Staatssekretäre auf Vorschlag des Departementsvorstehers unter Festlegung ihrer Funktionen.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bringt die Wahl der Staatssekretäre und deren Funktionen der Bundesversammlung zur Kenntnis.

*Variante:*

<sup>2</sup>*Die Wahl bedarf der Genehmigung durch einen Ausschuss der Bundesversammlung.*

#### **Art. 51** Entlassung aus der Funktion

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann die Staatssekretäre jederzeit aus ihrer Funktion entlassen. Die zuständigen Departementsvorsteher haben ein entsprechendes Antragsrecht. Ebenso können die Staatssekretäre um ihre Entlassung nachsuchen.

<sup>2</sup>Die Verordnung über die Staatssekretäre regelt die Einzelheiten der Entlassung aus der Funktion sowie über die Umgestaltung oder die Auflösung des Dienstverhältnisses.

**Art. 52**      Verantwortlichkeit

Die Staatssekretäre sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrem Departementsvorsteher verantwortlich. Soweit ihnen der Bundesrat unmittelbar Aufträge erteilt, sind sie diesem direkt verantwortlich.

**4. Abschnitt:      Gruppen und Ämter****Art. 53**      Führung (Art. 47, 64)

<sup>1</sup>Gruppen und Ämtern stehen Direktoren vor.

<sup>2</sup>Der Bundesrat kann den Titel "Staatssekretär" vorübergehend an Vorsteher von Gruppen und Ämtern verleihen, wenn es der Verkehr mit anderen Staaten und internationalen Organisationen erfordert.

**Art. 54**      Organisation der Ämter (Art. 62)

<sup>1</sup>Die Departementsvorsteher bestimmen im Rahmen dieses Gesetzes die organisatorischen Grundzüge der ihren Departementen zugeordneten Ämter.

<sup>2</sup>Ämter können gemäss Artikel 38 zu Gruppen zusammengefasst werden.

<sup>3</sup>Die Amtsvorsteher legen die Detailorganisation ihrer Ämter fest.

**Art. 55**      Aufgaben der Gruppen und Ämter (Art. 61)

<sup>1</sup>Der Bundesrat legt die grundlegenden Aufgaben der Ämter in der Ämterverordnung gemäss Artikel 38 fest. Die zuständigen Departementsvorsteher umschreiben, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat, die Aufgaben der Gruppen.

<sup>2</sup>Der Bundesrat kann für bestimmte Gruppen und Ämter Leistungsaufträge erteilen und den dafür erforderlichen Grad der Eigenständigkeit bestimmen.

**Art. 56**      Verantwortlichkeit

Die Vorsteher der Gruppen und Ämter sind gegenüber ihren Vorgesetzten für die Führung der ihnen unterstellten Verwaltungseinheiten und für die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich.

**Drittes Kapitel: Planung, Koordination und Beratung in der Bundesverwaltung****Art. 57** Planung

Die Departemente, Gruppen und Ämter planen ihre Tätigkeiten im Rahmen der Gesamtplanungen des Bundesrates. Die Departemente bringen die Planungen dem Bundesrat zur Kenntnis.

**Art. 58** Koordinationstätigkeit auf Regierungsebene (Art. 3, 38, 50)

Der Bundesrat und seine Ausschüsse sowie die Bundeskanzlei erledigen die ihnen durch Verfassung und Gesetz übertragenen Koordinationsaufgaben.

**Art. 59** Generalsekretärenkonferenz (Art. 56)

<sup>1</sup>Die Konferenz der Generalsekretäre besorgt unter der Leitung des Bundeskanzlers die Steuerung der Koordinationstätigkeiten in der Bundesverwaltung.

<sup>2</sup>Soweit für bestimmte Aufgaben oder Geschäfte keine besonderen Koordinationsorgane bestehen, nimmt die Konferenz selber Koordinationsaufgaben wahr, namentlich zur Vorbereitung von Bundesratsgeschäften.

<sup>3</sup>Sie kann Gegenstände mit departementsübergreifendem Charakter aufnehmen und zuhanden des Bundesrates vorbereiten.

**Art. 60** Informationskonferenz (Art. 57)

<sup>1</sup>Die Informationskonferenz besteht aus dem Regierungssprecher als Vorsitzendem und den Departementssprechern.

<sup>2</sup>Sie befasst sich mit laufenden Informationsproblemen der Departemente und des Bundesrates und koordiniert und plant die Information.

**Art. 61** Weitere ständige Planungs- und Koordinationsorgane (Art. 39, 55)

Der Bundesrat und die Departemente können weitere Planungs- und Koordinationsorgane als institutionalisierte Konferenzen oder als eigenständige Verwaltungseinheiten einsetzen.

**Art. 62** Überdepartementale Projektorganisation

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann Projektorganisationen zur Bearbeitung wichtiger, zeitlich befristeter departementsübergreifender Aufgaben einsetzen.

<sup>2</sup>Im Rahmen der Projektorganisation stellt eine Steuerungsgruppe die Projektleitung und die Projektbearbeitung sicher.

<sup>3</sup>Die Steuerungsgruppe wird hauptsächlich aus Staatssekretären gebildet. Sie stellt direkt Anträge an den Bundesrat.

<sup>4</sup>Die Projektleitung obliegt in der Regel einem Staatssekretär. Für die Projektbearbeitung können Angehörige von Gruppen und Ämtern sowie ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Personen beigezogen werden.

**Art. 63** Externe Beratungsorgane (Art. 40, 52, 55)

<sup>1</sup>Der Bundesrat und die Departemente können ausserhalb der Bundesverwaltung stehende Organisationen und Personen zur Beratung beiziehen.

<sup>2</sup>Für die ausserparlamentarischen Kommissionen erlässt der Bundesrat Bestimmungen über Zusammensetzung, Wahl, Aufgaben und Verfahren.



**Dritter Titel:        Verschiedene Bestimmungen****Art. 64        Amtssitz (Art. 29)**

Der Amtssitz des Bundesrates, der Departemente und der Bundeskanzlei ist die Stadt Bern.

**Art. 65        Wohnort der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers (Art. 30)**

Den Mitgliedern des Bundesrates und dem Bundeskanzler ist der Wohnort freigestellt, doch müssen sie in kurzer Zeit den Amtssitz erreichen können.

**Art. 66        Unvereinbarkeiten (Art. 31)**

<sup>1</sup>Die Mitglieder des Bundesrats, der Bundeskanzler sowie die Staatssekretäre dürfen weder ein anderes Amt des Bundes noch in einem Kanton bekleiden, noch einen andern Beruf oder ein Gewerbe ausüben.

<sup>2</sup>Sie dürfen auch nicht bei Organisationen, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen, die Stellung von Direktoren oder Geschäftsführern oder von Mitgliedern der Verwaltung, der Aufsichtsstelle oder der Kontrollstelle einnehmen.

**Art. 67        Verwandtenausschluss (Art. 32)**

Verwandte und Verschwägerte, in gerader Linie und bis und mit dem vierten Grade in der Seitenlinie, Ehegatten, Ehemänner von Schwestern und Ehefrauen von Brüdern sowie durch Kindesannahme verbundene Personen können nicht gleichzeitig Mitglieder des Bundesrates sein. Diese Regelung gilt auch zwischen dem Bundeskanzler und den Mitgliedern des Bundesrates.

**Art. 68        Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht (Art. 7a)**

<sup>1</sup>Gesetze und Verordnungen der Kantone sind dem Bund zur Genehmigung zu unterbreiten, soweit ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss es vorsieht.

<sup>2</sup>Die Departemente erteilen die Genehmigung. In streitigen Fällen entscheidet der Bundesrat.

<sup>3</sup>Zuständig zur Verweigerung der Genehmigung ist bei Gesetzen und Verordnungen der Bundesrat, bei Verträgen des interkantonalen Rechts die Bundesversammlung.

**Art. 69 Aktenablieferung (Art. 65)**

Der Bundesrat kann Bestimmungen erlassen über den Einzug von Dienstakten bei Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, in einem Dienst- oder Auftragsverhältnis öffentlichrechtlicher oder privatrechtlicher Natur zum Bund stehen oder daraus ausgeschieden sind.

**Vierter Titel: Schlussbestimmungen****Erstes Kapitel: Aufhebung und Änderung von anderen Bundesgesetzen****Art. 70** Aufhebung des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Das Bundesgesetz vom 19. September 1978<sup>3</sup> über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) wird aufgehoben.

**Art. 71** Änderung von anderen Bundesgesetzen

1. Das Verantwortlichkeitsgesetz<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 1 Bst. b<sup>bis</sup> (neu):*

<sup>1</sup>Den Bestimmungen dieses Gesetzes unterstehen alle Personen, denen die Ausübung eines öffentlichen Amtes des Bundes übertragen ist, nämlich:

b.<sup>bis</sup> die Staatssekretäre;

2. Das Geschäftsverkehrsgesetz<sup>5</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 65<sup>quinq</sup> (neu):*

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den parlamentarischen Kommissionen und in den Verhandlungen der Bundesversammlung durch ihre Staatssekretäre vertreten lassen. Die Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 2 und 65<sup>ter</sup> gelten sinngemäss.

---

<sup>3</sup>AS 1979 114 679, 1983 170 614 931, 1985 699, 1987 226 808, 1989 2116, 1990 3 1530 1587, 1991 362

<sup>4</sup>SR 170.32

<sup>5</sup>SR 171.11

3. Das Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>6</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 47a Beschwerden gegen Verfügungen von Bundesämtern (neu) (Art. 61)*

Erste Instanz für Beschwerden gegen Verfügungen der Bundesämter ist das Departement.  
Ausgenommen sind die Fälle:

- a. der direkten Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Art. 98 Bst. c in fine OG),
- b. der Beschwerde an eine besondere Instanz (Art. 47 Abs. 1 Bst. b),
- c. die Beschwerde unter Überspringung des Departements (Art. 47 Abs. 2-4),
- d. der endgültigen Verfügung (Art. 46 Bst. c und d sowie Art. 74 Bst. d und e).

### **Zweites Kapitel: Referendum und Inkrafttreten**

**Art. 72**

<sup>1</sup>Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

---

<sup>6</sup>SR 172.021

**Variante für die Gestaltung der Institution der Staatssekretäre (Ersatz für die Generalsekretäre, neue zentrale Verwaltungsdirektionen):**

Änderungen gegenüber Haupttext: in dieser Schriftart

.....

**Zweites Kapitel: Die Departemente**

**1. Abschnitt: Führung des Departements**

**Art. 42** Departementsvorsteher (42, 51)

<sup>1</sup>Der Departementsvorsteher führt das Departement unter seiner politischen Verantwortlichkeit.

<sup>2</sup>Er überträgt die unmittelbare Erfüllung seiner departementalen Aufgaben, soweit es erforderlich ist, auf unterstellte Verwaltungseinheiten und Mitarbeiter.

<sup>3</sup>Er kann persönliche Mitarbeiter bestellen.

**Art. 43** Organisation und Führung des Departements (Art. 62)

<sup>1</sup>Der Departementsvorsteher legt im Rahmen dieses Gesetzes die Organisation seines Departements fest und bestimmt die Leitlinien seiner Führung.

<sup>2</sup>*Die zentralen Dienste des Departements, wie Administration und Rechnungswesen, Rechts- und Personaldienste, Redaktions- und Übersetzungsdienste, werden in einer zentralen Verwaltungsdirektion, die direkt dem Departementsvorsteher untersteht, zusammengefasst.*

**Art. 44** Führungsmittel

Innerhalb seines Departements verfügt der Departementsvorsteher grundsätzlich über uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen für einzelne Verwaltungseinheiten oder durch die Bundesgesetzgebung besonders geregelte Zuständigkeiten.

**Art. 45** Information (Art. 50)

<sup>1</sup>Jeder Departementsvorsteher bestimmt einen Departementssprecher. Er kann hierfür den Informationschef des Departements bezeichnen.

*Variante:*

*Abs. 1 streichen*

<sup>2</sup>Der Departementsvorsteher trifft, in Absprache mit der Bundeskanzlei, die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit seines Departements.

## **2. Abschnitt: Generalsekretäre**

*entfällt: Art. 46 gänzlich; Inhalt von Art. 47 wird in Art. 49 aufgenommen*

## **3. Abschnitt: Staatssekretäre**

*(wird zu: 2. Abschnitt)*

### **Art. 48 Allgemeines**

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher Staatssekretäre einsetzen.

*Variante:*

*<sup>1</sup>Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher für jedes Departement bis zu vier Staatssekretäre einsetzen.*

<sup>2</sup>Die Staatssekretäre sind den Departementsvorstehern unterstellt.

<sup>3</sup>Der Bundesrat erlässt eine Verordnung über die Staatssekretäre. Darin legt er im Rahmen dieses Gesetzes Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretäre fest.

### **Art. 49 Funktionen**

<sup>1</sup>Die Departementsvorsteher betrauen die Staatssekretäre mit Führungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen auf departementaler Stufe sowie mit Vertretungsfunktionen.

<sup>2</sup>Die Staatssekretäre können insbesondere in der Bundesversammlung und in parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und in internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit anstelle der Departementsvorsteher auftreten.

<sup>3</sup>Sie unterstützen den Departementsvorsteher bei der Planung und Koordination der Tätigkeit des Departements. Sie sorgen für die Koordination mit den Planungen und Tätigkeiten der anderen Departemente und des Bundesrates.

<sup>4</sup>Sie bereiten die dem Departementsvorsteher zustehenden Entscheidungen vor und unterstützen ihn bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates.

<sup>5</sup>Sie nehmen Aufsichtsfunktionen nach den Anordnungen des Departementsvorstehers wahr.

#### Art. 50 Wahl

<sup>1</sup>Der Bundesrat wählt die Staatssekretäre auf Vorschlag des Departementsvorstehers unter Festlegung ihrer Funktionen.

<sup>2</sup>Der Bundesrat bringt die Wahl der Staatssekretäre und deren Funktionen der Bundesversammlung zur Kenntnis.

*Variante:*

<sup>2</sup>Die Wahl bedarf der Genehmigung durch einen Ausschuss der Bundesversammlung.

#### Art. 51 Entlassung aus der Funktion

<sup>1</sup>Der Bundesrat kann die Staatssekretäre jederzeit aus ihrer Funktion entlassen. Die zuständigen Departementsvorsteher haben ein entsprechendes Antragsrecht. Ebenso können die Staatssekretäre um ihre Entlassung nachsuchen.

<sup>2</sup>Die Verordnung über die Staatssekretäre regelt die Einzelheiten der Entlassung aus der Funktion sowie über die Umgestaltung oder die Auflösung des Dienstverhältnisses.

#### Art. 52 Verantwortlichkeit

Die Staatssekretäre sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrem Departementsvorsteher verantwortlich. Soweit ihnen der Bundesrat unmittelbar Aufträge erteilt, sind sie diesem direkt verantwortlich.

.....

**Drittes Kapitel: Planung, Koordination und Beratung in der Bundesverwaltung**

.....

**Art. 59** *Überdepartementale Koordination (Art. 56)*

*Wenn die Geschäfte es erfordern, treten die Staatssekretäre unter der Leitung des Bundeskanzlers zur Regelung von Koordinationsfragen zusammen.*

**Art. 59bis** *Konferenz der Direktoren der zentralen Dienste (Art. 56)*

*Die Direktoren der zentralen Dienste der Departemente treten regelmässig unter der Leitung des Bundeskanzlers oder eines Vizekanzlers zur gegenseitigen Information und zur Regelung von Koordinationsfragen in ihrem Funktionsbereich zusammen.*

.....



**Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)**Avant-projet, adopté par le GSDC le 1<sup>er</sup> avril 1993

---

	Page:
Titre 1: Le gouvernement	1
Chapitre 1: Principes	1
Chapitre 2: Fonctions du Conseil fédéral	2
Chapitre 3: Le Conseil fédéral, collège gouvernemental	4
Section 1: Obligations collégiales	4
Section 2: Séances du Conseil fédéral	4
Chapitre 4: Le président de la Confédération	7
Chapitre 5: Le chancelier de la Confédération	8
Titre 2: L'administration fédérale	10
Chapitre 1: Direction et tâches	10
Chapitre 2: Les départements	12
Section 1: Direction	12
Section 2: Les secrétaires généraux	13
Section 3: Les secrétaires d'Etat	13
Section 4: Les groupements et les offices	15
Chapitre 3: Planification, coordination et conseil au sein de l'administration fédérale	16
Titre 3: Dispositions diverses	18
Titre 4: Dispositions finales	19
Variante concernant l'institution des secrétaires d'Etat	22

*Avant-projet***Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)**

du .....

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

en exécution de l'article 85, chiffre 1, de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du .....,<sup>1</sup>

*arrête:***Titre premier:                    Le gouvernement****Chapitre premier:            Principes****Article premier**     Statut constitutionnel du Conseil fédéral (art. 1) \*

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral, autorité directoriale et exécutive supérieure, est le gouvernement de la Confédération.

<sup>2</sup>Il dirige l'administration fédérale.

<sup>3</sup>Il se compose de sept membres.

**Art. 2**            Principes régissant l'activité du gouvernement et de l'administration (art. 7)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral et l'administration fédérale agissent en vertu de la constitution et de la loi. Ils défendent les droits des citoyens et encouragent la collaboration des autorités fédérales et cantonales.

<sup>2</sup>Leur activité sert les objectifs supérieurs dictés par la constitution et la loi et répond aux principes de l'opportunité et de l'efficacité.

\* entre parenthèses: références aux articles comparables de la LOA en vigueur

---

<sup>1</sup>FF.....

**Art. 3** Tâches de la Confédération

Le Conseil fédéral vérifie régulièrement que les tâches de la Confédération sont nécessaires et que leur exécution répond aux objectifs supérieurs.

**Art. 4** Responsabilité politique

Le Conseil fédéral assume ses responsabilités gouvernementales en tant que collège.

**Chapitre deuxième: Fonctions du Conseil fédéral****Art. 5** Obligations gouvernementales (art. 3)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral accorde la priorité aux obligations gouvernementales.

<sup>2</sup>Il suit l'évolution politique et sociale, dans le pays et à l'étranger. Il procède à une appréciation régulière de la situation.

<sup>3</sup>Il définit sa politique gouvernementale en fixant clairement ses objectifs et ses stratégies. Il veille à ce que sa politique soit appliquée de manière opportune et efficace.

<sup>4</sup>Il nomme des cadres compétents et encourage le développement de leurs capacités de direction.

<sup>5</sup>Il cultive ses relations avec le public et représente la Confédération dans le pays et à l'étranger.

<sup>6</sup>Il maintient l'unité de la Suisse et encourage la solidarité nationale.

**Art. 6** Législation (art. 7)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral participe à l'élaboration de la législation, notamment en dirigeant la phase préliminaire de la procédure législative, en soumettant à l'Assemblée fédérale les projets de modifications constitutionnelles, de lois et d'arrêtés fédéraux et en édictant des ordonnances.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral peut déléguer aux départements, aux groupements ou aux offices la compétence d'édicter des règles de droit. Il tient compte de l'importance des normes, en particulier de leurs effets externes, et veille à ce qu'elles soient bien intégrées dans la législation du point de vue de leur hiérarchie.

**Chapitre troisième: Le Conseil fédéral, collège gouvernemental****Section 1: Obligations collégiales****Art. 11 Affaires prépondérantes**

<sup>1</sup>Le collège gouvernemental délibère des affaires prépondérantes (de grande portée politique) et les tranche. En font notamment partie l'élaboration de la politique gouvernementale, les grandes planifications, les décisions de principe relatives à la procédure législative ou aux finances fédérales ainsi que les décisions importantes concernant le personnel.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral et chacun de ses membres accordent la priorité à ces affaires et leur consacrent l'attention et le temps nécessaires.

**Art. 12 Affaires de moindre importance (art. 23)**

Le Conseil fédéral peut régler les affaires qui ne sont ni prépondérantes, ni de grande portée politique par une décision écrite.

**Art. 13 Suppléance (art. 27)**

Le Conseil fédéral désigne en son sein le suppléant de chaque chef de département. L'article 49, 2e alinéa, est réservé.

**Art. 14 Ordonnance**

Le Conseil fédéral règle les détails concernant les obligations du collège gouvernemental dans une ordonnance.

**Section 2: Séances du Conseil fédéral****Art. 15 Directives sur les affaires prépondérantes**

Le Conseil fédéral indique au besoin les objectifs et les grandes lignes selon lesquels les affaires prépondérantes doivent être préparées.

**Art. 16 Procédure de co-rapport (art. 54)**

<sup>1</sup>Les affaires que le Conseil fédéral doit trancher sont soumises pour co-rapport aux chefs de département, qui les traitent, dans la mesure du possible, avant les délibérations du Conseil fédéral.

**Art. 7** Direction de l'administration fédérale (art. 4)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral dirige l'administration fédérale.

<sup>2</sup>Il définit une organisation rationnelle, conforme à la constitution et à la loi, et la modifie lorsque les circonstances l'exigent.

<sup>3</sup>Il encourage l'innovation dans l'administration fédérale afin d'en améliorer l'efficacité.

<sup>4</sup>Il exerce une surveillance constante et systématique de l'administration fédérale.

<sup>5</sup>Il contrôle, conformément aux dispositions particulières, les unités administratives décentralisées ainsi que les organes extérieurs à l'administration qui sont chargés de tâches administratives de la Confédération.

**Art. 8** Juridiction (art. 6)

Le Conseil fédéral exerce la justice administrative conformément à la loi.

**Art. 9** Information du public (art. 8)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral, dans un esprit d'ouverture, assure une vaste information du public.

<sup>2</sup>Il l'informe de manière cohérente, rapide et continue sur son appréciation de la situation, sa planification, ses décisions et les mesures qu'il prend.

<sup>3</sup>Les dispositions particulières relatives à la sauvegarde des intérêts publics et privés sont réservées.

**Art. 10** Relations publiques

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale cultivent leurs relations avec le public et s'informent sur les opinions et les préoccupations de la population.

<sup>2</sup>La Chancellerie fédérale règle la procédure de co-rapport.

**Art. 17** Délégations du Conseil fédéral (art. 17)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut, pour certaines affaires, constituer en son sein des délégations comptant en règle générale trois membres.

<sup>2</sup>Les délégations préparent les délibérations et les décisions du Conseil fédéral ou négocient, au nom du collège gouvernemental, avec d'autres autorités, suisses ou étrangères, ou avec des particuliers.

**Art. 18** Convocation aux séances (art. 9)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral tient séance aussi souvent que les affaires l'exigent.

<sup>2</sup>Il est convoqué par le chancelier de la Confédération sur l'ordre du président de la Confédération.

<sup>3</sup>Chaque membre du Conseil fédéral peut demander en tout temps qu'il se réunisse.

**Art. 19** Réunions et séances spéciales

Le Conseil fédéral s'entretient des affaires prépondérantes lors de réunions et de séances spéciales.

**Art. 20** Présidence et participants (art. 10, 11)

<sup>1</sup>Le président de la Confédération dirige les séances du Conseil fédéral.

<sup>2</sup>Le chancelier de la Confédération prend part, avec voix consultative, aux délibérations du Conseil fédéral. Il peut faire des propositions relatives aux affaires de la Chancellerie fédérale.

<sup>3</sup>Les vice-chanceliers assistent aux séances, à moins que le Conseil fédéral n'en décide autrement.

<sup>4</sup>Les secrétaires d'Etat peuvent, d'entente avec leur chef de département, assister aux délibérations qui concernent leur domaine de compétences. Ils ont voix consultative.

<sup>5</sup>S'il l'estime utile à son information, le Conseil fédéral invite des cadres et des experts de l'administration fédérale ou de l'extérieur à donner leur avis.

**Art. 21** Décisions (art. 14)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral ne peut prendre de décision qu'en présence de quatre de ses membres au minimum.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral prend ses décisions à la majorité des voix. L'abstention est autorisée, toute décision doit réunir les voix de trois membres au minimum.

<sup>3</sup>Le président vote. En cas d'égalité des voix, son vote compte double.

<sup>4</sup>Les nominations ont lieu à la majorité des membres présents.

**Art. 22** Récusation (art. 12)

<sup>1</sup>Les membres du Conseil fédéral et les personnes visées à l'article 20 se récuse<sup>n</sup>t lorsqu'ils ont un intérêt personnel direct dans une affaire.

<sup>2</sup>Les dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative<sup>2</sup> relatives à la récusation sont applicables lorsqu'il s'agit de prendre une décision ou de trancher un recours.

**Art. 23** Huis clos (art. 13)

Les délibérations du Conseil fédéral ne sont pas publiques. L'information les concernant est donnée conformément à l'article 9.

**Art. 24** Procédure extraordinaire (art. 16)

En cas d'urgence, le président peut déroger à la procédure ordinaire de convocation et de délibération.

---

<sup>2</sup>RS 172.021

**Chapitre quatrième: Le président de la Confédération****Art. 25** Tâches au sein du collège gouvernemental (art. 21)

<sup>1</sup>Le président de la Confédération dirige le Conseil fédéral. Il veille à ce que le Conseil fédéral s'acquitte de ses obligations dans les délais, avec efficacité et de manière coordonnée.

<sup>2</sup>Il veille à ce que le Conseil fédéral organise et exerce efficacement la surveillance de l'administration fédérale.

<sup>3</sup>Il peut en tout temps demander des renseignements sur des affaires déterminées. Il propose au Conseil fédéral les mesures qu'il juge opportunes.

<sup>4</sup>Il prépare les délibérations du Conseil fédéral et tranche en cas de divergence.

<sup>5</sup>Le chancelier de la Confédération l'assiste dans l'exécution des tâches qui lui incombent.

**Art. 26** Décisions présidentielles (art. 22, 23)

<sup>1</sup>Dans les cas d'urgence, le président de la Confédération ordonne des mesures provisionnelles.

<sup>2</sup>S'il n'est pas possible de réunir le Conseil fédéral en une séance ordinaire ou spéciale, le président de la Confédération décide à sa place.

<sup>3</sup>Ses décisions sont soumises à la ratification du Conseil fédéral.

<sup>4</sup>Le Conseil fédéral peut par ailleurs autoriser le président de la Confédération à régler des affaires de nature essentiellement formelle.

**Art. 27** Relations avec les cantons (art. 20)

Le président de la Confédération entretient les relations de la Confédération avec les cantons lorsqu'il s'agit d'affaires communes de nature générale.

**Art. 28** Représentation (art. 19)

Le président de la Confédération représente la Confédération dans le pays et à l'étranger.



**Art. 29** Suppléance et délégation de compétences (art. 24)

<sup>1</sup>Le vice-président du Conseil fédéral est le suppléant du président de la Confédération. Il assume toutes les obligations du président de la Confédération lorsque celui-ci est empêché.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral peut déléguer au vice-président certaines attributions du président de la Confédération.

**Chapitre 5: Le chancelier de la Confédération****Art. 30** Statut et tâches générales (art. 33, 35)

<sup>1</sup>Le chancelier de la Confédération est le chef de la Chancellerie fédérale. Il la dirige comme un conseiller fédéral dirige son département.

<sup>2</sup>Le chancelier de la Confédération est le chef de l'état-major du Conseil fédéral. Il assiste le Conseil fédéral et le président de la Confédération dans l'exercice des tâches gouvernementales.

<sup>3</sup>Il exécute pour l'Assemblée fédérale les tâches qui lui incombent en vertu de la constitution et de la loi.

<sup>4</sup>L'organisation et la direction de la Chancellerie fédérale sont régies, sauf prescriptions contraires du Conseil fédéral, par les dispositions qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale, à l'exclusion de celles qui ont trait aux secrétaires généraux et aux secrétaires d'Etat.

**Art. 31** Conseils et assistance (art. 25, 35)

<sup>1</sup>Le chancelier de la Confédération conseille et assiste le président de la Confédération et le Conseil fédéral lors de la planification et de la coordination des affaires gouvernementales. Il élabore pour le président de la Confédération le programme de travail et la planification des affaires du Conseil fédéral et en surveille l'exécution; il participe en outre à la préparation des délibérations et aux séances du Conseil fédéral.

<sup>2</sup>Il conseille le président de la Confédération et le Conseil fédéral sur la direction générale de l'administration fédérale et collabore à la surveillance de celle-ci.

<sup>3</sup>Il élabore notamment le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les grandes lignes de la politique gouvernementale et le rapport annuel du Conseil fédéral sur sa gestion.

<sup>4</sup>Il assiste le Conseil fédéral dans ses rapports avec l'Assemblée fédérale.

**Art. 32**      Coordination (art. 35)

Le chancelier de la Confédération assure la coordination des affaires interdépartementales.

**Art. 33**      Information (art. 8, 35)

<sup>1</sup> Sur proposition du chancelier de la Confédération, le Conseil fédéral désigne le chancelier ou l'un des vice-chanceliers comme porte-parole du gouvernement. Celui-ci prend, en collaboration avec les départements, les mesures nécessaires à l'information du public.

<sup>2</sup> Le chancelier de la Confédération assure l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements.

*Variante:*

<sup>1</sup> *Le chancelier de la Confédération prend, dans le cadre fixé par le Conseil fédéral, les mesures nécessaires à l'information du public.*

<sup>2</sup> *Il assure l'information interne entre le Conseil fédéral et les départements.*

**Titre deuxième: L'administration fédérale****Chapitre premier: Direction et tâches****Art. 34** Composition de l'administration fédérale (art. 42, 58, 59)

<sup>1</sup>L'administration fédérale se compose de sept départements et de la Chancellerie fédérale. En vertu de lois d'organisation, elle comprend en outre des unités administratives décentralisées.

<sup>2</sup>La législation fédérale peut attribuer des tâches administratives à des organisations et des personnes de droit public ou privé, extérieures à l'administration fédérale.

**Art. 35** Chefs de département (art. 27)

<sup>1</sup>Chacun des membres du Conseil fédéral dirige un département.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral répartit les départements entre ses membres, qui sont tenus d'accepter le département qui leur a été attribué.

<sup>3</sup>Le Conseil fédéral peut en tout temps modifier la répartition des départements.

**Art. 36** Principes de direction

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral et les chefs de département dirigent l'administration fédérale; à cette fin, ils définissent des objectifs, établissent des planifications et fixent des priorités.

<sup>2</sup>Lorsqu'ils délèguent l'exécution directe de tâches à des groupes de travail ou à des unités administratives subordonnées, ils leur donnent les compétences et les moyens nécessaires.

<sup>3</sup>Ils procèdent à une appréciation des prestations de l'administration fédérale et contrôlent périodiquement les objectifs principaux.

<sup>4</sup>Ils veillent à ce que les collaborateurs soient sélectionnés avec soin et assurent leur perfectionnement.

**Art. 37** Exécution des tâches de la Confédération

Les offices sont les unités administratives responsables du traitement des dossiers.

**Art. 38** Structure de l'administration fédérale (art. 46, 58, 60)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral édicte une ordonnance présentant la structure de l'administration fédérale, à savoir sa subdivision en offices. Il attribue à chaque office des domaines si possible connexes (ordonnance sur les offices).

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral répartit les offices entre les départements en fonction des impératifs de gestion, de la connexité des tâches et de l'équilibre matériel et politique. Il publie ses décisions dans la Feuille fédérale.

<sup>3</sup>Il peut revoir cette répartition lorsqu'il le juge utile.

<sup>4</sup>Les chefs de département peuvent réunir certains offices en groupements, avec l'approbation du Conseil fédéral. Celui-ci règle les compétences des groupements conformément à l'article 39.

**Art. 39** Compétences des unités administratives (art. 61)

<sup>1</sup>Selon son importance, une affaire relève du Conseil fédéral, d'un chef de département ou d'un directeur de groupement ou d'office.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral édicte une ordonnance réglant l'attribution aux unités administratives d'affaires particulières ou de domaines déterminés.

<sup>3</sup>En cas de conflit de compétences entre les départements, le président de la Confédération tranche.

<sup>4</sup>Les unités administratives supérieures et le Conseil fédéral peuvent, lorsqu'ils le jugent utile, reprendre la responsabilité d'un dossier.

<sup>5</sup>Les dispositions contraignantes de la loi d'organisation judiciaire concernant l'attribution de compétences sont réservées.

**Art. 40** Signature (art. 48, 62)

<sup>1</sup>Un chef de département peut déléguer au secrétaire général, au suppléant du secrétaire général, aux secrétaires d'Etat et aux membres de la direction des groupements et des offices qui lui sont subordonnés la compétence de signer certains documents (actes) en son nom et à sa place.

<sup>2</sup>Il peut également déléguer la signature de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours de droit administratif.

<sup>3</sup>Les directeurs de groupement et d'office règlent la délégation de signature dans leur domaine de compétence.

**Art. 41** Relations avec l'extérieur (art. 48)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral fixe les principes qui régissent les relations de l'administration fédérale avec l'étranger.

<sup>2</sup>Les relations avec les gouvernements des cantons sont du ressort du Conseil fédéral et des chefs de département.

<sup>3</sup>Les directeurs de groupement et d'office entretiennent, dans le cadre de leurs compétences, des relations directes avec d'autres autorités ou services, fédéraux, cantonaux ou communaux, ou avec des particuliers.

**Chapitre deuxième: Les départements**

**Section 1: Direction**

**Art. 42** Chef de département (art. 42, 51)

<sup>1</sup>Le chef de département dirige son département sous sa responsabilité politique.

<sup>2</sup>Il délègue si nécessaire l'exécution directe de certaines tâches départementales à des unités administratives subordonnées et à des collaborateurs.

<sup>3</sup>Il peut engager des collaborateurs personnels.

**Art. 43** Organisation et direction du département (art. 62)

Le chef de département fixe, dans le cadre de la loi, l'organisation de son département et définit les lignes directrices de sa direction.

**Art. 44** Instruments de direction

Au sein du département, le chef de département a le droit illimité de donner des instructions, de procéder à des contrôles et d'intervenir personnellement dans une affaire. Sont réservées les dispositions particulières concernant certaines unités administratives ou l'attribution de certaines compétences.

**Art. 45** Information (art. 50)

<sup>1</sup>Chaque chef de département nomme un porte-parole du département, qui peut être le chef du service d'information du département.

*Variante:*

*biffer le 1<sup>er</sup> alinéa*

<sup>2</sup>Le chef du département prend, d'entente avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département.

**Section 2: Les secrétaires généraux****Art. 46** Etat-major du département (art. 49)

<sup>1</sup>Chaque département comporte un secrétariat général, état-major général du département.

<sup>2</sup>Le secrétaire général est le chef de l'état-major du département.

**Art. 47** Tâches (art. 50)

<sup>1</sup>Le secrétaire général assiste le chef du département dans la planification et la coordination de l'activité du département et le seconde dans le traitement des affaires qui sont de son ressort. Sur ordre du chef du département, il assume des tâches de surveillance.

<sup>2</sup>Il veille à ce que les programmes et les activités du département soient coordonnés avec ceux des autres départements et ceux du Conseil fédéral.

<sup>3</sup>Il assiste le chef du département lors de la préparation des délibérations du Conseil fédéral.

<sup>4</sup>Il dirige les services centraux du département lorsqu'ils font partie du secrétariat général.

**Section 3: Les secrétaires d'Etat****Art. 48** Généralités

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut nommer des secrétaires d'Etat, qui secondent et déchargent les chefs de départements.

*Variante:*

<sup>1</sup>*Le Conseil fédéral peut nommer quatre secrétaires d'Etat par département afin de décharger les chefs de département.*

<sup>2</sup>Les secrétaires d'Etat sont subordonnés à un chef de département.

<sup>3</sup>Le Conseil fédéral édicte une ordonnance définissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat.

#### **Art. 49** Fonctions

<sup>1</sup>Les chefs de département investissent les secrétaires d'Etat de fonctions de direction et de conseil au niveau départemental.

<sup>2</sup>Les secrétaires d'Etat peuvent en particulier représenter leur chef de département devant l'Assemblée fédérale, dans des commissions parlementaires, auprès d'Etats étrangers ou d'organisations internationales et à l'occasion de manifestations diverses.

#### **Art. 50** Nomination

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat, sur proposition du chef du département, et détermine leurs fonctions.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral annonce à l'Assemblée fédérale la nomination des secrétaires d'Etat et leur fonction.

*Variante:*

<sup>2</sup>*La nomination des secrétaires d'Etat doit être approuvée par une délégation de l'Assemblée fédérale.*

#### **Art. 51** Révocation

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut révoquer les secrétaires d'Etat lorsqu'il le juge utile. Les chefs de département concernés peuvent faire des propositions. Les secrétaires d'Etat peuvent également demander à être démis de leurs fonctions.

<sup>2</sup>L'ordonnance règle la révocation et la démission des secrétaires d'Etat ainsi que la modification et la résiliation des rapports de service.





**Chapitre troisième: Planification, coordination et conseil au sein de l'administration fédérale**

**Art. 57** Planification

Les départements, les groupements et les offices planifient leurs activités dans le cadre de la planification générale du Conseil fédéral. Les départements informent le Conseil fédéral de leur planification.

**Art. 58** Coordination au niveau gouvernemental (art. 3, 38, 50)

Le Conseil fédéral et ses délégations ainsi que la Chancellerie fédérale assurent les tâches de coordination qui leur incombent en vertu de la constitution et de la loi.

**Art. 59** Conférence des secrétaires généraux (art. 56)

<sup>1</sup>La conférence des secrétaires généraux dirige, sous la présidence du chancelier de la Confédération, les travaux de coordination au sein de l'administration fédérale.

<sup>2</sup>Elle assume la coordination de tâches ou d'affaires qui ne relèvent d'aucun autre organe, notamment dans le cadre de la préparation des affaires du Conseil fédéral.

<sup>3</sup>Elle peut traiter des affaires interdépartementales et les préparer pour le Conseil fédéral.

**Art. 60** Conférence des responsables de l'information (art. 57)

<sup>1</sup>La conférence des responsables de l'information est présidée par le porte-parole du gouvernement et réunit les porte-parole des départements.

<sup>2</sup>Elle traite les problèmes courants des départements et du Conseil fédéral en matière d'information; elle coordonne et planifie l'information.

**Art. 61** Autres organes permanents de planification et de coordination (art. 39, 55)

Le Conseil fédéral et les départements peuvent instituer d'autres conférences ou unités administratives indépendantes chargées de tâches de planification et de coordination.

**Art. 62** Groupes de travail interdépartementaux

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut charger des groupes de travail de tâches interdépartementales importantes et de durée limitée.

<sup>2</sup>Dans le cadre du groupe de travail, un comité directeur assure la direction des travaux.

<sup>3</sup>Le comité directeur se compose principalement de secrétaires d'Etat. Il adresse directement ses propositions au Conseil fédéral.

<sup>4</sup>La direction du projet est en principe assurée par un secrétaire d'Etat. Des experts faisant partie ou non de l'administration fédérale peuvent être invités à participer aux travaux.

**Art. 63**      Conseillers externes (art. 40, 52, 55)

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral et les départements peuvent consulter des organisations et des personnes extérieures à l'administration fédérale.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives à la composition des commissions extraparlimentaires, à la nomination de leurs membres, à leurs tâches et aux procédures qui les régissent.

**Titre troisième: Dispositions diverses****Art. 64** Siège (art. 29)

La ville de Berne est le siège du Conseil fédéral, des départements et de la Chancellerie fédérale.

**Art. 65** Résidence des membres du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération (art. 30)

Les membres du Conseil fédéral et le chancelier de la Confédération peuvent fixer librement le lieu de leur résidence; ils doivent toutefois faire en sorte qu'ils puissent atteindre en peu de temps le siège de l'autorité.

**Art. 66** Incompatibilité (art. 31)

<sup>1</sup>Les membres du Conseil fédéral, le chancelier et les secrétaires d'Etat ne peuvent assumer aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton, ni exercer d'autre activité professionnelle ni exploiter une entreprise.

<sup>2</sup>De même, ils ne peuvent exercer les fonctions de directeur, de gérant ou de membre de l'administration, de l'organe de surveillance ou de l'organe de contrôle dans une organisation ayant une activité économique.

**Art. 67** Incompatibilité en raison de la parenté (art. 32)

Les parents, y compris les parents par alliance, en ligne directe et en ligne collatérale jusqu'au quatrième degré inclus, les conjoints, les époux de soeurs, les épouses de frères et les personnes liées par des liens d'adoption ne peuvent simultanément être membres du Conseil fédéral ou chancelier de la Confédération.

**Art. 68** Approbation d'actes législatifs cantonaux et intercantonaux (art. 7a)

<sup>1</sup>Les lois et les ordonnances des cantons sont soumis à l'approbation de la Confédération lorsqu'une loi fédérale ou un arrêté fédéral de portée générale le prévoit.

<sup>2</sup>L'approbation est donnée par les départements. Le Conseil fédéral tranche en cas de divergence.

<sup>3</sup>L'approbation des lois et des ordonnances des cantons ne peut être refusée que par le Conseil fédéral, celle des actes législatifs intercantonaux, par l'Assemblée fédérale.

**Art. 69** Remises de documents (art. 65)

Le Conseil fédéral peut édicter des dispositions sur la remise de documents de service concernant des personnes qui exercent ou ont exercé une fonction officielle ou, qui sont ou ont été au service de la Confédération sur la base d'un contrat de droit public ou privé.

**Titre quatrième: Dispositions finales****Chapitre premier: Abrogation et modifications du droit en vigueur****Art. 70** Abrogation de la loi sur l'organisation de l'administration

La loi fédérale du 19 septembre 1978<sup>3</sup> sur l'organisation et la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale (loi sur l'organisation de l'administration [LOA]) est abrogée.

**Art. 71** Modifications du droit en vigueur

1. La loi fédérale du 14 mars 1958<sup>4</sup> sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité) est modifiée comme il suit:

*Art. 1, 1er al., let. b<sup>bis</sup> (nouvelle):*

<sup>1</sup>Les dispositions de la présente loi s'appliquent à toutes les personnes investies d'une fonction publique de la Confédération, savoir:

b.<sup>bis</sup> les secrétaires d'Etat;

2. La loi fédérale du 23 mars 1962<sup>5</sup> sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils) est modifiée comme il suit:

*Art. 65quinquies (nouveau):*

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter par leurs secrétaires d'Etat devant les commissions parlementaires et lors de négociations avec l'Assemblée fédérale. Les articles 65<sup>bis</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, et 65<sup>ter</sup> sont applicables par analogie.

3. La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative<sup>6</sup> est modifiée comme il suit:

*Art. 47a Recours contre les décisions des offices (nouveau) (art. 61)*

Le département est la première instance de recours contre les décisions des offices fédéraux, à l'exception des cas suivants:

- a. recours de droit administratif porté directement devant le Tribunal fédéral (art. 98, let. c, OJ);
- b. recours devant une instance particulière (art. 47, 1<sup>er</sup> al.);
- c. recours sur lesquels le département n'a pas statué (art. 47, al. 2 à 4);
- d. décisions définitives (art. 46, let. c et d et art. 74, let. d et e).

**Chapitre deuxième: Référendum et entrée en vigueur**

**Art. 72**

<sup>1</sup>La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

**Variante concernant l'institution des secrétaires d'Etat (remplacent les secrétaires généraux, nouvelles directions administratives centrales):**

Les modifications du texte de base sont indiquées dans cette écriture.

.....

**Chapitre deuxième: Les départements**

**Section 1: Direction**

**Art. 42** Chef de département (art. 42, 51)

<sup>1</sup>Le chef de département dirige son département sous sa responsabilité politique.

<sup>2</sup>Il délègue si nécessaire l'exécution directe de certaines tâches départementales à des unités administratives subordonnées et à des collaborateurs.

<sup>3</sup>Il peut engager des collaborateurs personnels.

**Art. 43** Organisation et direction du département (art. 62)

<sup>1</sup>Le chef de département fixe, dans le cadre de la loi, l'organisation de son département et définit les lignes directrices de sa direction.

<sup>2</sup>*Les services centraux des départements, tels les services administratifs, comptables et juridiques, les services du personnel ou les services de rédaction et de traduction, sont réunis en une direction administrative centrale directement soumise au chef du département.*

**Art. 44** Instruments de direction

Au sein du département, le chef de département a le droit illimité de donner des instructions, de procéder à des contrôles et d'intervenir personnellement dans une affaire. Sont réservées les dispositions particulières concernant certaines unités administratives ou l'attribution de certaines compétences.

**Art. 45** Information (art. 50)

<sup>1</sup>Chaque chef de département nomme un porte-parole du département, qui peut être le chef du service d'information du département.

*Variante:*  
*biffer le 1<sup>er</sup> alinéa*

<sup>2</sup>Le chef du département prend, d'entente avec la Chancellerie fédérale, les mesures nécessaires pour informer le public sur l'activité de son département.

**Section 2: Les secrétaires généraux**

*L'article 46 est entièrement supprimé; l'article 47 est repris à l'article 49*

**Section 3: Les secrétaires d'Etat**

*(Devient section 2)*

**Art. 48 Généralités**

<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut nommer des secrétaires d'Etat, qui secondent et déchargent les chefs de départements.

*Variante:*  
*<sup>1</sup>Le Conseil fédéral peut nommer quatre secrétaires d'Etat par département afin de décharger les chefs de département.*

<sup>2</sup>Les secrétaires d'Etat sont subordonnés à un chef de département.

<sup>3</sup>Le Conseil fédéral édicte une ordonnance définissant le statut et les tâches des secrétaires d'Etat.

**Art. 49 Fonctions**

<sup>1</sup>Les chefs de département investissent les secrétaires d'Etat de fonctions de direction, de coordination et de conseil au niveau départemental et les confient des tâches de représentation.

<sup>2</sup>Les secrétaires d'Etat peuvent en particulier représenter leur chef de département devant l'Assemblée fédérale, dans des commissions parlementaires, auprès d'Etats étrangers ou d'organisations internationales et à l'occasion de manifestations diverses.



*3 Ils assistent le chef du département dans la planification et la coordination de l'activité du département. Ils veillent également à ce que les programmes et les activités du département soient coordonnés avec ceux des autres départements et ceux du Conseil fédéral.*

*4 Ils préparent les décisions incombant à leur chef de département et l'assistent lors de la préparation des délibérations du Conseil fédéral.*

*5 Sur ordre du chef du département, il assume des tâches de surveillance.*

**Art. 50**      Nomination

*1 Le Conseil fédéral nomme les secrétaires d'Etat, sur proposition du chef du département, et détermine leurs fonctions.*

*2 Le Conseil fédéral annonce à l'Assemblée fédérale la nomination des secrétaires d'Etat et leur fonction.*

*Variante:*

*2 La nomination des secrétaires d'Etat doit être approuvée par une délégation de l'Assemblée fédérale.*

**Art. 51**      Révocation

*1 Le Conseil fédéral peut révoquer les secrétaires d'Etat lorsqu'il le juge utile. Les chefs de département concernés peuvent faire des propositions. Les secrétaires d'Etat peuvent également demander à être démis de leurs fonctions.*

*2 L'ordonnance règle la révocation et la démission des secrétaires d'Etat ainsi que la modification et la résiliation des rapports de service.*

**Art. 52**      Responsabilité

Les secrétaires d'Etat sont responsables de l'exécution de leurs tâches devant leur chef de département. Pour les mandats qui leur sont confiés directement par le Conseil fédéral, c'est à celui-ci qu'ils doivent rendre compte.

.....

**Chapitre troisième:           Planification, coordination et conseil au sein de  
l'administration fédérale**

.....

**Art. 59**      *Coordination interdépartementale (art.56)*

*Lorsque les affaires l'exigent, les secrétaires d'Etat se réunissent sous la direction du chancelier de la Confédération pour régler les questions de coordination.*

**Art. 59bis**   *Conférence des directeurs des services centraux (art. 56)*

*Les directeurs des services centraux des départements se réunissent régulièrement sous la direction du chancelier de la Confédération ou d'un vice-chancelier afin de s'informer les uns les autres et de régler les questions de coordination interdépartementale.*

.....

Rohentwurf 30.4.93
-----------------------

## **ERLÄUTERNDER BERICHT ZUM RVOG (Entwurf Botschaft 1993)**

### **1. Einleitung**

#### **1.1. Bisherige Reformen**

##### **1.1.1. Geschichtlicher Ueberblick**

Das Thema der Regierungstätigkeit und der Entlastung des Bundesrates und seiner Mitglieder wurde bereits im letzten Jahrhundert diskutiert und tauchte immer wieder auch in den Ratsdebatten auf. In den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts intensivierte sich die Diskussion. Der vorliegende Ueberblick setzt erst mit dieser Zeit ein. Daraus lassen sich die neueren Entwicklungen ersehen.

##### **1.1.1.1. Der Expertenbericht 1967 über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates (Hongler-Bericht)**

Im Jahre 1965 beschloss der Bundesrat, zur Prüfung der insbesondere durch parlamentarische Vorstösse der Jahre 1962-1965 aufgeworfenen Fragen über die Organisation und Arbeitsweise des Bundesrates eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, einzusetzen. Im November 1967 wurde das Ergebnis, der sogenannte "Hongler-Bericht" abgeliefert. Er sah drei Reformstufen vor:

- erste Stufe: Änderungen, welche ohne oder mit nur geringfügigen Rechtsänderungen verwirklicht werden können: Vorschläge über die Arbeitsweise des Bundesrates, die Unterstützung der Departementschefs, die Geschäftsleitung durch den Bundespräsidenten und insbesondere den organisatorischen und personellen Ausbau der Bundeskanzlei;
- zweite Stufe: Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben durch eine neue Kompetenzverteilung: Revision des alten Organisationsgesetzes und der Delegationsordnung von 1914 sowie von Kompetenzordnungen, die in vielen Einzelgesetzen enthalten sind;
- dritte Stufe: Verfassungsrevisionen zur weiteren Entlastung von Parlament und Bundesrat im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung.

Die ersten beiden Reformstufen sind mit dem Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) von 1978 weitgehend abgeschlossen worden. Weitere zusätzliche Massnahmen im Rahmen der ersten Stufe wurden zudem im Sinne einer Daueraufgabe laufend geprüft und realisiert.

### **1.1.1.2. Der Expertenbericht 1971 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung (Huber-Bericht)**

Im Jahre 1968 beschloss der Bundesrat, gemäss dem Hongler-Bericht die Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes einzuleiten. Er setzte eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Bundeskanzlers Karl Huber ein. Im November 1971 wurde der "Expertenbericht Huber" veröffentlicht. Er nahm zu folgenden Punkten Stellung:

- Zahl der Bundesräte nicht auf 9 oder 11 Mitglieder erhöhen;
- Neuregelung der Organisationsgewalt im Sinne einer grösseren Beweglichkeit bei der Gestaltung und Zuordnung von Ämtern;
- Verschiebungen von Bundesämtern zwischen den Departementen;
- Schaffung einer neuen Stufe zwischen Departementsvorsteher und Amt: neue Gruppen;
- Entlastung in den Aussenbeziehungen und in der Repräsentation;
- vermehrte Delegation von Aufgaben an die Bundesämter;
- verstärkter Einsatz von Stabsstellen auf Regierungs- und Verwaltungsebenen.

Im zugehörigen Gesetzesentwurf wurde der Vorschlag der Gruppenbildung präzisiert und mit Ausnahme von EDA und EFD für alle Departemente befürwortet.

Der Expertenbericht Huber, der sich weitgehend auf die Arbeiten des Hongler-Berichts abgestützt hatte, diente seinerseits als Grundlage für die Botschaft von 1975 zur Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG).

### **1.1.1.3. Weitere Vorgänge**

Neben der Verfolgung des grossen Zieles, der VwOG-Revision, hatte sich der Bundesrat immer wieder mit einzelnen Fragen und Problemen zu beschäftigen. Dazu gehört etwa die Bildung einer dritten Gruppe im EMD im Jahre 1967. (Die Anwendung des Gruppenprinzipes im EMD geht auf die MO-Revision von 1938 zurück.) Auch mit seiner Mitgliederzahl sowie mit der Frage der Einsetzung von Staatssekretären hatte sich der Bundesrat mehrmals zu befassen, so 1971 aufgrund einer Motion von Ständerat Broger, mit welcher jedem Bundesrat ein umfassend wirkender Staatssekretär zur Seite gestellt werden sollte (zurückgezogen 1973); oder 1973, als der Bundesrat auf Veranlassung der Fraktionen und im Hinblick auf das neue VwOG an seiner Mitgliederzahl von sieben festhielt und diesen Entscheid 1974 in neuer Zusammensetzung bestätigte. Im weiteren lehnte der Nationalrat im September 1975 eine parlamentarische Initiative Breitenmoser zur Erhöhung der Zahl auf elf ab.

In diesen Zusammenhang gehört auch der Hinweis auf die Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde (RVF), welche der Bundesrat im Jahre 1974 erlassen hatte, mit dem Zweck, die Führung zu erleichtern, ein gutes Arbeitsklima zu schaffen und damit die

dieser Vorhaben des Bundesrates durch die Bundesversammlung. Anfang 1984 trat die Neugliederung in Kraft.

In der dritten Etappe sollten weitere Massnahmen zur Entlastung des Bundesrates getroffen werden, insbesondere auf dem Wege der Delegation von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen vom Bundesrat auf die Departemente einerseits und von den Departementen auf die Bundesämter andererseits. Im einzelnen ging es um die Ablösung der Delegationsordnung aus dem Jahre 1914, welche 1990 verwirklicht wurde.

#### **1.1.1.5. Entwicklung und weitere Schritte seit 1984**

Gegen Ende 1984 setzte eine neue Phase intensiver Auseinandersetzung des Bundesrates mit den organisatorischen Fragen ein. Äusserer Anlass bildete der Rücktritt von Bundesrat Friedrich.

In der ganzen Zeit nach 1978 folgten im übrigen zahlreiche organisatorische und institutionelle Massnahmen in kleineren Schritten. Die Überprüfung der Führungsstrukturen ist aber auch durch parlamentarische Vorstösse verlangt worden, so insbesondere 1984 durch Motionen von Ständerat Masoni und der FDP-Fraktion. Neue Vorschläge für Regierungsreformen reichten in neuester Zeit die Fraktionen der FDP und SVP sowie die National- und Ständeräte Kühne, Rhinow und Gadiant ein.

Im Überblick lassen sich die vom Bundesrat getroffenen Massnahmen zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit wie folgt darstellen: 1985 beschloss er, das Regierungskollegium durch vermehrte Klausursitzungen zu stärken. Der Entlastung sollte der häufigere Einsatz von Bundesratsausschüssen dienen. Beschlossen wurde ferner der Ausbau des verwaltungsinternen Informationsaustausches. Im Jahr 1986 wurde die Liste der Geschäfte, die durch Präsidialverfügungen erledigt werden können, grundlegend überprüft und stark erweitert. Ferner beschloss der Bundesrat eine straffere Strukturierung seiner Sitzungen durch eine bessere Gliederung der Diskussionen und den Ausbau des für Aussprachen reservierten Teils. Für die Generalsekretariate wurde zur Verbesserung der Koordination ein Musterpflichtenheft ausgearbeitet, welches dann im Zuge der VwOG-Revision 1990 (vgl. Ziff. 1.2.) stark erweitert wurde. Auch die persönlichen Mitarbeiter der Departementsvorsteher erhielten entsprechende Vorschläge zur Verbesserung ihrer Unterstützungsfunktion. 1987 erfolgte der Ausbau des Generalsekretariats EDA zu einer vollwertigen Stabsstelle im Sinne des Verwaltungsorganisationsgesetzes. Ebenfalls zur Verbesserung der Führungsstrukturen und Entscheidabläufe wurden mit Hilfe der Firma McKinsey Organisationsüberprüfungen an die Hand genommen, die zu neuen Lösungen insbesondere in den Bereichen Umwelt, Kultur und Informatik führten. In diesem Sinne beschloss der Bundesrat im Jahre 1988 die Zusammenlegung des Bundesamtes für Umweltschutz mit dem Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz zu einem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft. Im Herbst des gleichen Jahres verabschiedete

gesamte Verwaltungstätigkeit im Sinne eines zeitgemässen Führungsstils möglichst wirksam zu gestalten.

#### 1.1.1.4. Die Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (VwOG)

Im Februar 1975 erschien die Botschaft des Bundesrates über die Reorganisation der Bundesverwaltung. Im Zentrum der parlamentarischen Beratung des Gesetzesentwurfes, die gut drei Jahre beanspruchte, standen die Zahl der Bundesräte, die Frage der Staatssekretäre und die Organisationsgewalt betreffend die Verwaltung. Zu letzterer, d.h. zur Frage, wer die Kompetenz haben soll, die Verwaltung organisatorisch zu strukturieren, wurde eine Kompromisslösung gefunden. Die Schaffung von Bundesämtern fällt dem Gesetzgeber zu, während der Bundesrat ihnen die Aufgaben und Kompetenzen zuweist. Der Bundesrat ordnet sodann die Unterstellung der Bundesämter unter die Departemente und ist ermächtigt, Ämter zu Gruppen zusammenzufassen, wenn es die grosse Zahl der Ämter in einem Departement rechtfertigt und wenn es die Art der Aufgaben erfordert. Die Beschlüsse des Bundesrates müssen jedoch vom Parlament genehmigt werden, wie dies mit der auf 1984 in Kraft getretenen Neugliederung der Bundesverwaltung geschehen ist.

Mit der Verabschiedung des VwOG am 19. September 1978 durch die eidgenössischen Räte und der Inkraftsetzung auf den 1. Juni 1979 begann die erste von drei Etappen des Vollzugs mit den direkt verwirklichten Neuerungen:

- neue Amtsbezeichnungen;
- Schaffung eines Generalsekretariates im Finanzdepartement;
- Verleihung des Staatssekretärentitels im Verkehr mit dem Ausland an zwei Amtsdirektoren;
- Ermächtigung des Bundeskanzlers zur Vertretung der Geschäfte der Bundeskanzlei vor der Bundesversammlung;
- Klärung der Stellung von (maximal zwei) persönlichen Mitarbeitern pro Departementsvorsteher.

Mit dem Gesetz traten gleichzeitig drei Ausführungsverordnungen in Kraft, einerseits zur Regelung der Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter, zum zweiten zur provisorischen Zuordnung der Ämter und Dienste an die Departemente bzw. an die Bundeskanzlei sowie schliesslich zur Festlegung der Organisation der Bundeskanzlei.

Die zweite Etappe wurde mit der Botschaft vom Februar 1982 über die Neugliederung der Bundesverwaltung eingeleitet. Zur Hauptsache ging es - wiederum mit Blick auf die Entlastung der Bundesräte und eine zeitgemässe Verwaltungsführung - um die Verschiebung von fünf Ämtern in andere Departemente (Bundesamt für Militärversicherung, Eidg. Turn- und Sportschule, Bundesamt für Strassenbau, Amt für Messwesen, Eidg. Getreideverwaltung, weitere Anpassungen unterhalb der Amtsstufe) und um die Frage weiterer Gruppenbildungen (damals vom Bundesrat verworfen) sowie um die Genehmigung

er ein Programm zur Prüfung weiterer Entlastungsmöglichkeiten. In der Folge wurden realisiert: eine neuerliche Anpassung der internen Information, die Stärkung der Generalsekretärenkonferenz als Koordinationsorgan, ferner der vermehrte Einsatz von ehemaligen Bundesräten zu Repräsentationszwecken sowie schliesslich die Schaffung eines neuen bundesrätlichen Ausschusses zur Asylpolitik. Verworfen wurden andererseits eine Neuregelung der Unterschriftsdelegation, ein bundesrätliches Beschlussystem auf dem Zirkularweg sowie Vorschläge zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte. Im weiteren verwirklichte der Bundesrat die Zusammenlegung der Bundesamtes für Kulturpflege mit der Landesbibliothek und dem Landesmuseum zum neuen Bundesamt für Kultur, die Ablösung des Bundesamtes für Organisation durch das Bundesamt für Informatik sowie die Ueberführung von Teilbereichen ins Eidgenössische Personalamt und die Schaffung einer Verwaltungskontrollstelle für den Bundesrat. Schliesslich wurde der Schulratsbereich mit dem Bundesamt für Bildung und Wissenschaft zu einer Gruppe zusammengefaßt. Diese Reorganisationen kamen 1990 wesentlich zum Tragen. Eingeleitet wurden in neuester Zeit auch Schritte zur Revision der Regelung über die Delegationen von Zuständigkeiten des Bundesrates an die Departemente und der Departemente an die Ämter. So wurde die entsprechende Delegationsverordnung von 1914 neu gefasst. Außerdem teilte der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit, dass er fortan von seinem Vertretungsrecht in parlamentarischen Gremien vermehrt Gebrauch machen werde. Der Bundesrat erliess auch eine Verordnung zur Flexibilisierung der Anstellung der Generalsekretäre und Informationschefs der Departemente. Seine Bemühungen zur Verbesserung der Führung und zur Gewährleistung der Regierungstätigkeit fanden schliesslich ihren Niederschlag in der Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes, die 1990 eingeleitet wurde.

## **1.2. Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1991**

Mit der Botschaft vom 17. September 1990 wollte sich der Bundesrat unter anderem ermächtigen lassen, die Aufgaben und Funktionen der Generalsekretäre zu stärken, ihnen insbesondere auch Linienfunktionen zu übertragen, sowie nach Bedarf Titularstaatssekretäre für den internationalen Einsatz zu schaffen.

Die Analyse der neueren Entwicklung hatte nämlich den Bundesrat dazu geführt, einige rasch wirksame Massnahmen zu beantragen. So sollte eine Erhöhung der Zahl der Titularstaatssekretäre Entlastungen der Bundesratsmitglieder und Verstärkungen der internationalen Präsenz ermöglichen. Auf zahlreichen Sachgebieten war in den letzten Jahren die Suche nach europäischen Lösungen erheblich erweitert worden, was eine Zunahme internationaler Verhandlungsrunden und -gremien mit sich brachte. Manche dieser Konferenzen erheischten die Anwesenheit der Kabinettsmitglieder, von Seiten der Eidgenossenschaft demnach die Präsenz von Mitgliedern des Bundesrates. Daneben wurde die Zahl internationaler Gremien auf hoher Ebene, an deren Verhandlungen schweizerischerseits Spitzenbeamte als Delegationsleiter entsandt werden können, zunehmend grösser. Der Bundesrat ging davon aus, dass die bestehende Institution der

Titularstaatssekretäre in den Bereichen der Außenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik sich unter diesem Gesichtswinkel weiter bewähren würde und dass hier der Landesregierung eine systemkonforme Möglichkeit der Verbesserung ihrer Führungsstrukturen zur Verfügung stand.

Sodann sollten die Generalsekretariate stärker auch in Linienaufgaben einbezogen werden, was durch eine Änderung von Artikel 49 Absatz 2 des Verwaltungsorganisationsgesetzes zu geschehen hatte. Dabei war darauf zu achten, dass die verfassungsmässige Ordnung nicht ausgehöhlt wurde. Es sollte einzig darum gehen, dass den Generalsekretariaten begrenzte Aufgaben delegiert werden, die sie im Auftrag und unter der Verantwortung des Departementschefs wahrnehmen.

Ferner wurde die Gelegenheit benützt, die gesetzlich-subsidiäre Kompetenzdelegation an Ämter und Dienste aufzuheben, weil sich dieser 1978 vollzogene Systemwechsel aus praktischen Gründen (Unmöglichkeit klarer Definition aller Aufgaben) als nicht realisierbar erwiesen hatte. Entsprechende basierte die neue Delegationsverordnung von 1990 auch auf dem alten und jetzt wieder gesetzlich zu übernehmenden System.

Am 4. Oktober 1991 verabschiedeten die eidgenössischen Räte dieses Vorhaben, das - angesichts der rasanten Entwicklung auf nationaler und internationaler Ebene - als ein erstes Paket von neuen Sofortmaßnahmen bezeichnet wurde, welche zu ergreifen waren. Der Bundesrat setzte die Änderungen auf den 1. März 1992 in Kraft und wählte gleichzeitig den Vorsteher der Gruppe für Wissenschaft und Forschung als zusätzlichen Staatssekretär.

### **1.3. Parlamentarische Vorstösse der Jahre 1990 und 1991**

Im März 1990 wurde mehrere parlamentarische Initiativen, Motionen und Postulate mit dem Ziel eingereicht, tiefgreifende Reformen an die Hand zu nehmen:

- Parlamentarische Initiative Rhinow (90.231) und gleichlautende Motion der FDP-Fraktion (90.435), welche die unverzügliche Einleitung von Reformen verlangen. Dabei seien unter anderem folgende Modelle in die Erwägungen einzubeziehen: (1) die Einführung von Verwaltungsdirektoren als administrative Vorsteher der Departemente; und/oder (2) Staatssekretäre; (3) ein wesentlich erweitertes Kollegium des Bundesrates mit einem verstärkten Präsidium; (4) eine Regierung, die von einem 5- oder 7-köpfigen Kollegium geleitet wird und der zusätzlich rund 15 Minister angehören.
- Parlamentarische Initiativen Vollmer (90.249) und Jaeger (91.428) zur Einführung eines Konkurrenzsystems (parlamentarisches Regierungssystem).
- Motion Kühne (90.401), welche die Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates und eine Verstärkung der Führungs- und Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten verlangt.



- Gleichlautende Postulate Gadiant (90.540) und der SVP-Fraktion (90.538), welche eine umfassende Überprüfung der Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene sowie Vorschläge und Varianten für mögliche Reformen verlangen.
- Postulat Bircher (91.3208) zur Prüfung von Stellung, Aufgaben und Wahl des Bundeskanzlers.
- Etliche Vorstösse mit Vorschlägen zur Neugestaltung von Departementen oder Teilen davon.

#### 1.4. Einsetzung der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes 1990

Der Bundesrat sah bis vor kurzem davon ab, tiefgreifende institutionelle Änderungen direkt einzuleiten, und zwar in der Überlegung, dass noch nicht klar abzusehen sei, wohin die Ergebnisse der Verhandlungen der Schweiz und der EFTA mit der EG führen würden. Deshalb sollte sich die Schweiz nicht zu früh mit neuen institutionellen Änderungen festlegen. Da sich das politische Umfeld - z.B. infolge einer engeren Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess - verändern könnte, müsse sich die Schweiz auch bei künftigen institutionellen Reformen Handlungsspielraum bewahren. Dennoch erschien es dem Bundesrat sinnvoll, verschiedene Entwicklungsvarianten mit den je dazugehörigen institutionellen Reformpaketen bereits untersuchen zu lassen. In diesem Sinne setzte er am 7. November 1990 eine kleine Beratergruppe ein, die ihn seither bei der Überprüfung seiner Führungsstrukturen unterstützt und berät. Ihre Aufgabe besteht darin, das gesamte Regierungs- und Gesetzgebungssystem in seiner gegenseitigen Bezogenheit und unter Berücksichtigung der gesteigerten Anforderungen an die Führungsstruktur unseres Landes im allgemeinen und im Hinblick auf die neuen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der neunziger Jahre im besonderen zu überprüfen. Ferner sollen Szenarien, die den verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten entsprechen, ausgearbeitet und deren Auswirkungen untersucht werden. Von der Beratergruppe werden außerdem Vorschläge für weitere organisatorische und funktionale Verbesserungen mit oder ohne Gesetzesrevisionen erwartet. Schliesslich soll sie den Bundesrat in allen Fragen beraten, die aus der Behandlung der parlamentarischen Initiativen betreffend Regierungs- und Verwaltungsreform an ihn herangetragen werden.

Die Expertengruppe, die sich als "Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)" konstituierte, besteht aus den Professoren Kurt Eichenberger (Basel, Präsident), Cuno Pümpin (St. Gallen), Marco Borghi (Freiburg) und Walter Buser (alt Bundeskanzler, Mitglied seit 1. Juli 1991).

Die Arbeitsgruppe lieferte in einem Zwischenbericht (vom 23. November 1991) Grundlagen für die weiteren Reformarbeiten. Das konkrete Vorgehen bei der Erarbeitung erster Reformvorschläge hatte der Bundesrat in Absprache mit der ständerätlichen Kommission festgelegt, welcher die Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow (90.231) obliegt. Gestützt darauf erhielt die Arbeitsgruppe den Auftrag, die Reformmöglichkeiten

weiter zu konkretisieren. Sie tat dies in zwei Schritten: auf Mitte Juni und auf Oktober 1992. Schliesslich erhielt sie vom Bundesrat am 11. November 1992 den Auftrag, den Entwurf für ein neues Verwaltungsorganisationsgesetz auszuarbeiten. Für die Einzelheiten wird auf die nachfolgende Ziffer verwiesen.

### **1.5. Werdegang der vorliegenden Botschaft**

Die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes erstattete dem Bundesrat am 23. November 1991 Bericht über die Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform sowie über Modelle des Regierungssystems (Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes).

In diesem Bericht sind die für die Schweiz erwägenswerten Grundmodelle für ein neues Regierungssystem dargestellt. Einerseits handelt es sich um jene Modelle, die in verschiedenen parlamentarischen Eingaben zur Diskussion gestellt wurden, andererseits um solche, die versuchen, das spezifische schweizerische Regierungssystem weiterzuentwickeln. Die Modelle können wie folgt kurz beschrieben werden (eine ausführliche Darstellung enthält Ziff. 3):

- Entlastung der Mitglieder des Bundesrates von der Departementsleitung durch die Einsetzung von Departementsdirektoren;
- Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf neun oder elf mit gleichzeitiger Stärkung des Bundespräsidenten;
- zweigliedrige Ausgestaltung der Exekutive: der Bundesrat als Kollegium für die Regierungsobliegenheiten, 11-18 "Minister" als ausführende Organe und Verwaltungsspitzen;
- parlamentarisches Regierungssystem;
- präsidentielles Regierungssystem.

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe dürften sich für die Schweiz massgeschneiderte Lösungen aus der Variation und Kombination dieser Modelle ergeben, die in ihren Grundformen das gesamte Spektrum möglicher demokratischer Regierungsformen abdecken. Sie können nach Bedarf auch angereichert und mit neuen, originellen Elementen ausgestattet werden. In seiner Stellungnahme zuhanden der ständerätlichen Kommission hat der Bundesrat erklärt, ein grundsätzlicher Systemwechsel (parlamentarisches oder präsidentielles Regierungssystem) stehe nicht im Vordergrund. Dabei ging der Bundesrat von folgenden Grundvoraussetzungen aus: Die Existenz der Schweiz basiert auf Besonderheiten, welche im letzten Jahrhundert ein spezielles Regierungssystem hervorgebracht und den Zusammenhalt unseres Landes garantiert haben. Diese grundlegenden Besonderheiten bestehen fort. Auf sie muss weiterhin Rücksicht genommen werden: der Zusammenschluss verschiedener Kultur- und Sprachgemeinschaften, die Existenz diverser Minderheiten, die daraus gewachsene föderalistische Grundstruktur unseres Landes, die stark ausgebauten Instrumente der direkten Demokratie sowie die

daraus entwickelte Einbindung aller gesellschaftlichen und politischen Strömungen. Diese Grundsätze sollen möglichst unangetastet bleiben. Mit der Regierungsreform sollen seine Schwächen eliminiert werden. Konkret bedeutet dies, dass an erster Stelle auf jenen Wegen nach Lösungen gesucht werden muss, auf welche die ersten drei der aufgeführten Modelle weisen. Dabei sollen auch Abweichungen, neue Kombinationsmöglichkeiten und unkonventionelle Lösungselemente einbezogen werden, welche auf die schweizerischen Besonderheiten zugeschnitten sind oder eigens für sie entwickelt werden. Aber auch das parlamentarische Regierungssystem soll einer genaueren Prüfung unterzogen werden. In diesem Sinne beauftragte der Bundesrat die Arbeitsgruppe, ihre Untersuchungen zu vertiefen.

Neben den eigentlichen Regierungsmodellen nahm der Bundesrat - ebenfalls unterstützt durch die Arbeitsgruppe - die Realisierung eines weiteren Pakets von Sofortmaßnahmen für die unmittelbare Verbesserung der Regierungstätigkeit an die Hand.

Bei diesem Paket geht es insbesondere um Optimierungen bezüglich Verwaltungsführung und Modernisierung der Verwaltung sowie um Verbesserungen bei der Vorbereitung und dem Ablauf von Bundesratssitzungen, welche unter anderem auch zu einer merklichen Entlastung der Traktandenlisten führen sollten. Diese Massnahmen - die in der Zwischenzeit so weit wie möglich und ohne Präjudizierung der anderen Reformbemühungen umgesetzt wurden - konnten jedoch nicht geeignet sein, die tiefgreifenderen Reformen zeitlich hinauszuschieben. Damit sollte nur Spielraum gewonnen werden, um diesen weiteren Reformen die nötige Aufmerksamkeit und Zeit widmen zu können.

Die entscheidenden Weichen zur Realisierung der Regierungsreform sind im Jahr 1992 gestellt worden. Aufgrund der Vorgaben des Bundesrates entwickelte die Arbeitsgruppe in der ersten Jahreshälfte in zwei Richtungen konkretere Modelle für ein neues Regierungssystem, einerseits durch die Einführung einer zweistufigen Regierung, andererseits durch die Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums. Die Arbeitsgruppe arbeitete zwei entsprechende Modellfamilien aus.

Die erste Modellfamilie mit einer zweistufigen Regierung sah wie folgt aus: Auf der obersten Stufe, der strategischen Ebene, befasst sich der Bundesrat mit der Staatsführung und den eigentlichen Regierungsobliegenheiten. Auf der zweiten Stufe, der operativen Ebene, wird eine Reihe von Staatssekretären - etwa zwischen 15 und 20 - mit der Verwaltungsleitung betraut. Der Grad der Eigenständigkeit der operativen Ebene kann unterschiedlich gestaltet werden. Im ersten Beispiel dieser Modellfamilie sind auf der operativen Ebene einzig die Staatssekretäre tätig; die einzelnen Bundesräte erhalten keine Verwaltungsteile direkt zugeordnet. Die zweite Möglichkeit sieht eine beschränkte Bereichsoberleitung durch die Bundesräte vor, wobei den Staatssekretären eine politisch eigenständige Position verbleibt. Diese besitzen sie im dritten Beispiel nicht, welches an die Idee der Zusammenfassung von Bundesämtern zu Gruppen anknüpft sowie die Leitung der neuen Einheiten den

Staatssekretären überträgt. Zwei bis drei derartiger Staatssekretärenbereiche werden je durch ein Mitglied des Bundesrates in gelockerter Weise geleitet.

Die zweite Modellfamilie sah - wie bisher - von einer Trennung der Regierungstätigkeit und der Verwaltungsführung des Bundesrates ab und suchte Verbesserungen in einer Erweiterung des Kollegiums, beispielsweise auf 11 oder auf 13 Mitglieder. Dies würde gleichzeitig die Stärkung des Bundespräsidenten erfordern. Er soll mindestens zwei, maximal vier Jahre im Amt bleiben. Er erhält ein eigenes Präsidialdepartement, mit dem er die gesamte Regierungs- und Verwaltungstätigkeit besser steuern kann. Mit der Leitung eines Fachdepartementes wird er nicht belastet. In den einzelnen Departementen können zusätzliche Staatssekretäre vorgesehen werden, welche in der Lage sind, international und vor allem im europäischen Rahmen als Vertreter der Regierung aufzutreten und dadurch den Bundesrat wirksam zu entlasten. Diese Funktion nehmen die Staatssekretäre in der zweistufigen Modellfamilie ebenfalls wahr.

Aufgrund dieser Vorarbeiten und angesichts der Tatsache, dass Reformen unverzüglich geschehen müssen, beschloss der Bundesrat, eine Variante in den Vordergrund zu stellen, die schnell zu echten Reformen führen soll. Diesem Erfordernis vermochte nur ein Modell zu genügen, das keine Revision der Bundesverfassung nötig macht. Gesucht werden musste nach Möglichkeiten, die das Regierungssystem nicht von Grund auf neu konzipieren wollen, sondern die vom Bestehenden ausgehen und darin wirkungsvolle Verbesserungen vorschlagen. Es sollten alle möglichen Vorschläge, die sich auf Gesetzesstufe realisieren lassen, geprüft werden.

In diesem Sinne entschied sich der Bundesrat im Juni 1992 für eine Lösung, die sich grundsätzlich an das zweistufige Modell mit der gelockerten Verwaltungsleitung anlehnt. Eine eigentliche Trennung der operativen von der strategischen Ebene lehnt der Bundesrat jedoch ab. Vielmehr sollen den Departementschefs Staatssekretäre zur Seite gestellt werden, welche je nach den Bedürfnissen ihre Aufgabenkreise flexibel umschrieben erhalten, sowohl im Einsatz gegen innen (Verwaltungsleitung, Beziehungen zu Parlament und Kommissionen) als auch gegen aussen (Beziehungen mit dem Ausland). In diesem Sinne wurde die Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines konkreten Realisierungsmodells beauftragt. Gleichzeitig wurden auch Optionen für die weitere Zukunft offengehalten. Denn mit Abschluss dieser Reform werden die Arbeiten nicht eingestellt. Tiefgreifendere Reformmöglichkeiten, welche eine Revision der Bundesverfassung erfordern, werden ebenfalls weiter verfolgt.

Ueber die konkrete Ausgestaltung der unmittelbar bevorstehenden Regierungsreform - sie wird zur Unterscheidung von den in der nachfolgenden Phase anzugehenden Reformschritten als "Reform 1993" bezeichnet - legte die Arbeitsgruppe dem Bundesrat im Oktober ein Diskussionspapier vor. Der Bundesrat hiess die darin vorgeschlagenen Neuerungen im Grundsatz am 11. November 1992 gut. Kernelement der Reform ist eine

flexible Führungs- und Verwaltungsstruktur, die es jedem Mitglied des Bundesrates erlaubt, gemäss seinen Aufgaben und Bedürfnissen sein Departement und dessen Leitung zu gestalten. Voraussetzung dafür sind eine erweiterte Organisationskompetenz des Bundesrates, welche ihm erlaubt, die Bundesämter gemäss seinen Vorstellungen zu gestalten und auf die Departemente zu verteilen. Dabei soll nicht jedesmal das Parlament begrüsst werden müssen. Innerhalb jedes Departementes muss ferner der Departementsvorsteher oder das Bundesratskollegium die Möglichkeit erhalten, die Führungsabläufe, Unterstellungsverhältnisse der Ämter sowie deren Zusammenfassung zu Gruppen zu bestimmen. Aus diesen Anordnungen ergibt sich schliesslich, welche Positionen mit Staatssekretären zu besetzen sind. Das Modell sieht hier eine grosse Einsatzvielfalt vor: Staatssekretäre auf Departementsstufe (Departementsdirektor, "Alter ego") oder auf Gruppen- oder Ämterstufe. Sie sollen sowohl innengerichtete Obliegenheiten (Leitungs-, Beratungs- oder Koordinationsfunktionen) als auch aussengerichtete Aufgaben (Vertretungsfunktionen gegenüber Parlament, Ausland oder Öffentlichkeit) übernehmen können. Der zuständige Departementschef bestimmt im Einzelfall das Pflichtenheft.

Das Modell beruht darauf, dass der Bundesrat und seine Mitglieder einen ganzen Fächer möglicher neuer Instrumente erhalten - so auch die Möglichkeit des Einsatzes von departementalen Führungsgremien oder von Departementskabinetten wie auch der Einsatz von Staatssekretären-Ausschüssen zur Verbesserung der Koordination -, von denen sie zu ihrer Entlastung in flexibler Weise, nach ihren eigenen Bedürfnissen und aufgrund ihrer Führungsvorgaben Gebrauch machen können.

Die Arbeitsgruppe wurde beauftragt, unter Mitwirkung der Bundeskanzlei innert Jahresfrist die Reformvorlage vorzubereiten.

Was die Notwendigkeit weiterer Reformschritte über jene der vorliegenden Botschaft hinaus anbelangt, so hat der Bundesrat beschlossen, diese unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf schweizerischer und internationaler Ebene (insbesondere Klärung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa) in die Wege zu leiten und überdies auf die Wirkungen der realisierten Reform 1993 abzustimmen. Es wird dabei weniger darum gehen, ein in sich geschlossenes neues Gesamtsystem (inkl. neue Strukturen und Organisationen) zu schaffen, als vielmehr um materielle Reformthemen bezüglich der Staatsleitung, soweit dafür organisatorische Neuordnungen erforderlich werden. Unter den Ziffern 3.3. und 5. ist darauf zurückzukommen.

Die Arbeiten an der Regierungsreform sind während der ganzen Zeit von der ständerätlichen Spezialkommission zur Beratung der parlamentarischen Initiative Rhinow (90.231) begleitet und in Absprache mit ihr vorangetrieben worden.

## 1.6. Hinweise auf neue parlamentarische Vorstösse

Im Verlauf des Jahres 1992, bei den Beratungen der parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger, welchen keine Folgen gegeben wurde, reichte die staatspolitische Kommission des Nationalrates ein Postulat ein, wonach das parlamentarische Regierungssystem in gleicher Priorität zu prüfen sei wie die übrigen neuen Regierungsmodelle.

1993, als Folge der Ersatzwahlen in den Bundesrat in der März-Session, wurde eine ganze Reihe parlamentarischer Initiativen eingereicht, von denen der Grossteil das Ziel verfolgt, die Verfassungsbestimmung über die Kantonzugehörigkeit der Mitglieder des Bundesrates zu präzisieren, zu lockern oder aufzuheben. Verlangt wird ferner, dass die Verfassung eine angemessene Vertretung beider Geschlechter vorschreiben sowie eine angemessene Berücksichtigung der Sprachminderheiten im Bundesrat garantieren soll. Vorgeschlagen werden auch Änderungen am Wahlverfahren zur Erhöhung der Transparenz sowie die Volkswahl des Bundesrates. Diese Vorstösse betreffen die vorliegenden Regierungsreform nicht direkt.

Eine im gleichen Paket eingereichte parlamentarische Initiative Gross (93.415) verlangt - neben Änderungen am Wahlverfahren - die Einführung eines Misstrauensantrags der Bundesversammlung gegenüber den Mitgliedern des Bundesrates sowie eines Vertrauensantrags des Bundesrates gegenüber der Bundesversammlung.

## 2. Neues Reformbedürfnis und seine Zielsetzungen

Der Zwischenbericht vom 23. November 1991 der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes enthält eine Darstellung des gegenwärtigen Regierungssystems sowie eine Analyse der veränderten Voraussetzungen und neuen Anforderungen. Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich auf diesen Zwischenbericht.

### 2.1. Gegenwärtiges Regierungssystem

#### 2.1.1. Allgemeine Wesensmerkmale

Das geltende Regierungssystem ist auf hohe Stabilität, auf Integration und auf Ausbalancierung der politischen Kräfte inmitten eines Staates mannigfacher Pluralitäten angelegt. Die Regierung ist eingefügt in eine ausgeprägt kräftige demokratische und föderative Ordnung. Eine kleine, im Bestand gesicherte und zur Kontinuität fähige Regierung kann sich auf die Lösung von Sachproblemen konzentrieren und muss sich nicht (im Gegensatz zum parlamentarischen und zum Präsidialsystem) im dauernden innenpolitischen Konkurrenzkampf um Macht und Bestätigung verausgaben. Sie kann den tatsächlichen politischen Kräfteverhältnissen und parteipolitischen Konstellationen angepasst werden, so durch die Zusammensetzung als Einpartei-, Zweiparteien- oder

Vielparteienregierung. Das Parlament hat bedeutende Einwirkungsmöglichkeiten auf die Regierung (Wahl, Gesetz, Budget, Oberaufsicht, Staatsvertragsgenehmigung usw.), ohne aber deswegen die jeweils vier Jahre lang unabsetzbare Regierung zu dominieren. Die Regierung ihrerseits hat durch Vorbereitungsaufgaben, Sachwissen und staatsleitende Autorität erheblichen Einfluss auf das während vier Jahren unauflösbare Parlament, ohne deswegen dessen Politik durchgreifend bestimmen zu können. Die beiden politischen Gewalten sind (im Gegensatz zum parlamentarischen Regierungssystem) organisatorisch und personell klar getrennt, funktionell jedoch durch institutionalisierte und informelle Kooperationen und Koordinationen ständig aufeinander bezogen.

Die Verfassung verknüpft das Kollegial- mit dem Departementalprinzip. Ein Kollegium von sieben gleichgestellten Mitgliedern stellt die Regierung dar, die sich selbsttätig zur Handlungseinheit finden muss (Ausland: geführte Kollegien unter einem hervorgehobenen Regierungschef, häufig auch mit Ministern von unterschiedlichem Rang). Jedes Mitglied steht zugleich monokratisch einem der sieben Verwaltungsdepartemente (Ressorts) vor (Ausland: Ministerien, durchwegs in höherer Zahl). Der jährlich wechselnde Bundespräsident leitet, ohne Personal- und Sachprärogativen (kein Premierminister oder Ministerpräsident, kein Staatspräsident), die Verfahren des Kollegiums, wofür eine Bundeskanzlei (Ausland: Präsidialamt, Bundeskanzleramt) als allgemeines Stabsorgan zur Verfügung steht. Dazu kommen einzelne Sonderstäbe des Kollegiums. Kollegiumsausschüsse ohne Entscheidungsbefugnisse, aber mit faktischer Prägkraft sind möglich, in der Praxis allerdings eher selten. Die vollkommene Dualität verbindet Regierung und Verwaltung eng, bietet dem Kollegium verlässliche Sachgrundlagen, zersplittert und schwächt indessen faktisch Führung und Aufsicht der Regierung über die Verwaltung.

Die Mitglieder des Bundesrates werden vom Parlament einzeln auf eine vierjährige Amtsdauer fest gewählt, sind wieder wählbar und unterliegen einer weitgehend sanktionslosen politischen Verantwortlichkeit für die Kollegiumsentscheide und - je einzeln - für die Departementsleitung. Es bestehen Direktbezüge zwischen dem wahlberechtigten und aufsichtführenden Parlament und einem Departementalsvorsteher, der am Erfolg seiner Departementsführung gemessen wird; die Einzelwahl, namentlich bei der Wiederwahl, stärkt das Departementalprinzip. Das Wahlorgan bestellt die Regierungsmitglieder ohne Rücksicht auf personale Kollegiumshomogenität.

Es gibt kein Misstrauensvotum des Parlaments und keinen institutionalisierten Minister- oder Regierungssturz. Umgekehrt kann die Regierung das Parlament, das ebenfalls auf vier Jahre fest bestellt ist, nicht auflösen (kein sog. parlamentarisches Regierungssystem, sondern ein eher dem Präsidialsystem angenähertes Gleichgewichtssystem).

Die Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder haben rechtens keinen Einfluss auf die Bestellung des Kollegiums, ebensowenig auf das Ausscheiden einzelner Mitglieder. Faktische Einwirkungen scheinen selten zu sein. (Ausland: häufig materielle Bestellung und

Entlassung der Regierungsmitglieder durch den Premierminister, der seinerseits mit Wahl oder Zustimmung durch das Parlament eingesetzt ist.) Bei der Erstwahl sind die Parlamentsfraktionen ausschlaggebend, während sie das Ausscheiden eines Regierungsmitglieds in der Regel nicht bewirken. Rücktritte und Verzichte auf die Kandidatur für Wiederwahlen sind persönliche Entscheide der Amtsinhaber.

Das Parlament nimmt die einzelnen Regierungsmitglieder zeitlich und sachlich stärker in Anspruch als die meisten ausländischen Parlamente. Das Parlament als Ganzes ist kräftiger als dasjenige eines parlamentarischen Regierungssystems, und Oppositionsfunktionen nehmen theoretisch und tatsächlich sämtliche Fraktionen in komplizierten Wechselbezügen wahr. Die parlamentarische Oberaufsicht ist dichter und eindringlicher als die Kontrolle durch die Opposition in einem parlamentarischen Regierungssystem, jedoch sanktionsärmer.

Da die Regierung keiner Volkswahl unterliegt und die Wahlen in das Parlament sich wegen der regelmässigen Wiederwahl der Regierungsmitglieder nicht unmittelbar und sofort auf die Zusammensetzung der Regierung auswirken, wäre zu erwarten, dass die Regierung in höchstem Mass von den Fluktuationen der öffentlichen Meinung, von politischen Parteien und von den Einwirkungen der Massenmedien freigestellt wäre (Ausland: meist hohe Abhängigkeiten aus etlichen Gründen). In Wirklichkeit nimmt die Rücksichtnahme auf intermediäre Grössen zu. Zudem intensiviert die Regierung in neuester Zeit über Massenmedien und öffentliche Veranstaltungen den direkten Kontakt mit dem Bürger. Dies sind u.a. Voraus- und Begleitwirkungen des Referendums und der wachsenden Popularisierung und Personifizierung der Regierungsaktivitäten vorwiegend unter dem Einfluss der Massenmedien. Eine systematisch-umfassende Einwirkung der Regierung auf die Öffentlichkeit ist jedoch nicht aufgebaut.

Die durch die Internationalisierung - speziell die Europäisierung - zunehmenden Auslandsbeziehungen, die sämtliche Departemente betreffen und betreiben und die Departementvorsteher stark beanspruchen, werden durch das Kollegialprinzip in eine beachtliche Einheitlichkeit verbracht, sind aber gleichwohl Risiken der Zersplitterung ("Vielheit von Aussenpolitiken") ausgesetzt. Die Darstellung ("Repräsentation") der Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland ist durch das Kollegialprinzip und wegen des Fehlens eines Staatsoberhauptes erschwert, aber anscheinend im Ausland als "demokratische Eigenart" anerkannt.

### **2.1.2. Bisherige Konstanten im Regierungssystem des Bundes**

Es gibt in der Schweiz einige institutionelle Grundentscheidungen, die bisher im Verfassungsrecht und im allgemeinen Bewusstsein als Konstanten verankert waren. Einige der parlamentarischen Vorstösse, die erwähnten Kritiken mit Reformvorschlägen sowie die abstrakten Zielsetzungen einer Regierungsreform führen notwendigerweise zur Frage, ob und inwieweit solche Grundentscheidungen für die Identität der Eidgenossenschaft und für



die Funktionsfähigkeit des gesamten politischen Systems erforderlich oder modifizierbar oder entbehrlich seien. Die freie Prüfung von Reformmöglichkeiten darf sich durch solche Konstanten an sich nicht aufhalten lassen. Doch bei den bewertenden Abwägungen wird zusätzliches Augenmerk darauf zu richten sein, ob und inwieweit eine praktikable Regierungsreform allenfalls eingebunden ist. (Ausser Diskussion und damit kein Gegenstand einer derartigen Fragestellung sind die grossen staatsgestaltenden Strukturprinzipien der Eidgenossenschaft in ihrer Grundsätzlichkeit: föderative Ordnung, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit.) In Stichworten erwähnt, gehören zu den Konstanten insbesondere:

Das Kollegialprinzip bedeutet, dass die Regierungsentscheide im geschlossenen Kollegium als Einheit getroffen werden. Die Mitglieder sind einander grundsätzlich gleichgestellt, und die Mehrheitsentscheide werden auch von der Minderheit mitgetragen. Damit wird vor allem gesucht: Machthemmungen, Ausgleiche, Pluralbeteiligung, Wissens- und Erfahrungsansammlung, Kontinuitätswahrung, vielfach als Konsensualinstitution im Hinblick auf das Referendum. (Hingegen ist die institutionelle Frage des Kollegialprinzips an sich scharf zu trennen von der politischen Frage, ob eine einzige Partei, ob eine vereinbarte Koalition von gleichgerichteten Parteien oder ob eine offene Viel- oder Allparteienregierung gebildet wird.)

Es besteht eine offensichtliche Scheu, in die Regierung - unter Belassung des Kollegialprinzips - einen über längere Zeit eingesetzten Präsidenten mit effektiven Führungskompetenzen einzufügen. Dies hängt einerseits mit den Gründen zusammen, die das Kollegialprinzip begünstigen, andererseits mit den Schwierigkeiten, angesichts der vielen schweizerischen Pluralitäten die Akzeptanz eines hervorgehobenen Regierungspräsidenten sicherzustellen. Je kompetenzreicher und kräftiger die Position des Präsidenten gestaltet wird (so der Premierminister oder Ministerpräsident im parlamentarischen Regierungssystem oder der Staatspräsident im Präsidialsystem), desto stärker wird die herkömmliche Präsidiumsfrage berührt.

Ein repräsentierender Staatspräsident, wie ihn etwa Deutschland, Oesterreich und Italien kennen, ist der Schweiz fremd geblieben; denn diese Institution ist das republikanische Nachfolgeorgan des konstitutionellen Monarchen, wie dieser heute noch z.B. in den Benelux-Staaten, in den nordischen Staaten, in Grossbritannien und - erneut - in Spanien besteht; sie hat in der Schweiz keine traditionellen Wurzeln. Die Funktionen dieses Typus des Staatspräsidenten sind Vorschlags- und formale Ernennungsrechte für die Regierung im parlamentarischen Regierungssystem, die allgemeine Repräsentation des Staates und die (umstrittene) Rolle eines "pouvoir neutre" bei innerstaatlichen Machtaussetzungen. (Dieser Typus des Staatspräsidenten gleicht nur am Rande dem französischen Staatspräsidenten seit 1958, da dieser wesentliche Führungsfunktionen selbst wahrnimmt; er ist sodann scharf zu unterscheiden vom Staatspräsidenten nach dem nordamerikanischen Muster, der die entscheidende Regierungsspitze darstellt.)

Die beiden Volksrechte dienen in weitem Mass zur Charakterisierung der Identität der Eidgenossenschaft, und zwar durch die Schweizer selbst wie durch das Ausland. Die Vorwirkungen und Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse auch und gerade der Regierung sind komplex, während die Legitimierung des politischen Systems als Ganzes (Akzeptanz) unbestrittenermassen gewinnt.

Es gibt weitere schweizerische Grundentscheidungen, die das Regierungsorgan nicht unmittelbar betreffen, aber mittelbar mit ihm so eng verbunden sind, dass bei oder für Änderungen des Regierungssystems diese Begleitinstitutionen möglicherweise mehr oder weniger modifiziert werden müssten. Zu nennen sind:

- Zweikammersystem mit völliger Äquivalenz nach bisheriger Art, namentlich überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen Regierungssystem;
- Proporzwahl für die Volkskammer, ebenfalls überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen Regierungssystem;
- Ausmass der Verfassungsgerichtsbarkeit, namentlich überprüfungsbedürftig beim parlamentarischen und beim präsidentiellen Regierungssystem.

### 2.1.3 Zum Gesamtbild

Das Regierungssystem des Bundes ist eigenwillig und eigenartig in der Staatenwelt. Es ist in ein komplexes staatliches Gefüge eingepasst, das erlauben soll, Parlament, Volk und Gliedstaaten eigenständige Positionen zu sichern und gleichwohl eine lenkungs-kräftige Regierung aufrechtzuerhalten. Die durchgehende Machtskepsis führt hinsichtlich der Regierung zu einem Gebilde, das gleichzeitig von Vertrauen und Misstrauen umgeben ist. So ist die Regierung zwar vielfach vom Parlament abhängig, aber zugleich stark verselbständigt und - bei eigener Geschlossenheit - betont handlungsfähig. Die spezifische Oberaufsicht des Parlamentes über die Regierung und die Verwaltung spannt ein ungewöhnlich dichtes Kontrollnetz aus, ist jedoch so eingerichtet, dass der Regierung keine vorgesetzte Gewalt übergeordnet wird: die Regierung ist nicht bloss Parlamentsausschuss.

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),

- parlamentarische Oberaufsichtsrecht 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, Übung, 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, Zusammenspiel, 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 Anstrengungen 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 erheblichen 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 sehr stark 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.

## 2.2. Kritiken

Das geltende Regierungssystem ist in den letzten Jahren sowohl im Parlament als auch in der breiten Öffentlichkeit vielfach und zunehmend kritisiert worden, und es werden Reformvorschläge von sehr unterschiedlicher Ausführlichkeit geäussert. Die Vorstellungen sind unter sich oft widersprüchlich und geben vor allem nur stichwortartige Hinweise (z.B. der Ruf nach einem "Präsidenten") und wenig vertiefte Klärungen über die Einfügung in das politische Gesamtsystem der Eidgenossenschaft. Versucht man einen zusammenfassenden Überblick zu gewinnen, so lassen sich Stossrichtungen feststellen, und zwar:

in bezug auf Beanstandungen,

- das Kollegium und die einzelnen Departementsvorsteher seien überlastet;
- die Einheit und die Führungsfähigkeit des Kollegiums seien beeinträchtigt;
- die Entscheidungskapazität und -geschwindigkeit der Regierung seien unzureichend;
- Strukturen und Funktionen der Regierung und der Verwaltung seien überaltert; sie genügen namentlich den angestiegenen Staatsaufgaben, den Notwendigkeiten eines international verflochtenen Staates und den Bedürfnissen einer modernen Gesellschaft nicht mehr;

in bezug auf Reformen,

- das Kollegialprinzip der Regierung sei entweder zu modifizieren oder durch einen hervorgehobenen Präsidenten zu ergänzen oder zu ersetzen;

- die Zahl der Bundesräte sei zu erhöhen;
- es sei die Departementsleitung zu stärken;
- die Bundesräte sollten sich auf die Regierungsaufgaben konzentrieren können, während die Verwaltung durch gesonderte Ressortchefs (Minister) zu leiten sei;
- es sei das parlamentarische Regierungssystem einzuführen.

### 2.3. Gewandelte Verhältnisse

Die letzte umfassenden Lagebeurteilungen fanden mit den Berichten Hongler und Huber sowie anlässlich der Erarbeitung des geltenden VwOG statt, welches 1979 in Kraft gesetzt wurde. Seither sind Entwicklungen und Tendenzen eingetreten, die eine neue Gesamtbeurteilung unerlässlich machen. Es geht um die Art der Beanspruchung der Mitglieder des Bundesrates sowie um die zutage tretenden Änderungen des politischen Umfeldes. Ansatzweise sei namentlich auf folgende Umstände hingewiesen:

Die Aufgaben von Regierung und Verwaltung wachsen dauernd. Dies wurde schon in der Botschaft von 1975 zum VwOG festgestellt und hat sich seither fortgesetzt. So ist der Zuwachs in den letzten 15-20 Jahren beispielsweise besonders markant in der Raumordnung, in der Entwicklungshilfe, in der Landwirtschaft, in der sozialen Sicherheit oder im Umweltschutz. Ferner brachten Entwicklungen wie die Zunahme der Flüchtlingsströme Aufgabenerweiterungen für die Verwaltung mit sich. Ihren Niederschlag finden diese Entwicklungen in den stetig steigenden Zahlen bei den Staatsausgaben und beim Personalzuwachs, die trotz rigorosen Sparanstrengungen, Personalstopp oder Kontrollen durch die verschiedenen bundesrätlichen und parlamentarischen Instanzen nicht zu vermeiden waren. Ausdruck dieses Aufgabenzuwachses sind auch viele neue Gesetze und Verordnungen, mit denen die neuen oder erweiterten Aufgaben in geordnete Bahnen zu lenken sind, wie auch die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten. Die Entwicklung führte dazu, dass der Bundesrat heute einem sehr komplexen, hoch spezialisierten Verwaltungsgebilde vorsteht.

Eine verstärkte Beanspruchung erfährt die Regierung ferner durch die Zunahme internationaler Kontakte und Verhandlungen, und zwar sowohl im Zusammenhang mit der Entwicklung unserer Beziehungen zu Europa wie auch weltweit. Generell ist eine Internationalisierung der Probleme festzustellen: Asyl- oder Drogenfragen, Umweltprobleme, die Entwicklung der Weltwirtschaft und das Nord-Süd-Gefälle, Verkehrsprobleme, die immer dichter werdenden wirtschaftlichen Verflechtungen usw. schaffen einen zunehmenden Bedarf nach Lösungssuche auf zwischenstaatlicher und multilateraler Ebene, sowohl im europäischen Rahmen wie auch weltweit. Die Mitarbeit in internationalen Organisationen (z.B. im GATT) wird intensiver oder nimmt zahlenmässig zu (durch Neubeiitte, z.B. zu den Institutionen von Bretton Woods).

Ferner führt eine zunehmende Zersplitterung der politischen Kräfte in der Schweiz zu einem erheblichen Mehraufwand für die Regierung. Vorlagen des Bundesrates an das Parlament sind schwieriger zu erarbeiten und anschliessend schwieriger zu realisieren. Schon im Vorverfahren der Gesetzgebung fällt es schwerer, Konsense, insbesondere als Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens, zu finden. Die Divergenzen sind offensichtlich grösser als früher. Aber auch in den parlamentarischen Beratungen und schliesslich in allfälligen Volksabstimmungen setzen sich die Widerstände gegen Vorlagen fort. Die Folgen sind eine erhebliche Verlangsamung bei der Entscheidungsfindung und ein mitunter ineffizientes Vorgehen bei der Suche nach Problemlösungen, verbunden mit der Gefahr, dass schliesslich keine zweckmässigen Ergebnisse vorliegen.

Die Verlangsamung des Entscheidungsprozesses hat aber auch mit der zunehmenden Komplexität von Sachverhalten zu tun, welche eigentlich gerade nach schnelleren Problemlösungen rufen. Während früher ein Problem relativ isoliert einer Lösung zugeführt werden konnte - z.B. Planung und Bau einer Eisenbahn -, so sind heute beengende Rahmenbedingungen und Begleitumstände rechtlicher und politischer Art zu berücksichtigen - etwa Umweltverträglichkeit, Opportunität, vermehrte Rücksicht auf Einzelinteressen etc. Somit stellt jeder Entscheidungsprozess heute eine komplexe Abfolge mit verschiedenen Einflüssen und einem hohen Kooperations- und Koordinationsbedarf zwischen verschiedenen behördlichen und privaten Stellen, aber auch zwischen Departementen und Verwaltungseinheiten innerhalb des Bundes dar.

Mithin stellt die Führung der Verwaltung heute eine erheblich schwierigere Aufgabe dar als noch vor 15 und 20 Jahren. Die Kompliziertheit der einzelnen Sachgebiete, die nach immer besser qualifiziertem Personal ruft, sowie die Komplexität der Sachverhalte, welche vermehrt departementsübergreifende Problemlösungen erfordern, machen die Führungsaufgabe für den Bundesrat immer anspruchsvoller.

In Zusammenhang mit der beschriebenen langwierigeren und komplexeren Erarbeitung von Geschäften steht sodann die deutliche Mehrbelastungen der Mitglieder des Bundesrates durch das Parlament, in erster Linie durch die Kommissionen, aber auch durch das Plenum. Die generelle Zunahme der Staatstätigkeit sowie die längeren Verhandlungsdauern - diese teilweise auch als Folge der erschwerten Konsenssuche im politisch polarisierten Umfeld - führen zu einem beträchtlich erhöhten Arbeitsaufwand. Mehrarbeit verursachen auch die zunehmend anspruchsvolleren Kontrollbegehren des Parlamentes.

Die wachsenden Zersplitterungen bei den politischen Kräften wirken sich ferner auf den Gebrauch der Volksrechte aus: Initiativen und Referenden werden vermehrt - und vermehrt mit Erfolg - ergriffen und führen häufiger als früher dazu, dass sich der Bundesrat, aber auch das Parlament mehrmals mit gleichen Geschäften auseinandersetzen müssen.

In ähnlicher Weise bewirkt das Verhalten von Bürgern und Organisationen, die im Vergleich zu früher dem Staat gegenüber kritischer auftreten und beispielsweise behördliche Entscheide vermehrt anfechten, dass eine effiziente Arbeit der politischen Führung durch Rechtsmittel und andere Instrumente erschwert werden kann. Einem Vorhaben erwächst leicht Opposition. Die Gefahr steigt, dass Mehrheiten durch Minderheiten dominiert werden, welche nicht mehr bereit sind, selbst demokratisch zustande gekommene Entscheide zu akzeptieren.

Einen neuen Stellenwert weist schliesslich die Oeffentlichkeitsarbeit auf. Die Bedeutung der Medien wächst. Ein Ausbau ihrer Rolle erfolgte insbesondere mit dem Aufschwung der elektronischen Medien. Im politischen Prozess werden sie zu einem immer wichtigeren Faktor. Der Drang nach Neuigkeiten und deren unverzüglicher Verbreitung bewirken mitunter, dass unausgereifte Meinungsäusserungen plötzlich grosse oder unverhältnismässige Wichtigkeit erlangen. Neu ist die zunehmende Personalisierung politischer Entscheide. Schliesslich muss auch der staatsinternen, insbesondere verwaltungsinternen Information ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

Angesichts derart einschneidender und beschleunigter Veränderungen sieht sich das Regierungssystem neuartigen Situationen ausgesetzt, denen es nur noch begrenzt Herr zu werden vermag. Mit der verstärkten Integration der Schweiz in Europa wird sich die Lage zusätzlich verschärfen, ob mit oder ohne EWR.

#### **2.4. Kriterien und Zielsetzungen einer Regierungsreform**

Muss ein Regierungssystem beurteilt werden, z.B. wenn sich die Frage seiner Fortführung oder der Neueinführung stellt, besteht eine lange Reihe massgeblicher Kriterien, die aber von Zeit und Gegebenheiten eines bestimmten Landes abhängig sind. Es gibt kein einzig richtiges und absolut tüchtiges Regierungssystem, und dementsprechend sind auch die Beurteilungskriterien notwendigerweise variabel zu halten. In der Gegenwart und für einen Staat von schweizerischem Zuschnitt dürften derzeit folgende Belange im Vordergrund stehen:

- (1) Führbarkeit in bezug auf:
  - den Staat schlechthin ("Staatsleitung"),
  - das Regierungsorgan selbst ("Führung der Führung"),
  - Verwaltung als Gesamtheit und in den Ressorts ("Verwaltungsführung"),
  - Parlament als koordinierte und kooperierende Gewalt ("Sicherstellung des Zusammenspiels der Gewalten"),
  - Volk als endentscheidendes Staatsorgan, soweit eine Referendumsdemokratie besteht ("Hinlenkung auf das Gemeinwohl");

- (2) Zeitgerechte Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit mit Prioritäten innerstaatlich, international und in ausserordentlichen Lagen dank:
- Planungsprozessen,
  - rationellen Beratungs- und Entscheidungsverfahren,
  - entschlossener Kohärenz,
  - Auswertung und Umsetzung von Erfahrungen;
- (3) Sachliche Fundierung der Aktivitäten und Entscheidungen, insbesondere dank:
- hinreichender Informiertheit,
  - optimierten Vorbereitungen,
  - gegenseitiger Abstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen;
- (4) Innovations- und Initiierungskapazität in der gesamten Handlungsbreite von Staatsleitung und Verwaltungsführung;
- (5) Kommunikations- und Selbstbehauptungsfähigkeit in bezug auf Bürgerschaft, intermediäre Gewalten, Massenmedien;
- (6) Transparenz von Strukturen und Funktionen, vorwiegend dank Klarheit und Einfachheit;
- (7) Möglichkeit sinnvoller Arbeitsgestaltung und Amtsführung der Organwalter, insbesondere dank:
- der Abwendung von Ueberforderungen,
  - rationeller Arbeitsabläufe;
- (8) Machtbeschränkungen gegenüber der Regierung und durch die Regierung;
- (9) Reale Verantwortlichkeiten gegenüber Kontrollorganen und der Öffentlichkeit;
- (10) Fähigkeit zur Stabilisierung und Sicherheitsverschaffung inmitten der staatlich-gesellschaftlichen Dynamik und der Beschleunigungen.

Mit solchen Kriterien kommen Ziele einer zeitgemässen Regierungsreform zum Ausdruck. Verknüpft man sie mit den - in sich nicht widerspruchsfreien - Kritiken und mit den augenfälligen Änderungen der Regierungs- und Verwaltungsobliegenheiten, können folgende Reformziele in den Vordergrund gestellt werden:

- 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 intensive Beteiligung an der Integration der Nation und an den politischen und sozialen Konsensfindungen;
  - die Akzeptation der Regierung durch Behörden und durch die Bevölkerung dank überzeugender Staatsleitung insgesamt.

### 3. Reformmöglichkeiten

Die nachfolgenden Ausführungen stützen sich ebenfalls auf Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes, die in ihrem Zwischenbericht vom 23. November 1991 sowie in zusätzlichen Untersuchungen, welche sie im Juni 1992 sowie im Oktober 1992 zuhänden des Bundesrates erstellte, enthalten sind.

#### 3.1. Regierungsmodelle

Die nachfolgend beschriebenen Regierungsmodelle sind entweder in den parlamentarischen Vorstössen und in den öffentlichen Diskussionen ausdrücklich genannt worden, oder es handelt sich um naheliegende Fortbildungen der geltenden Ordnung. Zugleich umfassen sie vorwiegend jene Regierungstypen, die in republikanischen Demokratien praktiziert werden. Indessen werden daran Modifikationen angebracht, soweit sie für eine allfällige Übernahme in der Schweiz erforderlich sein dürften; die Modelle werden dergestalt auch anschaulicher. Zudem sind - jeweils in den Buchstaben a) der verschiedenen Modelle - Vereinfachungen und Abstraktionen vorgenommen worden, um die grundsätzlichen Konturen hervorzuheben und die Eigenheiten der verschiedenen Modelle zu betonen. Es handelt sich um typisierende Beschreibungen, die in dieser Ausgestaltung nicht für die direkte Umsetzung in die Wirklichkeit taugen müssen, jedoch mit Blick auf die zu fällenden Vorentscheide zur Gestaltung der weiteren Reformschritte (Phase 2) dienlich sein können. Hinweise auf mögliche Varianten und Kombinationen zu jedem Modell sind in den Buchstaben b) zu finden. Die Buchstaben c) schliesslich enthalten jeweils Beurteilungshinweise und machen auf spezielle Probleme aufmerksam.

## Modell A: Departementsleitung durch Departementsdirektoren

### a) Beschreibung des Grundmodells

Dieses Modell sucht eine Reform durch Modifikationen in der Departementsleitung. Die Aufgaben eines Departementschefs werden auf zwei Personen verteilt. Der Regierung gehört allein das Mitglied des Bundesrates an, welches zugleich Departementschef ist. Ihm obliegt die politische Leitung des Departementes. Der Departementsdirektor übernimmt - neben der Funktion des Stabschefs - die Leitung der Verwaltung (als Linienvorgesetzter, administrative Leitung). Er entlastet den Departementschef bei weiteren Aufgaben, z.B. im Verkehr mit dem Parlament. Die Aufgabenverteilung im einzelnen muss je nach Fähigkeiten und Neigungen flexibel möglich sein. Im Ergebnis soll sich der Departementschef vermehrt auf strategische und politische Fragen (Regierungstätigkeit, Kollegialgeschäfte) konzentrieren können.

Die Aufgaben werden grundsätzlich wie folgt verteilt: Departementsoberleitung und politische Verantwortung liegen beim Departementschef. Der Departementsdirektor ist der Stellvertreter des Departementschefs in allen Belangen, ausgenommen bei der Wahrnehmung von Kollegialfunktionen sowie bei politisch bedeutsamen Auftritten gegenüber behördlichen Gremien oder gegenüber der Öffentlichkeit. Für die einzelnen Bereiche bedeutet dies: Regierungsbelange sind Sache des Departementschefs. Der Departementsdirektor ist vorwiegend für Verwaltungsaufgaben und die Leitung des Departementes eingesetzt (Organisation, Koordination, Verfahrensfragen, Beamtenwahlen usw.). Der Vorrang des Departementschefs gilt weiterhin bei Ministertagungen, Medienauftritten und der Repräsentation im Inland. Die Beziehungen zu Kantonsregierungen pflegt ebenfalls der Departementschef, jene zu kantonalen Departementen in der Regel der Departementsdirektor. Die Auftritte im National- und Ständerat bleiben dem Departementschef vorbehalten. In Sitzungen parlamentarischer Kommissionen kann der Departementsdirektor mehr oder weniger intensiv als Vertreter eingesetzt werden. Zudem ist diese Rolle auch den zuständigen Amtsdirektoren vermehrt zu übertragen.

Das Modell setzt ein enges Verhältnis und eine permanente Zusammenarbeit und gegenseitige Information zwischen dem Departementschef und seinem Direktor voraus.

Der Departementsdirektor wird vom Bundesrat ernannt (kein Beamtenstatus). Zur Sicherstellung seiner Legitimität, insbesondere seiner Akzeptanz in parlamentarischen Gremien und als Vorgesetzter der Amtsdirektoren im Departement, könnte es tunlich sein, seine Wahl der Genehmigung durch die Bundesversammlung zu unterstellen.

den Geboten der Klarheit, Einfachheit und Effizienz. Zu prüfen wäre eine solche Kombination höchstens dann, wenn sich die Zahl der vorgesehenen Ministerien (11-18) wesentlich reduzieren liesse. Die Kontakte mit den parlamentarischen Gremien sowie mit dem Ausland müssen jedenfalls den Bundesräten und stellvertretungsweise den Ministern vorbehalten bleiben.

### c) **Beurteilungshinweise und Hauptprobleme**

Die vermehrte Konzentration auf Regierungsobliegenheiten stärkt den Bundesrat als Gesamtorgan (Kollegium). In bezug auf die Verwaltung und ihre Tätigkeit darf die Zwischenschaltung des Departementsdirektors nicht zu einer Komplizierung und Verzögerung bei der Abwicklung von Bundesratsgeschäften führen. In der täglichen Arbeit besteht ein Problem darin, dass der Departementschef mit den Liniengeschäften genügend vertraut bleibt oder einen Rückstand nicht mit einer konkurrierenden Infrastruktur wettmacht. Ein spürbarer Entlastungseffekt dürfte sich im Verkehr mit den parlamentarischen Kommissionen ergeben, wenn eine zweckmässige Aufgabenteilung zwischen Departementschef (vorwiegend für politisch wichtige Fragen), Departementsdirektor und auch den Amtsdirektoren (vorwiegend für Sach- und Detailfragen) möglich ist. Der Gefahr der Verlagerung der Ueberlastung vom Departementschef auf seinen Direktor wird dadurch begegnet, dass letzterer die Verwaltungsleitung mit einem genügend ausgebauten Mitarbeiterstab bewältigen kann. Im übrigen dürfte es schwierig sein, die Aufgabenbereiche in der Führungsspitze exakt nach politischer und administrativer Funktion aufzuteilen.

Das Modell birgt ein Konfliktrisiko in sich, indem der Direktor durch seine hohe Legitimität zu einer echten Konkurrenz seines Chefs werden kann. Das Modell lässt einerseits viele flexible Ausgestaltungsmöglichkeiten zu, ist andererseits aber sehr stark von den betreffenden Personen abhängig. Es lässt sich nur geringfügig normieren.

Im Hinblick auf eine verstärkte Einbindung der Schweiz in ein integriertes Europa, insbesondere für den Fall eines EWR- und späteren EG-Beitritts, ist kritisch zu fragen, ob das Modell genügend Entlastungsmöglichkeiten bietet. Wie erwähnt, müssten die Departementsdirektoren Kabinettsmitglieder sein oder zumindest den Titel "Staatssekretär" bzw. "Generaldirektor" tragen. (Mit einem EG-Beitritt würde jedenfalls das Bedürfnis nach einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder allenfalls nach der Schaffung eines Bundesratskabinetts mit Aufgabenbereichsministerien wesentlich zunehmen.)

## b) Mögliche Varianten und Kombinationen

Mit Bezug auf die Verteilung der Aufgaben sind drei Varianten denkbar: In der ersten Variante konzentriert sich der Departementsdirektor grundsätzlich auf die Leitung des Departements bzw. die eigentlichen Verwaltungsaufgaben. Er vertritt den Departementschef in parlamentarischen Kommissionen nur ausnahmsweise - in der Regel erfolgt die Vertretung durch die Amtsdirektoren -, und er tritt auch auf internationaler Ebene nicht in Erscheinung. Seine Präsenz in parlamentarischen Kommissionen kommt nur dann in Frage, wenn das Gewicht der Beratungsgegenstände die Anwesenheit des Departementschefs erfordert (Eintretensdebatten und wichtige Differenzbereinigungen), dieser aber verhindert ist. Bei der zweiten Variante wird die Entlastung des Departementschefs nicht nur im Bereiche der Departementsführung bzw. der Verwaltungsaufgaben gesucht, sondern vor allem durch die Vertretung in den parlamentarischen Kommissionen. Für Departemente mit breit gefächerten Aufgabenbereichen und vielen parlamentarischen Vorlagen (z.B. EDI und EJPD) ist diese Variante effizient, aber nicht unproblematisch. Die dritte Variante geht von einer Entlastung des Departementschefs durch den Departementsdirektor mit Schwergewicht auf der internationalen Ebene aus. Hier stellt sich aber die Frage der Akzeptanz im Ausland, wenn die Departementsdirektoren nicht "membres du cabinet" sind oder zumindest einen international anerkannten Titel tragen.

Dass die Wahl der Departementsdirektoren durch den Bundesrat erfolgt, ist systemkonform, funktioniert das Modell doch nur im Falle einer perfekten Zusammenarbeit zwischen Departementschef und Departementsdirektor. Deshalb ist eine eigentliche Wahl durch das Parlament nicht sachgerecht, wohl aber die blosser Bestätigung. Als Variante ist denkbar, dass auf die Bestätigung durch das Parlament verzichtet wird, was indessen die Legitimation des Amtsinhabers in Frage stellen würde.

Das Grundmodell geht von einem Sonderstatus des Departementsdirektors aus, welcher mit der für Generalsekretäre und Informationschefs der Departemente heute schon möglichen "Flexibilisierung" vergleichbar ist. Als Variante ist der klassische Beamtenstatus denkbar. Diese Lösung ist aber nicht systemkonform und entspricht nicht der vorgesehenen weiteren Flexibilisierung von Beamtenverhältnissen.

Eine Kombination des Modells mit einer Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums (Modell B) ist ohne weiteres möglich. Mit der Einsetzung von Departementsdirektoren in den Fachdepartementen würde die Entlastung der Departementschefs noch verstärkt und deren Verfügbarkeit für die Kollegiumsobligationen zusätzlich erhöht.

Zumindest theoretisch lässt sich das Modell A auch mit dem Modell C (Bundesratskabinetts mit Aufgabenbereichsministerien) kombinieren. Eine zusätzliche Aufteilung der Führungsaufgaben auf der zweiten Ebene einer zweigliedrigen Exekutive widerspräche aber

<b>Modell B: Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums</b>
---

**a) Beschreibung des Grundmodells**

Dieses Modell sucht eine Reform vor allem dadurch, dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht wird, bevorzugterweise auf elf. Als Folge kann sich das einzelne Regierungsmitglied mit den ihm verbleibenden Fachbereichen intensiver beschäftigen, gleichzeitig die Zahl der damit verbundenen Auftritte in parlamentarischen Gremien, im Ausland oder in der Öffentlichkeit reduzieren sowie mehr Zeit für die Kollegiumsobligationen einsetzen. Zur Gewährleistung einer kohärenten Regierungstätigkeit und zur besseren Leitung des vergrößerten Kollegiums wird die Führungsfunktion des Bundespräsidenten gestärkt - vorwiegend durch Verlängerung seiner Amtsdauer, durch Erweiterung seiner Präsidialzuständigkeiten sowie durch den Ausbau der Bundeskanzlei zu einem Präsidialdepartement.

Das Regierungskollegium besteht aus dem Bundespräsidenten, der das Präsidialdepartement leitet, sowie zehn Bundesräten, die Fachdepartementen vorstehen. Ihre Wahl erfolgt wie bisher für eine vierjährige Amtsdauer durch die Bundesversammlung. Der Bundespräsident wird auf zwei Jahre (mit Wiederwahlmöglichkeiten) oder auf vier Jahre (ev. mit einmaliger Wiederwahlmöglichkeit) gewählt. Sein Nachfolger muss einer anderen Sprachregion angehören. Dies gilt auch für den Vizepräsidenten, welcher jährlich wechselt. Zum besseren sprachregionalen Ausgleich kann vorgesehen werden, dass sich Präsident und Vizepräsident im 1-2-Jahresturnus im Präsidium abwechseln. Für sie muss allenfalls das Prinzip der festen Departementszuteilung überprüft werden.

Zur umfassenden Betreuung der Regierungsgeschäfte und zur Leitung des Elfer-Kollegiums genügt ein Bundespräsident als "primus inter pares" nicht mehr. Seine Führungsfunktion müsste massvoll verstärkt werden. Er erhielte insbesondere erweiterte Kompetenzen bei der Steuerung von Bundesratsgeschäften: Mit Blick auf längerfristige Planungen (z.B. Legislaturplanung) oder auf aktuelle Entwicklungen könnte er Vorlagen bei den übrigen Departementen anfordern, andere Geschäfte zurückstellen oder sie überarbeiten lassen. Die definitiven Sachentscheide blieben indes weiterhin dem Kollegium vorbehalten, wobei immerhin auch ein spürbare Ausweitung der einer Präsidialverfügung zugänglichen Geschäfte in Betracht zu ziehen wäre.

Folgende Aufgaben und Kompetenzen können einem Bundespräsidenten zufallen:  
 Beschaffung von Grundlagenmaterial zur Sicherstellung bundesrätlicher Entscheidungsfindungen aus einer Gesamtschau heraus; Steuerung, Veranlassung und Koordinierung von Arbeiten in Regierung und Verwaltung, die Gewähr bieten soll, dass alle Bereiche abgedeckt sind, in denen Handlungsbedarf besteht; Kontrolltätigkeiten im Namen und Auftrag des Kollegiums; Handhabung der Bundesaufsicht über die Kantone, Verfahrenskonkordanz zwischen Exekutive und Parlament; Abwicklung der Öffentlichkeitsarbeit.

Aufgrund dieser Obliegenheiten kann ein Präsidialdepartement etwa wie folgt ausgestaltet sein: Verwaltungseinheiten der heutigen Bundeskanzlei; eine Controllingstelle (Koordination); eine Stelle für Früherkennung sowie mittel- und langfristige Planungen, welche losgelöst von einzelnen Sachgeschäften oder der Tagespolitik Grundlagenmaterial zuhanden des Bundespräsidenten und des Bundesrates erarbeitet; eine Stelle, welche die Bundesratsgeschäfte in formeller und materieller Hinsicht betreut, unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Früherkennungs- und Planungsstelle sowie unter Beachtung weiterer Kriterien, z.B. der Sicherstellung der Bearbeitung neu auftauchender Fragen durch die zuständigen Departemente; eine Stelle für "Feuerwehrlösungen" (Task force), die ausserhalb der Planung innert kürzester Frist ein Problem bearbeiten und allenfalls dem Bundesrat zum Entscheid vorlegen kann; eine Stelle für die Beziehungen zu den Kantonen u.a.m.

Die innere Stärkung der Regierungsstrukturen führt auch zu einer aufgewerteten Stellung der Regierung gegenüber der Öffentlichkeit und dem Ausland. Der Bundespräsident tritt klar als Regierungsrepräsentant in Erscheinung.

#### **b) Mögliche Varianten und Kombinationen**

Sowohl die Erhöhung der Zahl der Bundesräte als auch die Stärkung des Präsidiums sind Elemente, die das bisherige Verständnis des Kollegialsystems (insbesondere Gleichrangigkeit aller Bundesräte) modifizieren.

Das Erfordernis der Gleichrangigkeit aller Regierungsmitglieder ist insbesondere dadurch erfüllbar, dass weiterhin jeder Bundesrat turnusgemäss in das Bundespräsidentenamt gelangen kann. Voraussetzung dafür ist, dass weder die Amtsdauer verlängert noch die einschränkenden Wiederwahlvorschriften aufgehoben werden. Dies hat zur Folge, dass ein Präsidialdepartement im wesentlichen keine andere Position erlangen kann als die heutige Bundeskanzlei. Mithin bleibt es offen, ob in dieser Variante formell ein derartiges Departement, mit dem neue Fragen über Leitung und Wechsel an der Spitze verbunden sind, geschaffen werden muss. Ein Ausbau der Infrastruktur und der Dienstleistungen zuhanden des Bundespräsidenten, die eine inhaltlich umfassende und intensive Unterstützung gewährleisten, ist indessen in jedem Fall erforderlich.

Bei einer Variante, die eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte vermeiden will, ist eine entsprechende Aufwertung der nächsten Führungsstufe in der Verwaltung vorzusehen, woraus wiederum ein auf alle Tätigkeitsfelder eines Bundesrates sich auswirkender Entlastungseffekt resultieren würde. Möglichkeiten in dieser Richtung bieten die Modelle A und C. Allenfalls sind - insbesondere auch mit Blick auf die europäischen Entwicklungen - weitere "Kabinettsmitglieder" zu ernennen, die nicht Bundesratsrang aufweisen, indessen von Fall zu Fall an seinen Sitzungen teilnehmen. Man kann sie in der Funktion von Vizebundesräten, Ministern oder Staatssekretären sehen.

In diesem Sinne kann eine weitere Variante entwickelt werden, in der die Bundesratszahl lediglich auf neun erhöht wird. Bei dieser Zahl kann unter günstigen Bedingungen das selbsttätige Kollegium noch funktionieren. Jeder Bundesrat müsste gleichzeitig über eine "Nummer zwei" verfügen, die in der Lage ist, ihn in allen Aufgabenbereichen zu entlasten bzw. zu vertreten. Damit würde der Bundesrat in einem gewissen Sinne über 18 Personen verfügen, die sich den Obliegenheiten der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung annehmen können. Die Variante ist mit oder ohne Präsidialdepartement realisierbar.

### c) **Beurteilungshinweise und Hauptprobleme**

Geht man von der heute praktizierten Art der bundesrätlichen Aufgabenerfüllung aus (als Kollegiumsmitglieder und Departementsvorsteher), so ergibt sich eine deutlich spürbare Entlastung erst bei der Aufstockung der Bundesratszahl - wie im Grundmodell vorgesehen - auf mindestens elf. Damit können die Departementschefs generell mehr Zeit für die Wahrnehmung von Regierungsobliegenheiten einsetzen. Dies stärkt - zusammen mit der aufgewerteten Funktion des Bundespräsidenten - die Führungskapazität des Kollegiums und verringert gleichzeitig die Gefahr eines zu grossen Uebergewichts des Präsidenten. Für den Erfolg des Modells ist entscheidend, dass sich dieses Gleichgewicht einspielt und erhält (moderiertes Präsidialsystem: Uebergang vom selbsttätigen zum geführten Gremium, unter Wahrung des Kollegialprinzips). Institutionell hinreichend begrenzen lässt sich die Stärke des Präsidenten insbesondere durch die massvolle Uebertragung neuer Kompetenzen sowie die beschränkte Ausstattung des Präsidialdepartementes. Erweist sich indes die Amtsführung eines Bundespräsidenten als schwach, ist das Kollegium der Lähmungsgefahr ausgesetzt.

Mit der Realisierung des Grundmodells wird der Koordinationsbedarf allgemein zunehmen, einerseits wegen der grösseren Zahl von Departementen, andererseits als Folge der ausgebauten Mitsprachemöglichkeiten des Präsidialdepartementes in Sachfragen der Fachdepartemente. Diese Begleitung darf jedoch nicht so weit gehen, dass geradezu die Federführung in einem Sachgeschäft auf das Präsidialdepartement übergeht. Dieses muss vorwiegend die Funktion einer Stabsstelle wahrnehmen. Die Schaffung von Stabsorganen trägt aber in sich die Gefahr von Ueberschneidungen. Daraus ergibt sich ein Konfliktpotential.

Der Koordinationsbedarf wird aber auch - in etwas geringerem Mass - in den Varianten steigen, sowohl bei der Erhöhung auf neun Departemente, wie auch bei einem Verzicht darauf. Denn in diesen Fällen (Stärkung der Bundeskanzlei, Wege in Richtung der Modelle A oder C) sind ebenfalls neue Führungsinstrumente notwendig, die in die Verfahrenabläufe integriert werden müssen.

Die Realisierung des Modells und seiner Varianten ist in den meisten Fällen mit einer Teilrevision der Bundesverfassung sowie des VwOG verbunden. Das Modell knüpft an die

heutigen politischen Traditionen an. In seiner Grundversion stellt die augenfälligste Neuerung - neben der grösseren Zahl von Bundesräten, welche eine noch stärkere Berücksichtigung des Pluralismus ermöglicht - die hervorgehobene Stellung des Bundespräsidenten dar. Dabei muss akzeptiert werden, dass das Kollegium schwerfälliger zu werden droht, dass nicht jedes Mitglied des Bundesrates Präsident werden kann, dass dieser mehr als ein "primus inter pares" ist und dass unter Umständen während längerer Zeit eine Sprachregion bei der Staatsleitung im Vordergrund steht.

Probleme dieser Art kann unter Umständen die Variante mit neun Bundesräten lösen, wenn z.B. das Präsidium im Turnus von zwei Jahren wechselt und wenn auf ein eigentliches Präsidialdepartement verzichtet wird. Damit liessen sich das pluralistische Erfordernis besser erfüllen und ausserdem ein geradezu günstiger Schwebezustand institutionalisieren, welcher - je nach personeller Zusammensetzung der Regierung - einmal mehr die selbsttätige und ein andermal mehr die geführte Komponente zum Tragen bringt.

Während eine gewisse Stärkung der Staatsleitung auch mit einem jährlich wechselnden Bundespräsidenten möglich erscheint (erheblich ausgebaute Bundeskanzlei), dürfte dies in bezug auf die Staatsrepräsentation schwieriger sein. Insbesondere für das Ausland wird sich weiterhin keine hervorgehobene Figur als kontinuierlicher Ansprechpartner anbieten. Eine zweijährige Amtsdauer des Bundespräsidenten könnte allenfalls bereits genügen; sie wäre mit den Amtsdauern der instabileren Regierungen Europas vergleichbar.

Ueberhaupt stellt die Amtsdauer ein gutes Steuerungsinstrument dar, welches dem Präsidenten die Möglichkeit eröffnet oder verwehrt, sich eine (allenfalls gerade nicht erwünschte) präsidiale Autorität aufzubauen. Je nach Regelung der Amtsdauer lässt sich ferner das Problem der pluralistischen Vertretung an der Staatsspitze lösen bzw. verringern.

Mit der Einführung eines Systems, in dem nicht mehr jedem Mitglied des Bundesrates das Präsidentenamt garantiert ist, würde eine Regelung wieder aufgenommen, die man in den Anfängen des Bundesstaates übte, indem manche Bundesräte weniger häufig oder nie als Bundespräsidenten gewählt wurden.

Der Verzicht auf eine Erhöhung der Bundesratszahl und insbesondere auch auf ein Präsidialdepartement bringt dieses Modell in die Nähe des heutigen Zustandes bzw. in die Nähe der Reformbemühungen, wie sie mit der Inkraftsetzung des VwOG 1979 abgeschlossen wurden. Damals bestand ebenfalls die Absicht, mit der ausgebauten Bundeskanzlei ein schlagkräftiges Unterstützungsorgan für den Bundespräsidenten zu schaffen. Recht weitreichende Leitungsbefugnisse hätte der Bundespräsident im übrigen auch schon nach dem alten Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 besessen. Die durch das heute geltende Gesetz geschaffenen Kompetenzen und Unterstützungsmöglichkeiten sind bisher bei weitem nicht ausgeschöpft worden. Bei einem neuerlichen Versuch dieser Art besteht die gleiche Gefahr.



**Modell C: Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien****a) Beschreibung des Grundmodells**

Die Exekutive wird zweigliedrig ausgestaltet: Die Regierungsobliegenheiten nimmt ein Bundesratskabinett (Kollegium) wahr. Es befasst sich hauptsächlich mit strategischen und politischen Fragen (strategische Ebene). Von der Verwaltungsführung entlastet werden die Bundesräte durch die Minister (operative und taktische Ebene). Diese bilden die Verwaltungsspitze. Sie tagen zu Koordinationszwecken im Verwaltungskabinett. Der Bundesrat kann dem Verwaltungskabinett Entscheidungskompetenzen delegieren. Die Gliederung der Ministerien erfolgt nach sachlichen Aufgabenbereichen.

Dem Regierungsmodell liegt das Direktorialprinzip (Ressortprinzip) zugrunde, wonach die Leiter der Verwaltungseinheiten (Ministerien) dem Regierungskollegium nicht angehören. Historische Anknüpfungen finden sich beim Regierungstypus der Helvetik (fünfköpfiges Direktorium mit untergeordneten Ministerien).

Das Bundesratskabinett, bestehend aus fünf oder sieben Mitgliedern, wird von der Bundesversammlung auf vier Jahre gewählt. Der Bundespräsident wechselt jährlich. Die Wahl der (ca. 11-18) Minister nimmt der Bundesrat vor. Sie bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung. In der Entlassung der Minister ist der Bundesrat frei.

Das Bundesratskollegium hat die Funktion eines politischen Kabinetts (ohne departementale Gliederung). Es nimmt die eigentliche Regierungstätigkeit wahr. Es ergreift die politische Initiative im Exekutivbereich und legt die grossen Linien der Regierungspolitik fest, nach denen sich die Tätigkeit der Ministerien zu richten hat.

Die Ministerien werden nach Massgabe der verschiedenen Sachbereiche gebildet. Die Verwaltung rückt in eine eigenständige Position auf. Die Minister bilden die monokratische Verwaltungsspitze. Im Rahmen der bundesrätlichen Richtlinien erfüllen sie ihre Aufgaben selbständig. Geschäfte ohne strategische, politische oder andere erhebliche Bedeutung werden durch das Verwaltungskabinett bzw. den zuständigen Minister behandelt und entschieden.

Besonderes Gewicht hat die Bundeskanzlei als Bindeglied zwischen Bundesrats- und Verwaltungskabinett. Sie muss den Bundesrat mit der für die Staatsleitung nach wie vor notwendigen Sachnähe (Informationsbeschaffung) und mit den erforderlichen Führungsvoraussetzungen (koordinierte Regierungstätigkeit, Verwaltungsaufsicht) versehen. Das Bundesratskabinett wird nötigenfalls mit speziellen Stabsstellen ausgestattet.

Den Kontakt mit parlamentarischen Gremien, mit der Öffentlichkeit (inkl. Medien) sowie mit dem Ausland pflegt grundsätzlich der Bundesrat. Angesichts der hohen Legitimität sind Stellvertretungen durch die Minister in grösserem Umfang (und institutionalisiert) möglich.

#### **b) Mögliche Varianten und Kombinationen**

**Gegliedertes Bundesratskabinett (Departementsoberleitung durch Bundesrat):** Die Bundesräte bilden wie im Grundmodell ein Kabinett i.S. einer Kollegialregierung, behalten jedoch zugleich eine Art Departementsoberleitung inne, wobei die dem Bundesratskabinett untergeordneten Minister in der Funktion der eigentlichen Verwaltungsspitze bleiben. Auf diese Weise rückt die Variante nahe zum Modell A (Departementsleitung durch Departementsdirektoren); sie stellt eine modifizierte Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip dar, während das Grundmodell diese Verknüpfung aufgibt. Anstelle eines nicht gegliederten Bundesratskabinetts, das nicht nach Sach- und Aufgabenbereichen differenziert und strukturiert ist, entsteht ein gegliedertes Bundesratskabinett, dessen Mitglieder zwar hauptsächlich und primär den kollegialen Regierungsobliegenheiten nachkommen, sich aber für ihre Oberleitungsfunktion in gewissem Masse spezialisieren. In dieser Art und Weise können beispielsweise 14 Ministerien geschaffen werden, deren Leiter (Minister) jeweils zu zweit einem Bundesratsmitglied unterstellt werden. (Dabei können die demselben Bundesrat zugeordneten Ministerien entweder ohne weitere gegenseitige formelle Verbindung unterstellt oder zu einem Departement zusammengefasst werden.)

Wenn die eigentliche Verwaltungsleitung bei den Ministern bleibt, die einzelnen Bundesräte aber gleichwohl in eine oberleitende Position gesetzt werden sollen, bedürfen sie weiterer Führungsinstrumente neben der Richtlinienkompetenz, die dem Bundesratskabinett (in seiner Gesamtheit) zusteht. Vorstellbar sind "Evokationsrechte" (Selbsteintritt, Rückholung), dergestalt, dass das zuständige oberleitende Mitglied des Bundesrates administrative Akte von politischer Dimension und grosser Tragweite aus der ministerialen Ebene herauslösen und zum Entscheid an sich ziehen kann. Allerdings wäre ihm Zurückhaltung zu auferlegen: Die Intensität seiner Kontroll- und Aufsichtsrechte wäre zwischen den beiden Instituten parlamentarische Oberaufsicht einerseits und Organ-/Dienstaufsicht (verwaltungsleitende Tätigkeit) andererseits anzusiedeln; stärker als jene, schwächer als diese.

Stattet man die Mitglieder des Bundesrates zur Wahrnehmung der Departementsoberleitung mit weitreichenden Kompetenzen aus, ist es denkbar, auf die Zusammenfassung der Minister in einem Verwaltungskabinett (vgl. Grundmodell) zu verzichten. Die Koordinationsaufgaben, welche dieses Gremium zu erfüllen hätte, könnten einesteiils durch die Bundesratsmitglieder in ihrer oberleitenden Funktion über zwei (oder mehr) Ministerien erfolgen, andernteils übergreifend durch das Bundesratskabinett wahrgenommen werden.

Denkbar ist auch, die Bundesräte mit departementsoberleitenden Funktionen auszustatten und die unterstellten Minister ihrerseits gleichwohl zu einem Verwaltungskabinett (vgl.

Grundmodell) zusammenzufassen. Dies hätte den positiven Effekt, dass die einzelnen Bundesräte und das Bundesratskabinett weitgehend von Koordinationsaufgaben befreit wären, unter gleichzeitiger Beibehaltung der oberleitenden Funktion der einzelnen Bundesratsmitglieder.

**Koordinierende Ausschüsse:** Anstelle des Verwaltungskabinetts - oder neben diesem - werden zu Koordinationszwecken und für interministerielle Belange Ausschüsse aus den beteiligten Ministerien gebildet. Diese Ausschüsse können in Form ständiger Einrichtungen oder lediglich ad hoc gebildet werden. Im Interesse der Wahrung und Förderung von Sachkunde und -nähe des Bundesrates könnten Mitglieder des Bundesrates das Präsidium dieser Ausschüsse übernehmen. Dies verschafft dem Bundesratskollegium Einblick in Projektrealisationen und deren Verhältnis zu den vorgegebenen Richtlinien der Regierungspolitik.

### c) **Beurteilungshinweise und Hauptprobleme**

Ein von der Verwaltungsführung befreites Kabinett lässt eine kohärentere Regierungspolitik und eine Stärkung der Führungsfähigkeit des Bundesrates erwarten. Die einzelnen Mitglieder sind nicht mehr Verfechter von ("ihren") departementalen Anliegen. Sie sind in den Beratungen und in der Konsenssuche freier.

Das Modell weist durch die zweigliedrige (zweistufige) Ausgestaltung der Exekutive eine gegenüber heute kompliziertere Struktur auf. Mit ihr wird auch die Frage nach der Abgrenzung von Regierung und Verwaltung aufgeworfen. Wenn sich auch eine strikte Trennung von Regierung und Verwaltung äusserst problematisch gestaltet, da die beiden Bereiche teilweise ineinander übergreifen, so weisen diese tendenziell und schwerpunktmässig doch eine unterschiedliche Charakteristik auf. Regieren befasst sich mit Staatsleitung, umfasst richtunggebende Entscheidungen, ist Politikfestlegung, wirkt politisch gestaltend und initiiierend (oft in kooperativ-koordinativem Zusammenwirken von Regierung und Parlament). Demgegenüber bewegt sich die Verwaltung primär eher nachgeordnet, in einem enger gesteckten, normierten Rahmen, ist "ausführende Verwirklichung der festgelegten Staatszwecke" (Scheuner). Anzustreben ist eine Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesratskabinett und den Ministern, welche dieser grundsätzlichen Differenzierung Rechnung trägt. Dabei ist denkbar, ergänzend eine subsidiäre Kollisionsregel für den Fall von Kompetenzkonflikten aufzustellen, welche das Bundesratskabinett ermächtigt, Kompetenzzuweisungen vorzunehmen.

Bei der Konstruktion eines Regierungsgremiums, welche die Regierung von Verwaltungsaufgaben entbindet und freistellt für grundsätzliche Politikfestlegungen, besteht die Gefahr, dass das Bundesratskabinett als politisches Kabinett an Sachnähe einbüsst und Schwierigkeiten bekundet, notwendige Sachkunde zu seiner Entscheidungsfindung zu aktivieren. Diesem Problem tragen vor allem die beiden Varianten zum Grundmodell Rechnung: Die

Ausstattung der einzelnen Mitglieder des Bundesrates mit oberleitenden Funktionen oder mit Präsidialfunktionen in Ausschüssen erschliesst den Regierungsmitgliedern in je einzelnen Aufgabenbereichen Sachverstand, von dem auch das Regierungskollegium profitieren kann. Ergänzend - und zentral beim Grundmodell (politisches Kabinett und Verwaltungskabinett) - können Stabsorgane des Bundesratskabinetts zur Ausstattung der Regierung mit dem notwendigen Sachwissen eingesetzt werden.

Die Ministerialebene rückt partiell in eine eigenständige Machtposition auf, denn sie genießt in Vollzugsfragen im Rahmen der Regierungsrichtlinien Autonomie, sie ist die oberste Stufe der in eine selbständige Stellung versetzten Verwaltung, in ihr sammelt sich Sachverstand. Die Minister tendieren zur eigenständigen politischen Grösse. Daraus können sich Gefährdungen für den Bundesrat als politischem Kabinett ergeben, wenn Bundesrat und Minister unkoordiniert oder gar konkurrierend in Kontakt mit dem Parlament (und der Öffentlichkeit) treten. Damit das Bundesratskabinett politische Leitungsfunktionen tatsächlich wahrnehmen kann, soll der Geschäftsverkehr zwischen Exekutive und Parlament grundsätzlich über das Bundesratskabinett (unterstützt durch die Bundeskanzlei als zentralem Stabsorgan) abgewickelt werden.

Verknüpft mit dieser Problematik ist die Frage der Verantwortlichkeit. Die zweistufige Ausgestaltung der Exekutive erschwert die Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Faktisch-politisch dürfte im Parlament (und analog in der Öffentlichkeit) eine Neigung bestehen, neben dem Griff auf das politische Kabinett, direkt auch die Minister zur Verantwortung zu ziehen. Das wirkt sich problematisch aus: Die Tendenz zur eigenständigen politischen (und politikbestimmenden) Position der Minister würde gestärkt, da diese, wenn ohnehin unmittelbar dem Parlament verantwortlich, eine Selbständigkeit entwickeln würden, die den durch die Regierungsrichtlinien vorgegebenen Spielraum sprengen und die den Ministern organisationsrechtlich zugedachte Stellung missachten würde. Zu berücksichtigen ist ferner, dass die Minister nicht die Urheber der Regierungspolitik sind, sondern im Rahmen der ihnen vorgegebenen Regierungsrichtlinien wirken. Diesen Umständen trägt die Ausgestaltung folgender Verantwortlichkeitsordnung Rechnung: Grundsätzlich trägt das Kollegium als Ganzes gegenüber dem Parlament die politische Verantwortung für die im Bundesratskabinett gefällten Entscheide, ist wegen der festen Amtszeit jedoch keinen direkten Sanktionen ausgesetzt. Die Bundesratsmitglieder sind (bei der Variante gegliedertes Kabinett) für ihre departementsoberleitende Funktion einzeln verantwortlich. Die Minister sind dem Bundesratskabinett verantwortlich, sie können durch den Bundesrat entlassen werden. Für ihre Handlungen haben sie also Verantwortung zu übernehmen, doch wird diese Verantwortlichkeit durch das übergeordnete Bundesratskabinett (welches dafür seinerseits dem Parlament gegenüber verantwortlich ist) artikuliert und nicht direkt durch das Parlament.

Das Modell weist gewisse Verwandtschaften mit zwei Institutionen auf, die 1971 im Expertenbericht Huber (und z.T. 1967 im Expertenbericht Hongler) im Hinblick auf die

VwOG-Revision in Erwägung gezogen worden sind: zum einen mit der Gruppenbildung als Zusammenfassung einiger Ämter unter einem Gruppenchef, der dem Departementschef unterstellt ist; zum anderen mit dem beamteten Staatssekretär als Ressortschef im Sinne einer monokratischen Spitze der administrativen Linienorganisation, der seinerseits dem Departementsvorsteher unterstellt ist. Für die beiden Einrichtungen wurde grundsätzlich eine Gesetzesrevision (VwOG) als genügend und mit der bestehenden verfassungsrechtlichen Ordnung vereinbar erachtet. Jedoch sprechen hauptsächlich folgende Aspekte für eine Verankerung des Regierungsmodells auf Verfassungsstufe (Partialrevision):

Die in der geltenden Verfassung angelegte enge Verknüpfung von Kollegial- und Departementalprinzip (Regierungsmitglied und Departementsvorsteher in Personalunion) wird beim Kabinettsmodell weitgehend aufgegeben. Ferner nimmt sich das geltende Verfassungsrecht der Verwaltung eher beiläufig an. Wenn nun die Verwaltung aufgrund des Kabinettsmodells in eine grundsätzlich eigenständige Position gerückt werden soll, bedarf dies verfassungsrechtlicher Festlegungen, insbesondere auch im Hinblick auf eine Einfassung der "Verwaltungsgewalt" durch Kontroll- und Machthemmungsmechanismen. Daran anschliessend stellt die Richtlinienkompetenz des Bundesrates (grundsätzliche Festlegungen der Regierungspolitik) ein zentrales Führungsinstrument des Bundesratskabinetts von Verfassungsrang dar. Ferner sollten Wahl, Status und Funktion der Minister (Ressortchefs) und deren politische Verantwortlichkeit in der Verfassung verankert werden.

#### **Modell D: Parlamentarisches Regierungssystem**

##### **a) Beschreibung des Grundmodells**

Die Regierung ist in ihrem Bestand und ihrer Tätigkeit prinzipiell dauernd vom Vertrauen des Parlaments abhängig. Sie wird eingesetzt, indem das Parlament (die Parlamentsmehrheit) ihr das Vertrauen bekundet. Sie stürzt, wenn sie dieses Vertrauen verliert (Misstrauensvotum). Statt zurückzutreten, kann aber die Regierung die Auflösung des Parlaments verlangen, worauf Neuwahlen durchgeführt werden. Ferner wird das Parlament aufgelöst, wenn es nicht gelingt, nach einem Misstrauensvotum oder nach einem sonstigen Rücktritt der Regierung eine neue Regierung zu bilden. In allen derartigen Konfliktsituationen hat das wählende Volk eine Entscheidungsfunktion, indem es ein neues Parlament bestellt, in dessen Vertrauen entweder wieder die bisherige oder eine neue Regierung stehen muss.

Es besteht keine konsequente Gewaltenteilung Parlament-Regierung; Machthemmung und -kontrolle finden im Gegenspiel zwischen Regierungslager (Regierung plus Parlamentsmehrheit) und parlamentarischer Opposition (Parlamentsminderheit) statt. Es ist ein Konkurrenzsystem: die Regierung und die Parlamentsmehrheit stehen im ständigen Wettbewerb mit der Opposition, die danach trachtet, zur Mehrheit zu werden und diesfalls die Regierung zu stellen. Das System funktioniert da am einfachsten, wo zwei grosse

Parteien das politische Feld besetzen und um die Wählergunst werben. Sonst müssen sich mehrere Parteien zu einer Koalition finden, die imstande ist, die Parlamentsmehrheit darzustellen und so die Regierung zu stützen. Regierungen, die im parlamentarischen Regierungssystem nur eine Parlamentsminderheit hinter sich haben, sind nicht ausgeschlossen, aber ständig vom Sturz bedroht. Dasselbe gilt, wenn viele kleine oder heterogene Parteien die Koalition bilden; da derartige Koalitionen erfahrungsgemäss labil sind, ist die Existenz der Regierung häufig gefährdet.

Der Bestand und die Aktivität der Regierung ist abhängig von der Art und der Tragfähigkeit der Parteien, der Parteiprogramme, der Koalitionsvereinbarungen sowie der Fraktionen. Von der Fraktionsdisziplin beider Lager hängt wesentlich ab, ob das Parlament die Rolle zu spielen vermag, die ihm im System zugedacht ist.

Die Regierung besteht aus dem Regierungschef und einer gesetzlich nicht festgelegten Zahl von Ministern (Vorbehalt der Organisationsfreiheit vor allem zur Sicherung der Koalitionsabsprachen); im Bunde werden es ca. 15-18 Personen sein. Das Parlament wählt den Regierungschef, der seinerseits die Minister bestimmt. Der Regierungschef kann einzelne Mitglieder jederzeit auswechseln.

Das parlamentarische Regierungssystem verbindet das Präsidialprinzip mit dem Kollegial- und mit dem Ressortprinzip. Die Einzelheiten hängen von den Kompetenzverteilungen im Regierungsorgan ab, doch kann folgende Regelung als bevorzugt gelten: Der Regierungschef verfügt über eine allgemeine Richtlinienkompetenz gegenüber den Ministern, womit er die grossen Züge der Politik steuert. Daneben hat das Kabinett (Kollegium) Entscheidungsbefugnisse vor allem in kooperations- und koordinationsbedürftigen Angelegenheiten. Innerhalb dieses Rahmens leiten die einzelnen Regierungsmitglieder ihre Ministerien (Ressorts) selbständig. Auffällig ist einerseits die starke Stellung des Regierungschefs, der die zu einem Präsidialministerium ausgebaute Bundeskanzlei zur Verfügung hat. Andererseits ist auch die Selbständigkeit und Entscheidungsfülle der einzelnen Minister erheblich.

Die Regierung mit ihrer Verwaltung wird vorwiegend durch die parlamentarische Opposition kontrolliert, wobei sich die Kontrollvorgänge auf politische und parteipolitisch auswertbare Belange konzentrieren. Die Parlamentsmehrheit hingegen steht bestimmungsgemäss im Regierungslager und hält sich in der Aufsichtsführung zurück.

Das Parlament ist im übrigen auf eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Wird es vor Ablauf dieser Frist nicht aufgelöst, endet die Legislaturperiode auf jeden Fall nach vier Jahren und es finden Parlamentswahlen statt. Nach deren Durchführung wird die Regierung neu bestellt.

## b) Mögliche Varianten und Kombinationen

Das Grundmodell des parlamentarischen Regierungssystems lässt sich nach zahlreichen Richtungen hin variieren. So besteht in Grossbritannien seit langer Zeit ein praktisch reines Konkurrenzsystem, in welchem sich zwei grosse Parteien gegenüberstehen und in mehr oder weniger regelmässigem zeitlichem Abstand in der Regierungsbildung ablösen. In Deutschland hat sich demgegenüber ein Koalitionsmodell etabliert mit einer relativ stabilen, aus jeweils zwei Parteien (bzw. Fraktionen) geformten Regierung, während für Italien sowie für das Frankreich der III. und IV. Republik aus mehreren Parteien zusammengesetzte, eher instabile Regierungskoalitionen charakteristisch sind. Neben diesen Ausformungen ist eine Vielzahl weiterer Kombinationen denkbar.

Variieren lässt sich das Kräfteverhältnis zwischen Regierung und Parlament, sodann das Kräfteverhältnis innerhalb der Regierung (Stellung des Ministerpräsidenten im Vergleich zum Kabinett sowie im Vergleich zu den einzelnen Regierungsmitgliedern). Von zentraler Bedeutung sind die (rechtlichen wie faktischen) Einflussmöglichkeiten des Regierungschefs: Der Regierungschef kann als blosser Koordinator der Regierungsgeschäfte fungieren oder aber nach deutschem Vorbild mit einer generellen Weisungsbefugnis ausgestattet oder nach britischem Muster eindeutiger Regierungsmittelpunkt mit beträchtlicher Machtfülle sein.

Das Kräfteverhältnis zwischen den Staatsorganen wird auch bestimmt (und lässt sich variieren) durch die unterschiedliche Bestellung und Abberufung der Regierung als solcher, des Regierungschefs sowie der einzelnen Regierungsmitglieder (z.B. Zuständigkeitsregelung, Quorumsvorschriften, Modalitäten des Misstrauensvotums). Unterschiedlich regeln lassen sich auch die Voraussetzungen und die Zuständigkeit zur Auflösung des Parlaments.

Von eminenter Bedeutung ist im parlamentarischen Regierungssystem die Ausgestaltung des Wahlrechts. Denn die Art und Weise der Bestellung des Parlaments hat entscheidende Konsequenzen für die Parteienlandschaft einerseits und für die Bildung der Regierungsmehrheit andererseits. Die Wahl nach dem Majorzsystem (insbesondere nach dem britischen Modell mit nur einem Wahlgang) führt im allgemeinen zu einer Verengung des Parteienspektrums auf wenige Parteien und bildet eine wesentliche Voraussetzung für eine eigentliche Konkurrenzdemokratie. Eine reine Proporzwahl führt demgegenüber tendenziell zu einer aufgesplitterten Parteiengliederung und zur Notwendigkeit der Zusammenarbeit unter zwei oder mehreren regierungswilligen Parteien (Koalitionsmodell), was recht heterogene Regierungsbündnisse zur Folge haben kann. Denkbar sind auch Zwischenformen, etwa die Verknüpfung der Proporzwahl mit Majorzelementen oder die Vehinderung einer zu weitgehenden Zersplitterung durch Sperrklauseln (vgl. z.B. die deutsche 5%-Klausel).

Weitere Möglichkeiten der Variation ergeben sich im Bereich der Organisation des Parlaments, namentlich in bezug auf die Zusammensetzung und die Befugnisse der zweiten Parlamentskammer (die in parlamentarischen Systemen meist vorhanden ist). Das Spektrum

der Möglichkeiten reicht hier von der Gleichberechtigung der zweiten Kammer (vgl. z.B. den italienischen Senat), welche im Blick auf das Funktionieren des parlamentarischen Regierungssystems (Mehrheitsfindung, doppelte Vertrauensbasis) eher problematisch ist, bis hin zur praktischen Bedeutungslosigkeit der zweiten Kammer (vgl. z.B. das britische "House of Lords"). Eine im Blick auf föderalistische Staatsstrukturen interessante Zwischenlösung stellt die Ausgestaltung der zweiten Kammer als Vertretung der Gliedstaaten dar, mit im Vergleich zur ersten Kammer zum Teil reduzierten, zum Teil erweiterten Befugnissen (z.B. nach dem Vorbild des deutschen Bundesrates) - eine Variante die, unabhängig von der Frage nach einem Wechsel des Regierungssystems, im Blick auf eine allfällige Annäherung der Schweiz an Europa an Aktualität und Attraktivität gewinnen könnte.

Zu prüfen ist sodann, ob das (vorwiegend repräsentative) Amt eines Staatsoberhauptes geschaffen werden soll, welches in ausländischen parlamentarischen Systemen meist seinen festen Platz hat.

Die direktdemokratischen Volksrechte Referendum und Volksinitiative bilden im parlamentarischen Regierungssystem einen Fremdkörper, ist doch das parlamentarische System vom Grundgedanken her auf die Beteiligung der Bürger einzig bei den Parlamentswahlen hin angelegt. Nach einer verbreiteten Auffassung ist das Gesetzesreferendum mit einem parlamentarischen Regierungssystem nicht, die Volksinitiative nur bedingt vereinbar. Immerhin erscheint eine Verknüpfung des parlamentarischen Regierungssystems mit gewissen direktdemokratischen Komponenten nicht von vornherein gänzlich ausgeschlossen, wie etwa ein Blick auf das italienische System zeigt, welches ein abrogatives Gesetzesreferendum sowie die Beteiligung des Volkes an der Verfassungsgebung in Gestalt des Behördenreferendums sowie des fakultativen Verfassungsreferendums kennt.

Das parlamentarische Regierungssystem weist eine Fülle von Ausgestaltungsmöglichkeiten auf. Das Potential für eine massgeschneiderte schweizerische Variante, welche den Eigenarten und Besonderheiten unseres Landes Rechnung trägt, dürfte vorhanden sein. Doch ist schwer abzuschätzen, in welche Richtung sich eine gleichsam am Reissbrett entworfene schweizerische Variante des parlamentarischen Systems weiterentwickeln wird.

### c) **Beurteilungshinweise und Hauptprobleme**

Die Verwirklichung des parlamentarischen Modells in der Schweiz bedeutet einen einschneidenden Systemwechsel. Die politischen Institutionen und ihr Zusammenspiel ändern sich grundlegend. Das parlamentarische System ist indes das weltweit verbreitetste demokratische Regierungssystem. Es weist Vorzüge auf. Doch ist ein allfälliger Systemwechsel aus schweizerischer Sicht auch mit Nachteilen verknüpft. Im weiteren wäre ein Umdenken in vielen Belangen des politischen Entscheidungsprozesses sowie ein Abschied von zahlreichen Gewohnheiten erforderlich, denn die Funktionsweise des



parlamentarischen Systems unterscheidet sich erheblich von derjenigen unseres Konkordanzmodells:

Bei einer herausgehobenen Stellung des Regierungschefs wird die Führungsfähigkeit des Staates gefördert. Doch bringt dies eine für schweizerische Verhältnisse ungewohnte Zuspitzung der Regierungsverantwortung auf eine Person mit sich. Immerhin kann dafür die Wählerschaft direkteren Einfluss auf die Bestimmung der Person des Regierungschefs nehmen, wobei freilich vor allem die Parteizentralen massgeblich wirken, namentlich wenn die Bildung einer Koalitionsregierung erforderlich wird.

Einmal in der Regierungspartei bzw. in der Koalition getroffene politische Entscheidungen können rasch rechtlich normiert und in die Tat umgesetzt werden, weil das für den schweizerischen politischen Prozess charakteristische langwierige Verfahren zur Herstellung von breit angelegten Kompromissen - ausser bei gebrechlichen Koalitionen - nicht nötig ist. Ob ein parlamentarisches Regierungssystem jedoch qualitativ bessere Entscheidungen zu erzeugen vermag, ist heute nicht erwiesen.

Das parlamentarische Regierungssystem richtet politische Verantwortlichkeitsmechanismen ein, welche unmittelbar wirksam werden können (Parlamentsauflösung; sanktionsbewehrte Rückbindung der Regierung an die Mehrheitsverhältnisse im Parlament:

Vertrauensabstimmung). Als Kehrseite davon zeigt sich allerdings die - im Vergleich zum bestehenden schweizerischen System - erheblich grössere Gefahr einer Instabilität (oder auch Immobilität) der Regierung, eine Gefahr, welche bei einem allfälligen Systemwechsel anfänglich noch erhöht sein dürfte. Die Regierungstabilität im parlamentarischen System lässt sich eine Strecke weit verbessern, indem die Entstehung einer soliden parlamentarischen Mehrheit gefördert wird. Zu denken ist hier in erster Linie an Massnahmen im Bereiche des Wahlrechts, etwa an eine Einführung der Majorzwahl. Eine Regelung von Anzahl und Ausgestaltung der Parteien durch Rechtsvorschriften dürfte demgegenüber kaum möglich sein. Ein allfälliger Systemwechsel ginge zweifellos mit einer einschneidenden Veränderung und Konzentration bei den Parteien einher.

Das parlamentarische Regierungssystem zwingt die politischen Akteure verstärkt zu einem klaren Herausschälen von Alternativen. Der vermehrte und schärfere parteipolitische Wettbewerb kann innovativ wirken. Indessen darf die Kehrseite nicht übersehen werden: Der verschärfte Wettbewerb schafft auch Unsicherheiten und kann insbesondere die längerfristige Planung der Staatstätigkeit gefährden. Instabilitäten auf Regierungsebene, auch nur potentielle, haben zudem unausweichlich Auswirkungen auf die Tätigkeit der Verwaltung, die als selbständige Grösse gestärkt und deren Führung überdies durch vermehrte Wechsel an der "politisch" besetzten Spitze erschwert wird. Überhaupt wird wahrscheinlich der Einfluss der Parteien, d.h. nicht-staatlicher Organisationen, auf die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit zunehmen. Auch besteht die Gefahr einer gewissen Abschottung der (politischen) Regierungsebene von der administrativen Ebene.

Volksinitiative und Referendum könnten in einem parlamentarischen Regierungssystem schweizerischer Prägung unter Umständen weiter bestehen. Jedoch bedürften die beiden Volksrechte einer einschneidenden Modifikation (z.B. Einschränkung der Referendumsmöglichkeiten, Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahl, Festlegung der Voraussetzungen für Parlamentsauflösung und Regierungssturz bei negativen Referendumsentscheidungen) und könnten in diesem Modell voraussichtlich nicht mehr die Rolle spielen wie heute. Jedenfalls müssten sich neue rechtliche und faktische Spielregeln einpendeln. Insgesamt verlagert sich im Bereich der Volksrechte der Akzent deutlich von der Sachabstimmung zu den Parlamentswahlen. Durch die reduzierte Bedeutung der direktdemokratischen Volksrechte verringert sich tendenziell der Einfluss von organisierten Interessengruppen auf den Gang des politischen Prozesses (geringere Wirksamkeit der Referendumsdrohung). Der Rücken der Regierung wird somit gestärkt. Umgekehrt wächst infolge der grösseren Bedeutung der Wahlen die Gefahr, dass Wahlversprechen oder Wahlgeschenke gemacht werden.

Das parlamentarische Regierungssystem lebt davon, dass eine reale Chance auf einen Regierungswechsel besteht. Man kann dies geradezu als Bedingung des guten Funktionierens bezeichnen. Die reale Chance eines Regierungswechsel muss namentlich deshalb gegeben sein, weil im parlamentarischen Regierungssystem die Möglichkeiten der Machthemmung und der wirksamen Kontrolle gegenüber der Regierung naturgemäss beschränkt sind. Denn die Kontrolle liegt praktisch ausschliesslich in den Händen der (infolge der Mehrheitsverhältnisse weitgehend machtlosen) parlamentarischen Opposition (wobei in einem schweizerischen parlamentarischen System das Fortbestehen von Volksrechten eine gewisse Milderung mit sich bringen könnte). Das heutige politische System der Schweiz müsste zur Ermöglichung von Regierungswechseln wohl einige einschneidende Änderungen erfahren, so insbesondere hinsichtlich der Stellung des Ständerates im politischen Entscheidungsprozess.

Die Auswirkungen eines Systemwechsels auf den Alltag des Parlaments und der Parlamentarier sind beachtlich. Die Bedeutung des einzelnen Parlamentariers dürfte sich eher verringern, vor allem deswegen, weil die Fraktionen geschlossen auftreten müssen und deshalb eine straffe Fraktionsdisziplin zu wahren haben. Zugleich dürfte der Einfluss der Parteiführungen auf den Gang des politischen Prozesses zunehmen.

Angesichts des fest verwurzelten Föderalismus ist in der Schweiz kaum zu befürchten, dass bei der Regierungsbildung regionale Rücksichten zu kurz kämen. Nicht abschätzen lässt sich demgegenüber, wie sich ein parlamentarisches System auf Bundesebene langfristig auf die kantonalen Regierungssysteme auswirken wird.

Das parlamentarische Regierungssystem kommt dem heutigen Bedürfnis nach einer stärkeren Personalisierung der Politik und insbesondere nach einer personellen Erneuerung von Zeit zu Zeit (Auswechseln der Regierungsequipe) entgegen.

Das parlamentarische System ist das europa-kompatible Regierungssystem par excellence. In praktisch allen EG-Staaten besteht ein parlamentarisches Regierungssystem. Einzig Frankreich bildet hier eine Ausnahme (wobei anzufügen ist, dass das heutige (semi-)präsidentielle System aus dem "klassischen" parlamentarischen System der IV. Republik hervorgegangen ist und dass daher in vielen Einzelaspekten eine nahe Verwandtschaft besteht). Ein parlamentarisches System dürfte die Aktivitäten der schweizerischen Regierung auf dem internationalen Parkett erleichtern (höhere Zahl der Regierungsmitglieder, "Parallelisierung" der Ressorts, Verringerung von Referendumsrisiken). Entscheidungsprozesse könnten beschleunigt werden, wodurch die zeitgerechte Anpassung des nationalen an das übergeordnete europäische Recht gesichert wäre. Insgesamt ist rascheres und entschiedeneres Handeln möglich, immer unter der Voraussetzung, dass die Regierungskoalition kohärent und die Parlamentsmehrheit gefestigt ist.

Dies gilt nicht nur für die Rechtsanpassung, sondern insbesondere auch im Blick auf die Bestimmung der schweizerischen Position in EWR- oder EG-relevanten Fragen (Vertretung der Schweiz in den Gremien des EWR oder der EG). Das parlamentarische Regierungssystem weist hier im Vergleich zum schweizerischen System in seiner heutigen Gestalt die Chance einer gewissen Verstärkung des Demokratieprinzips auf, indem die Berücksichtigung des Willens der Parlamentsmehrheit institutionell besser sichergestellt und das Regierungshandeln entsprechend gelenkt werden kann.

Im Falle eines EG-Beitritts ist auch klar, dass der Regierungschef die Schweiz im Europäischen Rat vertritt.

### **Modell E: Prääsidentielles Regierungssystem**

#### **a) Beschreibung des Grundmodells**

Das parlamentarische und präsidentielle Regierungssystem unterscheiden sich vorab hinsichtlich der Modalitäten der Gewaltentrennung. Im parlamentarischen Regierungssystem sind die politischen Gewalten institutionell eng verflochten. Auf der Grundlage einer strengen Fraktions- und Koalitionsdisziplin bilden Regierung und Parlamentsmehrheit eine politische Aktionseinheit. Demgegenüber zeichnet sich das präsidentielle Regierungssystem durch eine strikte organisatorische und personelle Trennung von Regierung und Parlament bei gleichzeitiger Verschränkung ihrer Funktions- und Wirkungsbereiche aus. Bei einer tendenziell schwach ausgebildeten Fraktionsdisziplin ist der Präsident darauf angewiesen, sein Regierungsprogramm mit wechselnden Parlamentsmehrheiten zu verwirklichen. Im

Gegensatz zur Tradition des parlamentarischen Regierungssystems kann der Präsident nicht durch ein Misstrauensvotum des Parlaments abgesetzt werden, während ihm umgekehrt das Recht versagt ist, das Parlament aufzulösen.

Im präsidentiellen Regierungssystem liegt die Verantwortung für die gesamtstaatliche Führung und damit auch für die Regierungspolitik in erster Linie beim Staatspräsidenten (Bundespräsident). Dieser wird vom Volk auf eine bestimmte Amtsdauer gewählt und nimmt in Personalunion die Funktionen des Staatsoberhauptes, des Regierungschefs und des Oberbefehlshabers der Armee wahr.

Durch gegenseitige Einwirkungs- und Kontrollrechte in ein labiles System der Machtaufteilung eingebunden, wirken Präsident und Parlament in allen wichtigen Bereichen der Regierungspolitik zusammen, bleiben aber in ihrer politischen und institutionellen Existenz unabhängig voneinander. Parallel zu den Mitwirkungsrechten des Parlaments kann die Macht des Präsidenten durch die Institutionen der direkten Demokratie und Kontrollmechanismen der Verfassungsgerichtsbarkeit begrenzt werden.

An der Spitze der monistisch strukturierten Regierung steht der Bundespräsident. In Gleichschaltung mit der parlamentarischen Legislaturperiode wird er vom Volk für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt, wobei er sich einmal der Wiederwahl stellen kann. Entsprechend dem Grundsatz der festen Amtszeit ist seine Absetzung nur im Falle von Verfassungsverletzungen (Staatsanklage) möglich, während ihn das Parlament aus politischem Anlass nicht abberufen kann. Aus Gründen des föderalistischen Ausgleichs trifft eine verfassungsrechtliche Sperrklausel Vorsorge, dass ein neu zu wählender Bundespräsident nicht der gleichen Sprachregion wie sein Vorgänger angehören kann (sprachlich-regionale Wählbarkeitsbeschränkung).

Gestützt auf seine eigenständige, nicht vom Parlament, sondern unmittelbar vom Volk hergeleitete Legitimation bestimmt der Bundespräsident die Ziele der Regierungspolitik. In seiner Eigenschaft als Regierungschef wird er vom Kabinett unterstützt, dessen Mitglieder (Minister) er unter Mitwirkung des Parlaments ernennt (parlamentarisches Bestätigungsrecht). Funktion, Grösse und Bedeutung des Kabinetts sind vom Regierungsstil des jeweiligen Präsidenten abhängig. Die Minister sind ausschliesslich dem Präsidenten verantwortlich und können daher von ihm jederzeit entlassen werden.

Auch wenn die Gestaltung der Regierungspolitik vorab dem Bundespräsidenten obliegt, kommen wichtige Entscheidungen nur im funktionellen Zusammenwirken mit den anderen Staatsorganen zustande: der Aktivbürgerschaft (Initiative und Referendum), dem Parlament (Gesetzgebung, Budgetrecht, Personalkompetenzen) und dem Bundesgericht (Verfassungsgerichtsbarkeit). Ob und inwieweit politische Niederlagen des Präsidenten bei Referendumsabstimmungen mit der Rücktrittsfolge verbunden sind, steht in seinem eigenen Ermessen und bleibt somit der Beantwortung durch die politische Praxis anheimgestellt.

Massgebende Beurteilungsgrundlage bilden in diesem Zusammenhang insbesondere der regierungspolitische Stellenwert der abgelehnten Vorlage wie auch die Frage nach den niederlagebedingten Auswirkungen auf die präsidentielle Führungsaufgabe.

Im Verhältnis zum Parlament, das sich aus zwei Kammern zusammensetzt, steht dem Bundespräsidenten das Recht zu, Gesetzesvorlagen einzubringen. Im Widerspruch zu seinem Regierungsprogramm gefasste Parlamentsbeschlüsse kann er mit dem Veto belegen. Dieser Einspruch fällt dahin, wenn er von einer qualifizierten Parlamentsmehrheit (zwei Drittel) überstimmt wird. Andererseits holt der Präsident bei der Besetzung wichtiger Verwaltungspositionen (Staats- und Generalsekretäre, Amtsdirektoren) sowie der Ernennung der Bundesrichter die Zustimmung des Parlaments ein. Während der Führungsanspruch des Präsidenten im Bereich der Innenpolitik institutionell nicht abgesichert ist, steht ihm in der Aussenpolitik kraft Verfassungsvorschrift das Primat zu.

Bei der Formulierung der Regierungspolitik ist der Handlungs- und Gestaltungsspielraum des Bundespräsidenten namentlich durch das Budgetrecht des Parlaments eingeschränkt. Der Erfolg der Regierungspolitik hängt deshalb davon ab, ob es dem Präsidenten gelingt, für sein Programm parlamentarische Mehrheiten zu finden - eine Aufgabe, die unter den Bedingungen eines stark zersplitterten Fraktionsspektrums wesentlich erschwert wird. In Berücksichtigung dieser Tatsache ist denn auch das Wahlsystem so auszugestalten, dass es die parlamentarische Mehrheitsbildung fördert.

Die für die Präsidialdemokratie typische organisatorische Unabhängigkeit von Exekutive und Legislative kann es mit sich bringen, dass die Partei des Präsidenten im Parlament in die Minderheit versetzt ist. Aber auch im anderen Fall, da seine Partei der Parlamentsmehrheit angehört, kann er nicht durchwegs auf die parlamentarische Unterstützung seiner Politik vertrauen. Das dem Bundespräsidenten zustehende Vetorecht ist dabei nur bedingt geeignet, parlamentarische Mehrheiten aufzubrechen und so seine Regierungspolitik im Parlament durchzusetzen. Als Ausfluss der im Präsidialsystem angelegten "organisierten Labilität" kommt daher dem Verhandlungsmoment im Verhältnis zwischen Präsident und Parlament grosse Bedeutung zu.

Die Bundeskanzlei ist als Präsidialministerium eingerichtet und bildet das eigentliche politische Nervenzentrum der Präsidentschaft. In ihrer Rolle als Beratungs- und Koordinationsorgan wirkt sie an der Formulierung der Regierungspolitik mit und sorgt für deren Durchsetzung in den Ministerien. Als Scharnierstelle der Regierungsorganisation obliegt ihr die Pflege der Beziehungen zum Parlament und zu den Kantonen. Gestützt auf die mit ihrer Funktion verbundene Einflusststellung sind - je nach Regierungsstil des Präsidenten - Konstellationen denkbar, in denen die Präsidialkanzlei das Kabinett an Bedeutung überragt.

Die Ministerien werden von den Kabinettsmitgliedern geleitet. Zusammen mit den ebenfalls vom Präsidenten ernannten Amtsdirektoren haben sie für Misserfolge der Regierungspolitik

einzustehen und können deshalb auch jederzeit entlassen werden. Soweit die Bundeskanzlei als Koordinationsstelle der Regierungspolitik bestrebt ist, den Führungsanspruch des Präsidenten gegenüber der Verwaltung durchzusetzen, liegt es nahe, dass sie gelegentlich auch administrative Leitungskompetenzen an sich zieht und so mit den Spitzen der Ministerialbürokratie in Konflikt gerät. Bei solchen Spannungen ist das Kabinett nur beschränkt zur Konfliktlösung geeignet.

Die Funktion eines Verfassungsgerichts ist durch das Bundesgericht wahrzunehmen, das Akte des Gesetzgebers auf ihre Verfassungskonformität hin überprüft. Auf diese Weise ist die rechtsprechende Gewalt unmittelbar in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen und hat so Anteil an der Staatsleitung.

#### **b) Mögliche Varianten und Kombinationen**

**Präsidentiell-parlamentarisches Mischsystem:** Als Variante zur reinen Form der Präsidialdemokratie bietet sich ein System an, in dem neben dem volksgewählten Präsidenten ein Premierminister als Regierungschef eingesetzt ist. Dieser vom Präsidenten ernannte Premierminister oder Ministerpräsident ist nicht nur vom Vertrauen des Präsidenten, sondern auch vom Vertrauen des Parlaments abhängig, das diesen jederzeit stürzen kann.

**Volksrechte:** Geschichtlich beruht das präsidentielle Regierungssystem auf den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie. Vor diesem Hintergrund ist auch die Einrichtung eines Präsidialsystems denkbar, in welchem das Volk die politischen Entscheidungsträger wählt, im übrigen aber über keine Sachentscheidungsrechte (Initiative und Referendum) verfügt.

**Verfassungsgerichtsbarkeit:** Soweit die Volksrechte integral beibehalten werden, ist jene Variante in Erwägung zu ziehen, die analog zur heutigen Rechtslage (Art. 113 Abs. 3 BV) auf die Einrichtung einer ausgebauten Verfassungsgerichtsbarkeit verzichtet.

**Legislativkabinett:** Der Einrichtung eines Legislativkabinetts liegt die Absicht zugrunde, die politische Konsensfindung bei wichtigen Regierungsgeschäften bereits im Frühstadium des Entscheidungsprozesses einzuleiten. Dieses Kabinett, das nach den Vorgaben des Regierungsprogramms des Präsidenten über die Planung der Gesetzgebung zu beraten hätte, würde sich aus den Ministern, Vertretern der Präsidialkanzlei und wichtigsten Funktionsträgern des Parlaments (Fraktions- und Kommissionspräsidenten) zusammensetzen.

**Parlamentspräsenz der Minister:** Gemäss einem strengen Verständnis der Inkompatibilität haben die Minister keinen Zutritt zum Parlament. Dies ist dann nicht nachteilig, wenn die Beziehungen des Präsidenten zum Parlament über die Präsidialkanzlei gewährleistet sind. Einflussgewinne wären für den Präsidenten unter Umständen dennoch zu erwarten, wenn die

Minister seines Kabinetts im Parlamentsplenum das Präsenz- und Rederecht zugestanden erhielten.

Wahlrecht: Die Abstimmung der Regierungspolitik zwischen Präsident und Parlament ist unter den Bedingungen der Parteienzersplitterung besonders schwierig. Bei der Ausgestaltung des Wahlsystems sind daher besonders solche Varianten zu prüfen, die eine feste Mehrheitsbildung im Parlament ermöglichen (Prozentklausel für Vertretung einer Partei im Parlament; Einerwahlkreise unter Betonung des Majorzelements; Zweier-, Dreier- oder Viererwahlkreise bei Hervorhebung des Proporzelements; Unzulässigkeit von Listenverbindungen, etc.).

### c) **Beurteilungshinweise und Hauptprobleme**

Im Vergleich zu den anderen Modellen ist das Präsidialsystem darauf angelegt, das stärkste Exekutivorgan hervorzubringen (hohe Legitimation durch Volkswahl, grosse Kompetenzfülle, keine Abwahlmöglichkeit). Dies fördert Führungsfähigkeit und Stabilität des politischen Systems, was sich sowohl auf die innenpolitische Problemlösung als auch auf die Bewältigung aussenpolitischer Herausforderungen (z.B. EWR/EG) günstig auswirkt.

Aktionsfähigkeit und Stabilität des Präsidialsystems sind nun allerdings nicht auf Dauer gewährleistet, sondern hängen von einer Vielzahl politischer, institutioneller und personeller Faktoren ab. So kann das grosse Machtpotential des Präsidialamtes jederzeit durch Verhaltensänderungen der am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Gruppen und das eigendynamische Kräfte entwickelnde Zusammenwirken der Staatsorgane wesentliche Beschränkungen erfahren.

Politisch ist die präsidentielle Führungsfunktion vor allem dann geschwächt, wenn die Parlamentsmehrheit die Regierungspolitik des Präsidenten über längere Zeit nicht unterstützt. Dies kann zu Blockierungen und Lähmungen des Systems führen, Pendelbewegungen in der Machtverteilung zwischen Präsident und Parlament auslösen und im Extremfall gar Perioden parlamentarischer Dominanz zur Folge haben. Die Stabilität des Systems wird sodann auch durch Niederlagen des Präsidenten in Volksabstimmungen beeinträchtigt, zumal sich in diesen Fällen stets die Rücktrittsfrage stellt.

Institutionelle Schwächungen der präsidentiellen Führungsfähigkeit können sodann vor allem aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung resultieren, sofern damit etwa Kompetenzverlagerungen auf andere Staatsorgane verbunden sind. Gleichzeitig ist in Rechnung zu stellen, dass das Präsidialsystem keine absolute Barriere gegen ein "gouvernement des juges" errichtet. Schwerwiegende Probleme können schliesslich die personell bedingten Einschränkungen der präsidentiellen Führungsfähigkeit zur Folge haben. So wenn der Präsident aus in seiner Person liegenden Gründen nicht in der Lage ist, den mit seinem Amt verbundenen Führungsanspruch durchzusetzen.

Das vorliegende Modell orientiert sich an der Präsidialdemokratie der Vereinigten Staaten. Mit der Verwirklichung des Präsidialsystems würde an den verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen von 1848 angeknüpft, als die Schweiz nach amerikanischem Vorbild sich für die Einrichtung eines Bundesstaates mit einem Zweikammersystem entschieden hatte.

Neu wäre nunmehr vor allem die monokratische Staatsleitung, die einen Politikertypus mit Eigenschaften (Medienwirksamkeit und Ausstrahlungskraft) erfordert, der in der schweizerischen Öffentlichkeit bislang eher misstrauisch beurteilt worden ist. Obschon naheliegend, werden dabei Parallelen zur kantonalen Staatsorganisation nur gelegentlich gezogen oder gänzlich übersehen (Volkswahl der Regierungsräte; Landammänner, die mehr als ein Jahr im Amt sind).

Die Verwirklichung des Modells setzt die Revision des organisatorischen Teils der Bundesverfassung voraus. Wie beim Uebergang zum parlamentarischen Regierungssystem müsste auch bei der Einrichtung des Präsidialsystems das gesamte Regierungssystem des Bundes neu gestaltet werden.

### 3.2. Bevorzugtes Modell

Das konkretisierte Modell für die Reform 1993 ist eine Kombination aus den Modellen A und C, und zwar in einer besonderen Ausprägung, in welcher der Bundesrat von operativen Aktivitäten entlastet werden soll, ohne dass eine eigentliche Abkoppelung im Verhältnis zur strategischen Ebene (dem Bundesrat selber) geschieht (vgl. Ausführungen in Ziff. 1.5.). Das Modell 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 bevorzugte Modell will Wege aufzeigen, wie sich der Bundesrat und seine Mitglieder auf verschiedenen Gebieten entlasten können und sich damit insbesondere auch in die Lage versetzen, den Aufgaben als Kollegialbehörde erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. Garantiert werden muss eine Konzentration der Tätigkeit des Bundesrates als Kollegium, jedoch unter Beibehaltung der Stellung 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 Planungsfestlegungen und -vorgaben für Detailbearbeitungen in die Departemente zu geben. Der Bundesrat soll sich



insbesondere auf Grundsatzgeschäfte, u.a. auf die in seinem Legislaturprogramm als prioritär eingestuften Vorhaben, auf innen- und aussenpolitisch wichtige Angelegenheiten sowie auf seine staatslenkenden Aufgaben im Rahmen der Rechtssetzung (Vorbereitung und Vertretung von Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, Erlass von Verordnungen) und des Finanzhaushalts konzentrieren können.

Das Modell beschreibt die Grundsätze zur Gestaltung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen unabhängig von einer konkreten Aufgaben- oder Ämterzuteilung 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 einvernehmlicher Basis übertragen wird und unter bestimmten Voraussetzungen entzogen werden kann;
- für wichtige, departementsübergreifende und koordinationsbedürftige Aufgabenbereiche und Problemstellungen zusätzliche Fachkräfte in den Personen der Staatssekretäre zur Verfügung stehen;
- 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 Flexibilität: Sowohl die Führungsorganisation der einzelnen Mitglieder des Bundesrates als auch die Verwaltungsstrukturen (Gesamtverwaltung und Gliederung der einzelnen Departemente) können den Bedürfnissen periodisch angepasst und innovativ fortgeführt werden. Mit den Staatssekretären sollen sich alle Mitglieder des Bundesrates je nach vorhandenem Bedarf in ihren Departementen oder gemäss den eigenen Präferenzen von Aufgaben bei der Verwaltungsleitung, im Verkehr mit dem Ausland, der Öffentlichkeit oder parlamentarischen Gremien entlasten können.

Die Schaffung flexiblerer Departementsorganisationen und damit die Errichtung von den Departementschefs angepassten Führungs- und Verwaltungsstrukturen bedingt eine

Verlagerung gewisser Organisationskompetenzen von der Bundesversammlung auf den Bundesrat. Neben der schon vorhandenen Zuständigkeit zur Aufhebung und Umbenennung von Bundesämtern soll der Bundesrat auch die Kompetenz zur Schaffung von Ämtern sowie zu ihrer Zuordnung zu den Departementen oder Zusammenfassung zu Gruppen haben. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass nicht nur eine einmalig und für längere Zeit gültige grundsätzliche Ueberprüfung und Neuorganisation der Departemente studiert und vorgenommen wird, wie dies anlässlich der Totalrevision der Verwaltungsorganisationsgesetzes vor rund einem Jahrzehnt geschah. Vielmehr muss ermöglicht werden, dass der Bundesrat von Zeit zu Zeit aus sachlichen Gründen und gemäss den Präferenzen seiner Mitglieder einzelne Aufgabengebiete leichter als bisher neu ordnen kann. Derartige Regelungen existieren teilweise bereits auf kantonaler Ebene.

Ausfluss dieser flexibleren Gestaltung der Verwaltungsorganisation soll auch die Möglichkeit für jeden Departementschef sein, seine departementalen Führungsstrukturen - im Einverständnis mit dem Bundesrat - nach den eigenen Bedürfnissen zu ordnen. Dabei geht es insbesondere um die Personen und Funktionen der Staatssekretäre sowie um die Unterstellungsverhältnisse der Ämter, d.h. ob diese einem Staatssekretär oder dem Departementschef direkt oder etwa einem Gruppenchef unterstellt sind.

Für den vorgesehenen verstärkten und vielseitigen Einsatz von Staatssekretären fällt eine ganze Reihe von möglichen Ausgestaltungsformen in Betracht. Es können ihnen Leitungs-, Beratungs-, und Koordinationsfunktionen wie auch Vertretungsfunktionen gegenüber Parlament, Ausland oder Oeffentlichkeit (Medien, Parteien, Interessenorganisationen) übertragen werden. Je nach Einsatz können die Sachbereiche, für die die Staatssekretäre zuständig sein sollen, bestimmt werden. Die Departementschefs erhalten die Möglichkeit, die Pflichtenhefte der Staatssekretäre aus diesen vielfältigen Einsatzmöglichkeiten nach ihren eigenen Bedürfnissen zusammenzustellen.

Aus den neuen Einsatzmöglichkeiten wird die herausgehobene Funktion der Staatssekretäre ersichtlich. Zusätzlich unterstrichen wird sie durch die vorgesehenen Möglichkeiten, dass sporadisch an Bundesratssitzungen teilnehmen (ohne Stimmrecht). Damit sollen sie insbesondere an internationalen Anlässen als "membres du cabinet" auftreten können. Allerdings müssen sie klar ihrem Departementschef unterstellt sein. Sie sollen nur gegenüber ihm und dem Bundesrat verantwortlich sein, nicht jedoch direkt gegenüber dem Parlament. Darin kommt ebenfalls zum Ausdruck, dass die Staatssekretäre keine eigenständige (operative) Ebene bilden. Die Ernennung der Staatssekretäre soll möglichst nicht "verpolitisiert" werden. Sie sollen zudem nicht ins parteien- und gruppenpolitische Kalkül einbezogen werden, das notwendigerweise die Bestellung der Bundesräte mitbestimmt. Die Staatssekretäre bleiben vorwiegend durch ihre fachlichen und verwaltungsmässigen Kenntnisse sowie ihre Führungsfähigkeiten ausgezeichnet. Sie sind herausgehoben, ohne staatsrechtlich und staatspolitisch die Position von Bundesräten einzunehmen.

Zur Verbesserung der interdepartementalen Koordination können die Staatssekretäre ebenfalls einen wesentlichen Beitrag leisten. Zum einen verfügt die Verwaltung mit den Staatssekretären über eine grössere Anzahl kompetenter Personen auf oberster Führungsebene. Zum anderen können diese in speziellen Ausschüssen, die sich von Fall zu Fall bilden und im Sinne von Projektorganisationen mit bestimmten wichtigen Themen befassen, eingesetzt werden.

Die Einsetzung der Staatssekretäre nach neuem System wird nicht der erste Schritt zur praktischen Umsetzung der Reform 1993 sein. Vielmehr muss als erstes die Zusammensetzung der Departemente bestimmt werden, worauf die Festlegung der einzelnen departementalen Führungsstrukturen erfolgt, um schliesslich zur Beantwortung der Frage zu gelangen, welche Positionen mit Staatssekretären besetzt werden. Der Zeitpunkt für die definitive Beschlussfassung über Umstrukturierungsvorschläge hängt davon ab, wann die neuen gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind.

### **3.3. Gestufte Reform (Reform in Phasen)**

[Nachfolgend wird das Konzept wiedergegeben, wie es der Bundesrat Ende 1992 beschlossen hat. Zu gegebener Zeit wird diese Ziffer in Abstimmung mit Ziffer 5 neu zu redigieren sein.]

Was die Notwendigkeit weiterer Reformschritte über jene der Botschaft 1993 hinaus anbelangt, so gilt es, diese unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen auf schweizerischer und internationaler Ebene (insbesondere Klärung des Verhältnisses der Schweiz zu Europa) in die Wege zu leiten und überdies auf die Wirkungen der realisierten Reform 1993 abzustimmen. Es kann dabei nicht darum gehen, ein in sich geschlossenes - vielleicht nur mit einer Totalrevision der Bundesverfassung zu realisierendes - neues Gesamtsystem zu schaffen; vielmehr müssen weitere grosse und komplexe Probleme, die das lebendige Regierungssystem ausmachen, angegangen, die gefundenen Lösungen in das bestehende System integriert sowie dieses dergestalt zielsicher fortentwickelt werden. Mithin wird es bei den weiteren Reformschritten weniger um strukturell-organisatorische Fragen und um eine neue Modellwahl gehen, als vielmehr um materielle Reformthemen, aus denen heraus sich allenfalls ein organisatorischer Anpassungsbedarf ergibt und die auch zu Teilrevisionen der Verfassung führen können. In dieser Hinsicht sieht der Bundesrat die folgenden prioritären Bearbeitungsbereiche:

- Verhältnis Bundesrat-Bundesversammlung (inkl. kohärente Verantwortlichkeitsordnung, ausgewogenes Kontrollsystem);
- Verhältnis Bund-Kantone (Sicherung der föderativen Grundordnung, Einbezug der Kantone in die Entscheidungsprozesse des Bundes, inkl. Rolle des Ständerates);
- zeitgemässer Rechtssetzungsprozess (Rechtssetzungsformen, Rolle der verschiedenen Akteure; unter Einbezug der Volksrechte).

Entlastungspotential für den Bundesrat und seine einzelnen Mitglieder, sofern systematisch alle Delegationsmöglichkeiten ausgeschöpft werden. Die Dienststelle für Verwaltungskontrolle des Bundesrates hat einen entsprechenden Untersuchungsauftrag.

- Staatssekretärenverordnung (Art. 48 und 51 VE RVOG): Festlegung der Aufgaben und Stellung der Staatssekretäre, im besonderen Typologie der Staatssekretäre, Folgen der Beendigung der Funktion.

#### **4. Grundzüge von Neuerungen in der "Reform 1993"**

##### **4.1. Stärkung des Kollegiums und Erweiterung der Leitungsorganisation**

Seit der in den sechziger Jahren neu aufgeflamten Diskussion um Stellung und Kompetenzen des Bundesrates gilt das Augenmerk vorab der Stärkung des Kollegiums, die namentlich auf zwei Wegen zu erreichen versucht wird: Einerseits durch eine fühlbare Entlastung des Kollegiums (und seiner Mitglieder als Departementschef) von zweitrangigen Geschäften, andererseits durch eine klare gesetzlich verankerte Verpflichtung des Bundesrates, der Regierungstätigkeit "den Vorrang vor allen andern Funktionen" einzuräumen.

Im Hinblick auf die Entlastung des Bundesrates wurden seit einem Vierteljahrhundert die verschiedensten Massnahmen geprüft, und ein grosser Teil davon ist mit mehr oder weniger Erfolg - teils in mehreren Anläufen - in die Tat umgesetzt worden. Dies gilt vorweg für den Ausbau der Delegation im Sinne einer Entlastung des Bundesrates von zahlreichen Rechtsetzungs- und Vollzugserlassen. Die Delegationsverordnung von 1914, die einen grossen Teil dieser Kompetenzverschiebungen vom Bundesrat auf die Departemente oder auf Gruppen und Ämter enthält, ist seit 1970 zwei Totalrevisionen unterzogen worden und steht jetzt - einschliesslich der Unterschriftsdelegation - ein weiteres Mal in Diskussion. Das gleiche gilt von der Liste der Präsidialverfügungen, die das Kollegium jährlich um Hunderte von Beschlüssen entlastet.

Durch das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 sind die Bundeskanzlei als generelle Stabsstelle des Bundesrates und die Generalsekretariate als Stabsstellen der Departementsvorsteher verankert und in der Praxis zu effizienten Koordinationsorganen ausgebaut worden. Der Bundesrat hat damit in hohem Masse jene effiziente Unterstützung erhalten, die der Kommission Hongler im Jahre 1967 bereits unabdingbar erschien. Die Organisationskompetenz hingegen, das heisst die Kompetenz für die Organisation der Departemente und der Ämter, die für eine wirksame Führung ebenfalls unablässig ist, wurde dem Bundesrat nur mit dem Genehmigungsvorbehalt der Bundesversammlung zugestanden. Die dringende und unerlässliche Kompetenzzuweisung an den Bundesrat wird deshalb in der neuen Vorlage wiederum vorgebracht.

Die weiteren Reformschritte sollen ohne Zeitdruck und ohne Hast angegangen, jedoch - wie oben verdeutlicht - zum richtigen Zeitpunkt realisiert werden. Was die daraus abzuleitenden organisatorischen Konsequenzen anbelangt, so sollen sie im gesamten Rahmen der ursprünglichen Modelle A, B und C gesucht werden. Nicht in Betracht fallen - bei Berücksichtigung der grundlegenden schweizerischen Besonderheiten und der daraus entwickelten Errungenschaften - die Modelle D und E.

### **3.4. Gesetzesvorlage und konkretisierendes Organisationsrecht**

Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist ein staatsrechtliches Grundentscheidungsgesetz, welches verschiedener konkretisierender Verordnungen und weiterer Erlasse bedarf. Deren Ausarbeitung muss parallel zu den parlamentarischen Beratungen der Gesetzesvorlage geschehen, so dass das Gesetz mitsamt Ausführungsbestimmungen sogleich nach Abschluss des Referendumsprozederes in Kraft gesetzt und angewendet werden kann.

Im besonderen geht es um die Ausarbeitung folgender Verordnungen:

- Organisationsverordnung des Bundesrates (Art. 14 VE RVOG):  
Ausführungsbestimmungen wie etwa zu Vorbereitung, Organisation und Ablauf der Verhandlungen des Bundesrates, zu Einzelheiten über Unvereinbarkeiten mit anderen Tätigkeiten oder über Verwandtenausschluss, zu Fragen der Information auf Stufe Bundesrat, zu Planungs- und Koordinations- und Beratungsorganen, zu überdepartementalen Projektorganisationen.
- Departements- und Ämter(ver)ordnung: (Art. 38 und 55 VE RVOG):  
Zusammensetzung der einzelnen Departemente aufgrund der Ämter; Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter: Aufzählung aller Bundesämter, Beschreibung ihrer Aufgaben.

Die Ämter werden - als Elemente der Kontinuität - auf Verordnungsstufe fixiert. Dies gilt nicht mehr - wie bisher - für die Zuweisung der Ämter an die Departemente sowie für die departementsinternen Organisationen, insbesondere auch die Gruppenbildung, welche als Elemente der Flexibilität durch einfache Beschlüsse des Bundesrates, teilweise publiziert im Bundesblatt, festgesetzt werden.

Erstmals aktuell wird eine Neuorganisation der Departemente im Anschluss an die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates Ende 1995.

- Verordnung über die Übertragung von Zuständigkeiten zur Entscheidung (Art. 39 VE RVOG): Es geht um die Ablösung der geltenden Delegationsverordnung (SR 172.011) durch eine neue Ordnung. In dieser Bestimmung liegt erhebliches

Als gute Neuerung - ebenfalls aus dem Bereiche des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 - hat sich die Anstellung von persönlichen Mitarbeitern der Departementschefs erwiesen, als Stärkung des Kollegiums im besondern die Ansetzung von regelmässigen Klausuren zur Erarbeitung von Weg und Ziel der besonders gewichtigen Vorlagen.

Es liegt auf der Hand, dass auch der neue Typus von Staatssekretären, den die Vorlage bringt, für die Entlastung und Stärkung des Kollegiums von besonderer Bedeutung werden kann, da er angesichts seiner Integration in den Entscheidungsprozess auf der obersten Ebene im Ausland anerkannt werden muss. Akzeptiert ihn auch die Bundesversammlung, eröffnen sich für die Mitglieder des Bundesrates nochmals neue Perspektiven. Wie wichtig dieser Einsatz etwa sein kann, lässt sich an der Parallele zum Bundeskanzler erkennen, der seit 1978 alle Geschäfte der Bundeskanzlei (Organisationserlasse der Bundesverwaltung, politisches Recht, amtliche Publikationen, Probleme des Einkaufswesens u.a.m.) anstelle des Bundespräsidenten selber in den eidgenössischen Räten vertritt.

Als Gegenleistung zu dieser Entlastung wird - so schon im Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 - vom Bundesrat erwartet, dass er der Regierungstätigkeit den unbedingten Vorrang vor allen andern Funktionen einräumt (Art. 3 Abs. 2 VwOG). Auch der neue Gesetzesentwurf geht von dieser Erwartung aus. Er weist der Regierungstätigkeit die erste Stelle unter den Funktionen des Bundesrates zu.

Es mag richtig sein, dass ein Teil der für den Bundesrat freigestellten Zeit in den beiden letzten Jahrzehnten den zahlreichen neuen Aufgaben, insbesondere im Bereich der internationalen Konferenzen, wieder geopfert werden musste. Mit den nun vorgeschlagenen neuen Massnahmen soll der ungünstigen Entwicklung Einhalt geboten werden.

Die Vorstösse der Ständeräte Rhinow und Petitpierre gehen davon aus, dass es nicht genügt, die Mitglieder des Bundesrates zu entlasten. Einer ihrer Vorschläge - die zweistufige Leitungsorganisation mit einem kleinen Bundesrat als politische Führungsspitze und einem Ministerkollegium an der Spitze der Verwaltung - peilt eine personell und führungsmässig erweiterte Leitungsorganisation an.

Der Bundesrat und die ständerätliche Kommission zur Behandlung der zitierten Vorstösse haben diese Aufteilung der Leitungsorganisation zurückgestellt, da sie in dieser Form nicht zu befriedigen vermöchte und zudem zu einer Verfassungsrevision führen müsste, wovon aber, nach den übereinstimmenden Beschlüssen von Bundesrat und Kommission des Ständerates, in der Reform 1993 Umgang zu nehmen ist.

Die Notwendigkeit einer Erweiterung und Stärkung der Leitungsorganisation auf der Ebene Bundesrat ist aber grundsätzlich nicht bestritten, und sie wird auch in der Reform 1993 angestrebt, wenn auch auf anderem Wege.

Ausgangspunkt dieser Erweiterung der Leitungsorgane sind zwei neue Typen von Staatssekretären. In der ersten Form, wie er im Gesetzesentwurf seinen Niederschlag gefunden hat, tritt der Staatssekretär neben den Generalsekretär des Departements. In der zweiten Form, die als Variante ausgearbeitet wurde, entfällt die Position des Generalsekretärs, und seine Koordinationsfunktionen gehen auf einen Staatssekretär über.

In der ersten Form bleibt der Generalsekretär als eigentliche Drehscheibe der departementalen Aktivitäten. Er unterstützt den Departementschef bei der Planung und Koordination der Tätigkeiten des Departements, koordiniert diese Tätigkeiten mit jenen der andern Departemente, nimmt Anteil an der Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte und beteiligt sich an der dem Departementschef obliegenden Aufsicht über seine Verwaltungszweige. Hier liegt das Schwergewicht der Funktionen des Staatssekretärs in der Vertretung des Departementschefs in den parlamentarischen Kommissionen und in der Bundesversammlung sowie gegenüber andern Staaten, internationalen Organisationen und der Oeffentlichkeit. Die Wahl dieses Staatssekretärs liegt zwar beim Bundesrat, sein Pflichtenheft trägt aber deutlich Züge der Handschrift seines Departementschefs.

Bei der *Variante*, die sich am Schluss des Gesetzesentwurfs findet, werden diese Funktionen aufgeteilt. Der Staatssekretär übernimmt nach Gesetz, also zwingend, die Koordination und die Planung des Departements.

Dass er damit zum ersten Mitarbeiter und Berater des Departementschefs wird, ergibt sich ebenso zwingend. Dies umso mehr, als ihm auch Vertretungsmandate im Ausland sowie vor den parlamentarischen Kommissionen und den eidgenössischen Räten zustehen können.

Um die Position auf der Führungsebene des Departements zusätzlich zu unterstreichen, verzichtet der Vorentwurf auf die Möglichkeit, dass dem Staatssekretär auch die Leitung eines Amtes oder einer Gruppe übertragen werden kann. Er wird aus seiner Funktion heraus zum nächsten Mitarbeiter des Departementschefs, er muss sein persönlicher Vertrauter sein. Die Breite des Aufgabenbereichs nach dieser Variante lässt es auch ohne weiteres zu, zwei Staatssekretäre mit der Fülle dieser Aufträge zu betrauen. Sowohl mit einem wie mit zwei Staatssekretären in dieser hohen Funktion aber führt die Neuerung zu jener wünschbaren Verbreiterung der Führungsspitze in den Departementen, die den Departementschefs gestatten wird, sich von vielen Alltagsproblemen abzusetzen und sich wirklich vorrangig mit den Regierungsgeschäften des Kollegiums zu befassen.

Im Vorentwurf (Staatssekretär neben Generalsekretär) wäre zum Beispiel auch denkbar, dass der Departementschef mit diesen beiden Spitzenfunktionären zusammen eine Art Führungsausschuss bildet - entfällt die Position des Generalsekretärs, ist dieser Führungsausschuss mit dem oder den Staatssekretären zusammen denkbar. Der Vorteil solch eines Führungsausschusses ist auch aus der Neuerung ersichtlich, wonach die

Staatssekretäre im Einvernehmen mit ihrem Departementschef an den ihren Aufgabenbereich betreffenden Verhandlungen des Bundesrates teilnehmen können.

Wenn der Gesetzesentwurf ausdrücklich darauf verzichtet, Ausschüsse dieser Art festzulegen, so aus der Ueberlegung heraus, dass die Departementsvorsteher volle Freiheit in der Gestaltung ihrer Führungsspitze haben sollen. Es wäre durchaus auch denkbar, dass sie einem erweiterten Gremium unter Beizug von Amts- oder Gruppendirektoren den Vorzug geben.

Die Gruppen und Amtsdirektoren erfahren im übrigen keine Abwertung durch die Einführung des Amtes eines Staatssekretärs. Die Staatssekretäre bilden keine neue Hierarchie-Ebene zwischen dem Departementschef und den Gruppen-, bzw. Amtsdirektoren. Das Gewicht der letzteren wird sogar dadurch gehoben, dass ihnen im internationalen Verkehr von Fall zu Fall der Titel eines Staatssekretärs verliehen werden kann.

#### 4.2. Flexibilität als Organisationsmaxime

Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung reiht "Gesetze über die Organisation und die Wahlart der Behörden" vorbehaltlos bei jenen "Gegenständen" ein, die "in den Geschäftsbereich beider Räte fallen". Danach gehört die Organisation der Bundesverwaltung primär in die Kompetenz der Bundesversammlung. Seit dem 19. Jahrhundert aber stellt man sich die Frage, ob mit dieser Organisationskompetenz wirklich die Gestaltung der Verwaltung in allen Details gemeint sein soll, eine Frage, die heute, angesichts der gewaltigen Vermehrung der Verwaltungsaufgaben, noch aktueller geworden ist. Dazu kommt, dass die Bundesversammlung ermächtigt ist, einen Teil ihrer Rechtsetzungsfunktionen unter bestimmten Voraussetzungen zu delegieren, so dass heute die Frage einer vernünftigen Aufteilung der Zuständigkeit zwischen Bundesversammlung und Bundesrat im Vordergrund steht. "Der Gesetzgeber, schrieb der Bundesrat auch in seiner Botschaft zum Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978, kann aus praktischen Gründen die gesamte Organisation der Bundesverwaltung, mit Einschluss der kompetenzverteilung, nicht selbst treffen. Er wäre überfordert: Er müsste sich auf Einzelheiten einlassen, die seiner Stufe nicht angemessen, für die er seine Zeit nicht aufwenden kann und für die auch verwaltungstechnische Kenntnisse nötig sind; vor allem aber müsste er ständig seine Erlasse in Revision halten, da die organisatorische Mobilität der modernen Verwaltung dringendes Gebot und unentbehrlich ist".

Die Zuständigkeitsordnung im Organisationsgesetz vom 26. März 1914, das die Verwaltungsorganisation des 20. Jahrhunderts in hohem Masse geprägt hat, was durch eine unglückliche Verquickung der Kompetenzen zwischen Bundesversammlung und Bundesrat gekennzeichnet. Zudem konnten Bundesversammlung und Bundesrat formell von diesem Gesetz abweichen. Die Bundesversammlung konnte durch nicht referendumpflichtige Erlasse zum Beispiel Geschäfte von einem Departement auf ein anderes übertragen, und der



Bundesrat war (durch das Gesetz selbst) ermächtigt, die Aufgabenverteilung innerhalb der Departemente abweichend vom Gesetz zu gestalten. Bezüglich der Zuteilung neuer Aufgaben war die Zuständigkeit ebenfalls beim Bundesrat angesiedelt.

Die Folge dieser einerseits zwar pragmatischen, andererseits aber unsystematischen Kompetenzverteilung war zwangsläufig eine schwer durchdringbare und kompliziert Zuständigkeitsordnung.

Der Bundesrat versuchte deshalb, im neuen Organisationsgesetz (Botschaft und Entwurf vom 12. Februar 1975) eine klarere Situation zu schaffen, die namentlich dem sehr dringend gewordenen Bedürfnis nach mehr Mobilität der Verwaltungsorganisation Rechnung tragen sollte. Sein Entwurf sah vor, die Departemente und die Ämter zwar einzeln im Gesetz zu nennen, die Zuweisung der Ämter an die Departemente aber durchgehend in die Kompetenz des Bundesrates zu stellen.

Damit wären die grundlegenden Entscheide (Departemente und Schaffung, bzw. Zahl der Ämter) zwar auch in der Kompetenz der Bundesversammlung geblieben, der Bundesrat hätte aber mit der Kompetenz zur Verschiebung der Ämter zwischen den Departementen jene Organisationsmobilität erhalten, die ihm schon damals zwingend notwendig erschien.

Die Bundesversammlung ist diesen Anträgen nicht gefolgt. Sie liess zwar schliesslich dem Bundesrat die Kompetenz zur Zuweisung der Ämter an die Departemente und gestand ihm das Recht zu, Gruppen zu bilden, forderte aber für beide Organisationsbeschlüsse dieser Art die Genehmigung durch die Bundesversammlung. Die Folge war eine ausgesprochene Zurückhaltung der Exekutive für grössere Organisationsänderungen. Es blieb bei der Verschiebung einiger weniger Ämter, die sich auf die Gestaltung der Departemente nur unwesentlich auswirkten.

Angesichts der stets steigenden Anforderungen an die Bundesverwaltung, die mehr denn je eine grössere Mobilität erfordern, sieht deshalb der Entwurf zu einem neuen Organisationsgesetz wiederum die primäre Zuständigkeit des Bundesrates für die Organisation der Bundesverwaltung vor: Die Gliederung in Ämter soll in einer Verordnung erfolgen, die jederzeit geändert werden kann. Desgleichen soll die Zuteilung der Ämter an die Departemente durch den Bundesrat erfolgen und für die Vereinigung von Ämtern in Gruppen soll die Kompetenz an den Departementvorsteher delegiert werden, mit Genehmigungsvorbehalt durch den Bundesrat.

Es liegt auf der Hand, dass damit eine neue Diskussion um die Kompetenzaufteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat ausgelöst wird, von der aber erwartet werden darf, dass sie im Sinne einer objektiven Würdigung der heutigen Anforderungen ausgetragen wird.

### 4.3. Koordination als Organisationsmaxime

Das Bedürfnis nach Koordination innerhalb der Verwaltung wie auch in den Beziehungen zu andern Verwaltungen und Dritten hat in den letzten Jahrzehnten in hohem Masse zugenommen. Je komplexer die Geschäfte werden, umso grösser ist die Notwendigkeit der Herstellung eines Gesamtzusammenhangs, umso zwingender die rechtzeitige Berücksichtigung aller für die Bearbeitung einer Aufgabe wesentlichen Gesichtspunkte. Dabei sind - am Beispiel der Bundesverwaltung gemessen - nicht nur die interdisziplinären Bedürfnisse zu berücksichtigen, sondern auch das Ineinandergreifen stets zahlreicherer Belange aus verschiedenen Ebenen, Kantone und Ausland zum Beispiel, und ebenso verschiedenen Einflussbereichen wie etwa den privaten Vollzugsorganisationen.

Die Koordination in all diesen Bereichen hat vorweg die rechtzeitige Inangriffnahme der Aufgaben sicherzustellen, mit der Auflage, dass im Falle von Zweifeln ohne Verzug ein Entscheid über die Federführung provoziert wird. Damit soll einerseits das Auseinanderfallen von sachbezogenen Initiativen verhindert und andererseits allfällig drohenden Doppelspurigkeiten vorgebeugt werden.

Die Koordination ist zwar für die Geschäfte der Regierungsebene von entscheidender Bedeutung, sie darf aber nicht auf den Entscheidungsprozess auf dieser obersten Ebene beschränkt werden. Sie ist ebenso zwingend für die Tätigkeit der Verwaltung schlechthin, sei es im Bereiche der delegierten Rechtsetzung oder im Gesetzesvollzug. Sie ist für den Finanzplan wie für die Kontakte mit dem Ausland von Bedeutung, sie ist zwingend im Bereiche der Planungsaufträge, der Begutachtungen, der Bestellung von Delegationen u. a. m.

Das neue Gesetz trägt diesem hohen Bedarf an Koordination ebenfalls in mehreren Artikeln Rechnung. In personeller Hinsicht sind der Bundeskanzler und die Generalsekretäre der Departemente die verantwortlichen Träger der Koordination - der Bundeskanzler für die interdepartementale, die Generalsekretäre für die departementsinterne Koordination. Als zentrales Koordinationsorgan ist deshalb die Generalsekretärenkonferenz beibehalten (Art. 59 VE), ergänzt für den Informationsbereich durch die Informationschefs-konferenz (Art. 60 VE). Wie schon im geltenden Gesetz wird aber ausdrücklich festgehalten, dass die Erwähnung dieser beiden Konferenzen nicht abschliessen ist. Der Bundesrat und die Departemente können jederzeit weitere Koordinationsorgane schaffen, sowohl ad hoc, also vom Auftrag her limitiert und befristet, als permanent, nötigenfalls sogar institutionalisiert. Das neue Gesetz schenkt in dieser Hinsicht der überdepartementalen Projektorganisation besondere Aufmerksamkeit (Art. 62 VE).

In der *Variante* zum Einsatz der Staatssekretäre wird diesen die Koordination auf der Regierungsebene vorbehalten. sie sind namentlich für die politische Koordination im ganzen Bereiche der Gesetzgebung verantwortlich. Die administrative Koordination ist dann Sache der Direktoren der zentralen Dienste, die vor allem in den Bereichen Personal und

Ressourcen, Recht, Rechnungswesen und Administration sowie Redaktions- und Uebersetzungsfragen zuständig sind. Für die Information bleibt die Informationschefs-konferenz ein selbständiges Koordinationsorgan.

## 5. Fortführung von Reformen

[wird später redigiert]

## 6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Das neue Gesetz soll das Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates (Verwaltungsorganisationsgesetz [VwOG]) vom 19. September 1978 (SR 172.010) ablösen. Dem bisherigen Gesetz darf man zuschreiben, dass es seine Dienste gut erfüllt hat und dass es ihm gelungen ist, die Tauglichkeit von Regierung und Verwaltung in den rasch zunehmenden Veränderungen von Staat, Gesellschaft und internationalem Umfeld grundsätzlich zu sichern. Wenn sich jetzt wieder ein beachtlicher Reformschritt aufdrängt (vgl. oben Ziff. 2), so hätten die dafür erforderlichen rechtlichen Bestimmungen vielleicht in einer grösseren Gesetzesrevision als Gesetzesnovelle untergebracht werden können. Dieses Vorgehen erweist sich indessen nicht als zweckmässig. Denn die vorgeschlagenen Neuerungen sind erheblich; viele neue Bestimmungen lassen sich systematisch und begrifflich nicht organisch und leicht verständlich in das bestehende Gesetz einfügen; die inhaltlichen Schwergewichte des neuen Erlasses verlagern sich. Ein *gänzlicher Neuerlass* macht das Reformbemühen sichtbar.

Die *Ueberschrift* schon zeigt Veränderungen an: Es wird ausdrücklich auch die Organisation der Regierung, nicht nur, wie bisher, die der Verwaltung genannt. Mit der Voranstellung der Regierung wird unterstrichen, dass dieser eine erhöhte Aufmerksamkeit im neuen Recht zukommt.

Der neue Erlass bemüht sich um Konzentration. Er soll das zum Ausdruck bringen, was der Gesetzgeber als *wichtige und wesentliche organisatorische Festlegung* von allgemeiner und relativ bleibender Natur erachtet. Regelungen, die diese Bedeutung nicht haben und die raschen Änderungen zugänglich sein müssen, sollen in Erlassen von tieferen Stufen untergebracht werden. Das Organisationsgesetz für die Regierung und die Verwaltung nimmt nach Sinn und Gewicht richtigerweise eine Stellung zwischen der Verfassung und den Regelungen für die detaillierte Regierungs- und Verwaltungstätigkeiten ein. Es bringt für die Exekutive (Regierung und Verwaltung), was im Sinne des Artikel 85 Ziff. 1 BV des Gesetzes würdig und bedürftig erscheint, den Gesetzgeber nicht unnötig beansprucht und der Regierung die Eigenverantwortung für die gleichsam tägliche Aufgabenerfüllung überantwortet. Was eine Regierung zu tun und wie sie es zu tun hat, lässt sich wesensgemäss *nur begrenzt durch Rechtsnormen festlegen*, rechtlich erzwingen oder sanktionieren. Ähnliches gilt für etliche Bereiche der Verwaltungsführung. Demzufolge ist

die Gesetzgebung gezwungen, mit relativ hochabstrakten Begriffen, mit Zielnormen, mit allgemeinen steuernden Verhaltensanweisung oder gelegentlich umgekehrt mit präzisen, aber nur punktuellen Detailvorschriften ihre Anordnungen zu treffen. Der Hauptgrund für die begrenzte rechtliche Normierbarkeit liegt darin, dass die Führung, die letztlich das Wesen des Regierens auch in der rechtsstaatlichen Demokratie ausmacht, in Aktivität, Initiierung, kreativem Hervorbringen und freiem Gestalten bei kritischer Gesamtschau besteht. Regieren ist auch Handeln nach den gegebenen und oft unerwarteten Umständen. Solche Tätigkeiten können nur ausschnittsweise durch Rechtssätze hervorgerufen und gelenkt werden. Dieses unausweichliche Verhältnis von Recht und Regieren erfordert eine spezielle Art des rechtlichen Organisierens, in dem Zielsetzungen hervorstechen und im übrigen das auf diese Ziele gerichtete freie Handeln ermöglicht werden muss. So ist ein Organisationsgesetz für die Regierung und die Verwaltungsführung mit anders gebauten Bestimmungen ausgestattet als etwa das Obligationenrecht oder das Strafrecht oder das Prozeßrecht.

### **Erster Titel: Die Regierung**

Der erste Titel trifft die Normierungen für das Organ Regierung (Regierung im organisatorischen Sinne) und für dessen Funktionen (Tätigkeiten, Handlungen; Regierung im formellen Sinne). Der zweite Titel befasst sich alsdann mit der Verwaltung (Verwaltung im organisatorischen Sinne) und deren Führung. (Die vielfältigen Tätigkeiten der Verwaltung sind in einer Grosszahl von Einzelgesetzen des Verwaltungsrechts geordnet und sind nicht Gegenstand eines Verwaltungsorganisationsgesetzes). Die Trennung von Regierung und Verwaltung im Gesetz ermöglicht klarere Regelungen als da, wo Regierung und Verwaltung als eine einzige Organgruppe dargestellt und die Normierungen vermischt getroffen werden. Indessen hebt diese systematisch begründete Trennung zweierlei nicht auf: Erstens gehört das Organ Regierung, das zunächst für sich selber steht, auch zur Verwaltung; es nimmt hierarchisch deren Spitze ein, und unter seinen Funktionen gibt es eine lange Reihe, die Verwaltungstätigkeit, nicht regierende Tätigkeit darstellt (z.B. der Erlass von Verfügungen). Zweitens ist die "Tätigkeit Regierung" zwar zum grossen Teil dem "Organ Regierung" anvertraut. Doch gibt es auch regierende Tätigkeiten, die die Verwaltung, vorweg der Departementsvorsteher, sein Stab und die Amtsdirektoren, wahrzunehmen haben (z.B. beim internationalen Geschäftsverkehr). Der Gesetzgeber darf sich mit Fug herausnehmen, die begrifflich, systematisch und wissenschaftlich komplizierte und für den Laien manchmal missverständliche Situation, vereinfachend darzustellen. In der Ausführung des Gesetzes gilt es freilich vielfach, der Verumständung Rechnung zu tragen, dass Regierung und Verwaltung einerseits getrennt betrachtet und behandelt werden können, andererseits zusammengehören und in dieser Zusammengehörigkeit eine Einheit bilden. Als Einheit werden sie namentlich behandelt, wenn sie mit anderen Organgruppen (Gewalten), wie Parlament oder Gerichte, in Beziehung treten.

## **Erstes Kapitel: Grundsätze**

Im ersten Kapitel werden die Grund- und Leitsätze zusammengefasst, die vor allem die verfassungsrechtliche Stellung der Regierung im Gewaltengefüge kennzeichnen und ihre Hauptziele nennen.

### **Artikel 1 VE      Verfassungsrechtliche Stellung des Bundesrates**

Die Bestimmung nimmt klärend Artikel 95 BV auf, indem sie an Artikel 1 VwOG anknüpft und ergänzend unterstreicht, dass der Bundesrat die Regierung des Bundes ist (Abs. 1). Diese ihre Stellung zu nennen, empfiehlt sich einmal gegenüber dem Ausland, wo der dort ungewohnte Ausdruck "Bundesrat" mitunter nicht als Regierungsorgan verstanden wird. Sodann ist - eher landesintern und zur Minderung von Missverständnissen, die immer wieder auftreten - festgehalten, dass der Bund in der Tat und rechtens eine Regierung hat, dass der Bundesrat kein ausführender Ausschuss einer omnipotenten Bundesversammlung bildet, dass der Bundesrat aber auch kein von der unmittelbar - aktiven Staatsleitung abgehobenes kollektives Staatsoberhaupt darstellt.

Die Verknüpfung der Regierung mit der Verwaltung und deren hierarchische Elementarstruktur wird aus Absatz 2 ersichtlich.

Absatz 3 wiederholt Artikel 95 BV. Solche Wiederholungen, die rechtens entbehrlich wären, empfehlen sich, wenn das Gesetz für sich allein, informativ selbständig verstanden und gedeutet werden muss. Die Klärung ist auch angezeigt, dass die Regierung im engen und eigentlichen Sinn aus sieben Mitgliedern zusammengesetzt ist, die Staatssekretäre (Art. 48 ff. und Art. 20 Abs. 4 VE) also nicht dazuzurechnen sind.

### **Artikel 2 VE      Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit**

Die Bestimmung setzt vornehmlich die geschriebenen und ungeschriebenen Zweckartikel der Bundesverfassung auf die Ebene der Regierung um und sucht zeitgemässe Formulierungen.

Absatz 1 Satz 1 gibt der Geltung des Legalitätsprinzips für Regierung und Verwaltung Ausdruck. Die Bundesverwaltung wird gesondert aufgeführt, um das Missverständnis schon zu Beginn zu vermeiden, dass nur der Bundesrat die unmittelbar rechtliche Einbindung zu beachten hätte, während die Bundesverwaltung erst mittelbar über die bundesrätliche Einbindung auf das Recht verpflichtet werde. Selbstverständlich sind Bundesrat und Bundesverwaltung durch viele weitere Vorgaben eingebunden, insbesondere durch den Voranschlag, durch politische Richtlinien, durch praktische Handlungsmaximen. Allein, solche Vorgaben sind vom Recht nicht abgelöst, sondern getragen oder zumindest durch rechtliche Rahmen umhegt. Satz 1 lässt es erkennen.

Absatz 1 Satz 2 ruft zunächst den verfassungsmässigen Auftrag der Behörden in Erinnerung, die Rechte des Bürgers - worin auch seine Freiheiten eingeschlossen sind (Art. 2 und 5 BV) - zu beachten und zu fördern. Der letzte Satzteil legt eine neue, wichtige Zielsetzung fest: die aktive Kooperation und Koordination aller Organe in Bund und Kantonen soll durch Bundesrat und Verwaltung gefördert werden. In der Bestimmung sind die Gedanken vorherrschend, dass die mannigfachen Kooperationen und Koordinaten des Antriebes bedürften, und zwar vornehmlich durch Organe, die den gesamtheitlichen Ueberblick über die Gemeinwesen am ehesten besitzen und die über die geeignete Instrumente verfügen. Die Zusammenarbeit in den Kantonen zu fördern, bedeutet nicht, die Kantone unter Druck und Zwang zu setzen, kantonsintern Kooperation und Koordination nach den Vorstellungen des Bundes zu betreiben. Es geht in der Tat um förderndes Anregen gegenüber den Kantonen, zumal da, wo diese vernetztes Bundesrecht vollziehen. Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese impulsgebende Tätigkeit der Bundesorgane liegt vorwiegend in Artikel 102 Ziff. 2 BV (Bundesaufsicht) und Artikel 5 BV (Garantie der funktionsfähigen Organisation eines Kantons).

Absatz 2 nimmt die Leitgedanken des Absatzes 1 nochmals auf, versetzt sie aber in eine konkretere Ausformung und zielt mit Schwergewicht auf die internen Betätigungen von Regierung und Verwaltung. Namentlich wird angezeigt, dass es übergeordnete Ziele aus rechtlichen Quellen gibt, begleitet von Grundsätzen zeitgemässer Ausrichtungen. Diese werden mit den Begriffen der Zweckmässigkeit - in die Elemente der Verhältnissmässigkeit eingeschlossen sind - und der Wirtschaftlichkeit - in der Sparsamkeit sowie Effizienz und Effektivität ihren angemessenen Platz haben - gekennzeichnet.

Der ganze Artikel 2 wird äusserlich karg gehalten. Es klingt kein appellatives Pathos an, und die verwendeten Begriffe sind dem Alltag entnommen. Ton und Stil sollen - wie bei den anderen Bestimmungen dieses Gesetzes auch - durch ihre Nüchternheit die Lebendigkeit und die normative Aufforderung der Grundsätze dauerhaft bewahren.

### **Artikel 3 VE**      Erfüllung der Bundesaufgaben

Es gehört zu den grossen Führungsproblemen eines Staates, laufend im Auge zu behalten, ob die Staatsaufgaben, die ihm aufgetragen sind, notwendigerweise beibehalten werden. Und ebenso ist zu prüfen, ob neue Staatsaufgaben aufzunehmen geboten erscheinen. Masstab für ihre Fortführung oder der Verzicht auf die weitere Erfüllung oder die Neuaufnahme sind übergeordnete Ziele, die grossenteils mit denen nach Artikel 2 Absatz 2 VE identisch sind. Zu überprüfen sind aber auch die Ziele selbst, nämlich ob sie begründeterweise bestehen, ob sie geändert oder aufgegeben werden sollen. Es sind demnach drei Ebenen in Kontrolle zu halten: die Ziele selbst, die Beachtung der Ziele, die Notwendigkeit einer bestimmten Aufgabe zur Zielerfüllung. Selbstverständlich verleiht Artikel 3 dem Bundesrat keine Zuständigkeit, Ziele und Aufgaben eigenmächtig zu ändern, sofern ihre Festlegung nicht ohnehin in seiner Kompetenz liegt. Wo Verfassungs- und Gesetzesrecht, wo

Staatsvertragsrecht oder andere Quellen Ziele und Aufgaben bestimmen, soll jedoch gemäss Artikel 3 der Bundesrat vor allem dank seiner Initiierungsbefugnisse darauf hinwirken, dass Änderungen vorgenommen werden. Diese Kontrolle der Staatsaufgaben und der Ziele ist kein Monopol des Bundesrates. Der Bundesversammlung steht ein reiches Instrumentarium für gleiche Ueberprüfungen zur Verfügung. Weitere Staatsorgane, insbesondere das Bundesgericht, sind mit ähnlichen Befugnissen ausgestattet. Doch das von Struktur und Funktion her geeignete Organ für die Prüfung der Aufgabenerfüllung ist der Bundesrat, dem die Wahrnehmung in Artikel 3 ausdrücklich zur Pflicht gemacht wird.

#### **Artikel 4 VE      Politische Verantwortlichkeit**

Die sog. rechtliche Verantwortlichkeit des Bundesrates und seiner Mitglieder, d.h. die vermögensrechtliche und die strafrechtliche Haftung für ihr Tun und Lassen, sind im Verantwortlichkeitsgesetz vom 14. März 1958 (SR 170.32) geordnet. Eine disziplinarische Verantwortlichkeit für die Regierungsmitglieder besteht nicht. Artikel 4 VE erwähnt jedoch nun ausdrücklich die weitere und praktisch wichtigste Art der Verantwortlichkeit, nämlich die für die Regierungshandlungen, für die jemand politisch einsteht: Es ist der Bundesrat als Kollegium. Das einzelne Mitglied des Bundesrates hat gemäss Artikel 42 Absatz 1 VE für seine Departementsführung die politische Verantwortung zu übernehmen. Die Kollegiumsobligationen dagegen treffen das Gesamtorgan, von dem die Handlungen oder Unterlassungen denn auch ausgehen. Die politische Verantwortlichkeit ist das Hintreten vor die Bundesversammlung und die Öffentlichkeit, das Rede- und Antwortstehen, das Entgegennehmen von Beanstandungen, aber auch von akzeptierender Billigung. Hingegen sind nach dem heute geltenden schweizerischen Regierungssystem keine unmittelbaren Sanktionen damit verbunden.

#### **Zweites Kapitel:      Funktionen des Bundesrates**

Das zweite Kapitel umschreibt in den grossen Zügen die Tätigkeiten des Bundesrates. Es bringt auf diese Weise auch einen realitätsbezogenen Eindruck darüber zustande, in wieviele Tätigkeitsbereiche des Staates die Regierung aktiv einbezogen ist. Der Begriff der Regierung im organisatorischen Sinne erlangt substantiellen Gehalt von ihren Tätigkeiten oder Handlungen her. Es tritt zutage, dass dieses Staatsorgan nicht hinreichend erfasst und charakterisiert ist, wenn man es allein als "Spitze der Vollziehungsgewalt" hinstellt. Es hat insbesondere Führungsobligationen in beinahe allen Sparten staatlicher Aufgaben wahrzunehmen. Dieser in der Verfassung angelegte Auftrag auferlegt der Regierung eine hohe Aktivität und eine ständige Präsenz. Im heutigen Staat steigern sich diese Führungsverpflichtungen. Es ist nicht denkbar, die führende Stellung und die grundlegende Aufgabenfülle der Regierung zu reduzieren. Denkbar und nötig ist indessen, ihre Tätigkeiten möglichst auf das Wesentliche und Wichtige zu sammeln, sie durch geeignete qualifizierte Kräfte zu unterstützen und sie von drittrangigen Verpflichtungen zu entlasten. Das zweite

Kapitel zeigt das weite und spannungsreiche Betätigungsfeld des Bundesrates zusammenfassend auf.

#### Artikel 5 VE      Regierungsobliegenheiten

Bekanntlich ist es bisher nicht gelungen, das Regieren (Regierung als Funktion und Aufgabe) präzise zu definieren. Das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 hat den Versuch unternommen, wesentliche Elemente dieser Funktion zu umschreiben. Der Versuch ist von einzelnen Wissenschaften kritisiert worden. Verbesserte Umschreibungen sind indessen nicht vorgelegt worden. In der Praxis hat jene gesetzliche Darlegung gute Dienste geleistet, und die Brauchbarkeit bestätigt die Tatsache, dass etliche Kantone die Festlegung des Bundes teilweise oder ganz übernommen haben. Artikel 5 VE nimmt Artikel 3 VwOG erneut auf, allerdings in einer weniger lehrbuchmässigen Aufzählung und ergänzt durch einige Obliegenheiten, die mittlerweile grösseres Gewicht gewonnen haben. Es sind auch ein paar neue Begriffe aufgenommen worden, die bisher kaum als "gesetzestauglich" betrachtet worden wären, heutzutage aber zum beinahe geläufigen Wortschatz vornehmlich im privatwirtschaftlichen Organisationsbereich geworden sind (z.B. Strategien, Führungsfähigkeiten).

Absatz 1 stellt an die Spitze der Bestimmung, dass die Regierungsobliegenheiten gegenüber den anderen Aufgaben des Bundesrates den Vorrang beanspruchen (alt: Art. 3 Abs. 2 VwOG). Es wird von Gesetzes wegen eine Gewichtsverteilung vorgenommen, die den Bundesrat auf seine dominante Funktion verpflichtet.

Absatz 2 bestätigt die Notwendigkeit zur breiten, vollen und ständigen Verfolgung dessen, was im In- und Ausland geschieht, sich abzeichnet oder als Trend aufkommt. Daraus fliesst die laufende Lagebeurteilung, die den Ausgang für die regierenden Aktivitäten bildet. Das mögen Selbstverständlichkeiten sein. Sie auszusprechen und zum normativen Gebot zu erheben, sichert aber der Regierungstätigkeit die solide und tragfähige Grundlage in der politischen, sozialen und zivilisatorisch-technischen Realität.

Absatz 3 bildet das Kernstück der regierenden Tätigkeit. Es muss die Regierungspolitik, d.h. das staatsleitende Entscheiden und Verhalten, bestimmt werden. Zielsetzungen sind Ausdruck davon. Dass diese klar sein sollen, versteht sich wiederum von selbst, verdient aber doch die besondere Erwähnung, um die Anstrengung anzuspornen, der Bundespolitik die Ueberzeugungskraft und Befolgung zu sichern. Mit dem Begriff der Strategien ist vorwiegend die mit hohen Zielsetzungen verbundene Bestimmung der "grossen Aktivitäten" des Staates mit ihren Auswirkungen auf das Gemeinwesen, die Gesellschaft (einschliesslich die Wirtschaft) und die internationalen Beziehungen angesprochen. Das im politischen Umfeld recht unbestimmte Wort der Strategie soll hier vor allem das Gewichtige, Bedeutungsvolle, Grossdimensionierte und oft lange Zeit Wirksame anzeigen. Satz 2 des Absatzes 3 verhält die Regierung, ihre regierenden Entscheide nach Satz 1 in die Tat



umzusetzen, und zwar nicht irgendwie und irgendwann, vielmehr wirkungsvoll und zur richtigen Zeit. Absatz 3 heisst die Regierung, ihre Führungskraft und ihren Führungswillen wirksam zu Geltung zu bringen.

Absatz 4 legt mehr als bisher Gewicht auf die dem Bundesrat zustehenden Wahlen, aus denen insbesondere geeignete Führungskräfte für die Schlüsselpositionen der Bundesverwaltung hervorgehen sollen. Mit der Einsetzung des tüchtigen Führungspersonals ist die personelle Seite der bundesrätlichen Führungsaufgabe jedoch noch nicht abgeschlossen. Der zweite Satzteil verhält die Regierung, die Führungsfähigkeiten der Amtsinhaber zu fördern. Auf welche Weise die Förderung stattfinden soll, sagt das Gesetz bewusst nicht. Es sind die je geeigneten und zeitgemässen Förderungsmethoden zu wählen.

Absatz 5 auferlegt dem Bundesrat, die Verbindung mit der Oeffentlichkeit zu pflegen, was gegenüber bisherigen Auffassungen eine Intensivierung und zeitgemässe Verhaltensweise im Verkehr mit dem Volk in seiner unorganisierten Form wie in Gestalt von Organisationen fordert. Die Anweisung im ersten Satzteil findet eine Ausgestaltung in den Artikeln 9 und 10 VE. Ueber die Pflege der Verbindung mit der Oeffentlichkeit hinaus, die jetzt betont wird, bleibt die alte Regierungsobliegenheit bestehen, die Eidgenossenschaft nach innen und nach aussen zu repräsentieren. Der Staat und das Land werden durch den Bundesrat dargestellt. Im völkerrechtlichen Verkehr traditionell diplomatischer Art nimmt das Kollegium die Stellung des "Staatsoberhauptes" ein. Im Landesinnern wird der Kollegiumscharakter der Regierung unterstrichen. Der Bundesrat, nicht der Bundespräsident, nicht ein einzelnes Mitglied des Bundesrates repräsentiert den Gesamtstaat. Für die vorwiegend sichtbare Vertretung müssen freilich die genannten Mitglieder des Bundesrates, die ihrerseits für das Kollegium auftreten können, ermächtigt werden (vgl. Art. 28 und 29 VE).

Absatz 6 streicht eine bisher im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnte, im Verfassungsrecht freilich enthaltene und in der Praxis zurückhaltend wahrgenommene Funktion heraus: den Einsatz für die innerstaatliche Integration der Eidgenossenschaft. Die gesellschaftliche Entwicklung namentlich der letzten Zeit hat den Pluralismus vorangetrieben und vielfältige Zersplitterungen heraufgeführt, die die staatliche Einheit zu wahren erschweren. Dazu kommen zunehmend Privatisierung, Autonomisierung, Personalisierung, Individualisierung, Staatsabwendung, die als Ausdruck der Zeit nicht unterdrückt werden dürfen und sollen, zu denen aber einigende und konsensuale Kräfte Gegengewichte bilden müssen. Es ist durch oberste Staatsorgane Mühe darauf zu verwenden, dass die Eidgenossenschaft als Staat beieinander bleibt und als geordnete Einheit politisch, kulturell und wirtschaftlich Wirksamkeit behält. Die Behörden - und unter ihnen vorwiegend der Bundesrat - haben solche einheitsstiftende und zusammenführende Aufgaben in geeigneter Weise wahrzunehmen.

## Artikel 6 VE      Rechtssetzung

Absatz 1 hält fest, was der Bundesrat im Bereiche der staatslenkenden und staatsgestaltenden Zentralfunktion, der Rechtssetzung auf verschiedenen Stufen, wahrzunehmen hat. Absatz 2 vereinfacht die Uebertragung von Rechtssetzungskompetenzen des Bundesrates auf untergeordnete Verwaltungseinheiten. Während nach bisherigem Recht die Delegation auf Departemente ohne weiteres als zulässig galt, war die Uebertragung der Rechtssetzungskompetenz auf Gruppen oder Ämter nur gültig, wenn ein dem Referendum unterstellter Erlass es ausdrücklich vorsah (Art. 7 Abs. 5 VwOG). Diese vor Jahrzehnten eingeführte Verklausulierung der Rechtssetzung durch Ämter ist sachlich überholt und unpraktisch, zumal im Zeitpunkt, da ein Gesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss ergeht, oft noch nicht ersichtlich ist, ob Regelungen durch Gruppen oder Bundesämter tatsächlich geeignet und tunlich sind. Zudem kommen Asymmetrien zustande, indem wegen der gesetzlichen Ermächtigung wichtige Festlegungen auf der Ebene der Ämter getroffen werden dürfen, weniger bedeutsame aber den Departementen verbleiben. Absatz 2 sorgt dafür, dass künftig die Normierungen unterhalb des Gesetzes "stufengerecht" vorgenommen werden können: Die Abstufung von der Verordnung des Bundesrates zur Departementsverordnung bis zur Gruppen- und dann Amtsverordnung kann nach Massgabe der Wichtigkeit der Regelungsmaterie vorgenommen werden. Zum Wichtigkeitskriterium gehört, ob und inwieweit der Erlass Aussenwirkung hat, d.h. sich an den Bürger, an die Kantone und Gemeinden richtet oder ob er sich vorwiegend auf Behörden des Bundes bezieht. Jenen Rechtssätzen gebührt in der Regel eine höhere Erlassform als diesen.

## Artikel 7 VE      Führung der Bundesverwaltung

Das Verwaltungsorganisationsgesetz (Art. 4) äussert sich zurückhaltend zur Führung der Bundesverwaltung und vermeidet selbst das Wort "Führung", das bis vor wenigen Jahren in der schweizerischen Rechtssprache betreffend den Staat verpönt war. Mit gewandelten Einstellungen, die "Führung" auch in demokratischen Gebilden gebieten, ist es wieder verwendungsfähig. Es drückt kräftiger und anschaulicher als das Wort "Leitung" aus, dass dem Bundesrat obliegt, gegenüber der Verwaltung nicht nur die hierarchische Spitze darzustellen (Art. 1 Abs. 2 VE), sondern auch tatsächlich die bestimmende und lenkende Rolle zu spielen. Die ausführlichere Regelung des Artikel 7 VE beleuchtet die bedeutendsten Belange dieser Führung. Dass Führung der Verwaltung auf der Grundlage und im Rahmen von Verfassung und Gesetz stattfinden muss, versteht sich von selbst, ist aber auch noch ausdrücklich in Artikel 2 VE niedergelegt.

Absatz 1 spricht das Gebot der Verwaltungsführung, das der Verfassung entspricht, lapidar aus. Es wird mit diesem Rechtssatz auch festgehalten, dass der Bundesrat und kein anderes Organ die Bundesverwaltung zu führen hat. Auf ihm ruht denn auch die Verantwortung dafür (vgl. auch Art. 4 VE). Weder richterliche noch andere Kontrollorgane z.B. sind gegenüber der Verwaltung zur Führung befugt. Der Bundesrat hat Versuche von

nichtstaatlichen Kräften, durch Druck und andere Mittel gegenüber der Verwaltung Führung auszuüben, abzuwenden.

Absatz 2 legt die sog. Organisationgewalt (Zuständigkeit zum Organisieren) bezüglich der Bundesverwaltung dar. Verfassung und gesetzliche Festlegungen vorbehalten, hat der Bundesrat die Organisation zu treffen, und Organisation heisst hier: Bestimmung der Strukturen, Funktionen, Verfahren und Personalordnung. Dass diese Aufgabe - immer Normierungen durch Verfassung und Gesetz ausgenommen - dem Bundesrat zufallen muss, ergibt sich daraus, dass er erstens die politische Verantwortung für die umfassende Verwaltungsbetätigungen trägt und dass er zweitens die Verwaltung aus nächster Nähe kennt und gleichwohl die Distanz zu ihr hat, die es braucht, um sie kritisch zu bewerten und andauernd Verbesserungen vorzunehmen. Wer jene Verantwortung trägt und diese Position verfassungsrechtlich zugewiesen bekommen hat, muss notwendigerweise über die ergänzende Zuständigkeit zum Organisieren verfügen. Sonst läuft letztlich die Verantwortung leer, und die Organisation agiert ohne ordnende Kraft. Die Organisationsgewalt des Bundesrates ist unter anderem auf die Ziele der Zweckmässigkeit (vgl. auch Art. 2 Abs. 2 VE) und der Anpassung an veränderte Verhältnisse ausgerichtet. Diese Hervorhebung in Absatz 2 auferlegt dem Bundesrat, die Bundesverwaltung organisatorisch auf dem bestmöglichen Stand zu halten, Entbehrliches abzuwerfen, Verkrustungen aufzubrechen, neuen Situationen und Entwicklungen Rechnung zu tragen. Die "Bürokratisierung" im landläufigen Sinn ist ständig zu bekämpfen. Die geschilderte Maxime der beweglichen und zeitgemässen Verwaltung bedeutet nicht, die Verwaltung in ständiger Veränderung und Unruhe zu halten. Denn die Verwaltung hat auch eine stabilisierende, Verlässlichkeit und Sicherheit verschaffende Aufgabe, die hohes Wissen und gefestigtes Können zugunsten des Bürgers und des Gemeinwesens erfordert. Der Bundesrat hat in diesem Spannungsfeld von Mobilität und Stabilität die jederzeit taugliche und tüchtige Verwaltungsorganisation zu suchen und zu bestimmen. Des neuen Gesetzes treibt indessen doch den mobilen, erneuernden Faktor an, im Bewusstsein nämlich, dass diese Seite der Organisationsgewalt eher der anstrengenden Förderung bedarf als der Gegenpol.

Absatz 3 setzt das innovative Bemühen in den Vordergrund, aber nicht zum Zwecke findiger Erneuerung um des blossen Erneuerns willen, sondern zum Zwecke, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu heben. Dabei schwingt - wie schon in Artikel 2 Absatz 2 VE - nicht die Idee mit, die Verwaltungsorganisation "apparatenhaft" oder "technisch" zur Ausdehnung und überdimensionierten Perfektion zu treiben. Vielmehr sollen die gestellten und auf ihre Notwendigkeit ständig überprüften Aufgaben der Verwaltung nach Massgabe der Wirtschaftlichkeit (vgl. Art. 2 Abs. 2 VE) erfüllt werden, also die Verwaltung als Organisation im Mass gehalten und auf die wirklich notwendigen Strukturen, Funktionen, Verfahren und Personalbestände begrenzt bleiben.

Absatz 4 VE greift auf Artikel 102 Ziffer 15 BV zurück und betont, dass die dem Bundesrat übertragene allgemeine und gesamtheitliche Aufsicht über die Verwaltung ständig und systematisch, nicht nur spontan-zufällig und punktuell wahrgenommen werden soll.

Absatz 5 geht davon aus, dass die Bundesverwaltung im weiten und eigentlichen Sinn des Begriffs nicht nur aus der sog. Zentralverwaltung oder der unmittelbaren Verwaltung, die streng in die Linien- und Stabsorganisation der Departementalordnung eingebunden ist, besteht. Vielmehr gibt es reich gestufte und vielfältig geformte Verwaltungseinheiten, die als sog. mittelbare Bundesverwaltung mehr oder weniger weit ausgegliedert sind und mehr oder weniger Autonomie geniessen. Diese dezentralisierte Bundesverwaltung - die nicht von der örtlichen Plazierung abhängt - reicht von einfachen Anstalten bis zu hochgradig selbständigen Einrichtungen wie der Unfallversicherungsanstalt und der Nationalbank. Institutionen der mittelbaren Bundesverwaltung sind prinzipiell der Aufsicht des Bundesrates auch unterstellt. Allein, der Grad und die Weite der Aufsicht ist hier ganz verschieden gestaltet und in aller Regel in den Organisationserlassen dieser dezentralisierten Einheiten je gesondert geordnet. Absatz 5 ruft in Erinnerung, dass es diese Aufsichten gibt, dass sie auch wahrgenommen werden müssen, dass sich die dezentralisierten Einheiten diese Aufsicht gefallen lassen müssen. Damit ist zugleich betont, dass die mittelbaren Verwaltungseinheiten zur Bundesverwaltung gehören, also kein Eigenleben führen. Schliesslich erwähnt Absatz 5 den Tatbestand, dass es Organisationsgebilde (meist privatrechtlicher oder dann gemischwirtschaftlicher Natur) gibt, denen Bundesaufgaben übertragen werden (z.B. Transporte, Kommunikationen, Energieerzeugung), ohne dass diese Gebilde zur Bundesverwaltung mittelbarer Art gezählt werden, aber gleichwohl aus dem Zentrum heraus zu beaufsichtigen sind. Wie diese weitere Form der Beaufsichtigung vorzunehmen ist, lässt sich nicht einheitlich und allgemeingültig bestimmen. Es ist den jeweiligen Sonderbestimmungen zu entnehmen.

#### Artikel 8 VE      Rechtspflege

Der Bundesrat ist immer noch in recht zahlreichen Fällen der verwaltungsinternen Rechtspflege oberste Entscheidungsinstanz. Ihn von dieser Aufgabe gänzlich oder doch grösstenteils zu entlasten, ist ein Nahziel der weiteren Reformen. Indessen kann dies nicht mit einer einfachen Streichung im vorliegenden Gesetz geschehen, sondern es bedarf der materiellen Ueberprüfung und der Revision des Bundesgesetzes über die Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110) unter dem Gesichtswinkel der prozessualen Gesetzgebung. So kann Artikel 8 die bisherige Bestimmung (Art. 6 VwOG) dem Inhalte nach vorläufig noch beibehalten werden, zumal da das Bundesrechtspflegegesetz ohnehin unverweilt einer Gesamtrevision unterzogen werden wird.

## Artikel 9 VE Information der Oeffentlichkeit

Die erörterte Aufgabe des Bundesrates, mit der Oeffentlichkeit Verbindung zu pflegen (Art. 5 Abs. 5 VE), wird in Artikel 9 detailliert, und zwar bestimmter, ausführlicher und inhaltlich reicher als im bisherigen Recht (Art. 8 VwOG). Dabei meint hier der Begriff der Information die Kundgaben und Aussagen, die von den Behörden ausgehen, und zwar als Tatsachen, Meinungen, Auskünfte, Erklärungen, nicht nur als Eröffnung von Fakten.

Absatz 1 stellt den Grundsatz voran, dass offen und umfassend orientiert wird. Diese Grundhaltung leitet sowohl den Bundesrat selbst, als auch seine Einrichtungen und Hilfspersonen, die ihrerseits die Informationsdienste wahrnehmen. In Absatz 1 ist ein Auftrag enthalten, der seinerseits eine geordnete und verantwortliche Tätigkeit erfordert. Artikel 33, 45 und 60 VE treffen dafür organisatorische Vorkehren.

Absatz 2 enthält Anordnungen über die Gestaltung und Gegenstände der Information. Dass diese Tätigkeit sich der jeweils geeigneten Informationsinstrumente bedienen darf und muss, ist, weil selbstverständlich, nicht gesondert festzuhalten.

Offene und umfassende Information hat naturgemäss gewisse Schranken, nämlich die, wo öffentliche oder private Interessen es gebieten. Solche Schranken sind durch besondere Bestimmungen (z.B. im Strafrecht, in Grundrechten, in einzelnen Verwaltungsgesetzen) zu bezeichnen, wie Absatz 3 festhält.

## Artikel 10 VE Kommunikation mit der Oeffentlichkeit

Die Information nach Artikel 9 VE macht noch nicht die ganze Verbindung des Bundesrates mit der Oeffentlichkeit aus, wie Artikel 5 Absatz 5 VE sie aufführt. Es gehört dazu der weite Begriff der Kommunikation. Der Bundesrat und nach seinen Intentionen auch die Bundesverwaltung pflegen "Kontakte" mit der Oeffentlichkeit. Kommunikation bedeutet neben der schon erwähnten Information: reale Begegnung, Teilnahme an Veranstaltungen, Ansprachen, Medienkonferenzen, aber auch und vor allem Gespräch, Erörterung, Meinungsaustausch, dialogische Auseinandersetzung, Richtigstellung, Entgegnung, Aufnahme von Widerspruch usw. Die Formen der Kommunikation führt das Gesetz nicht auf, dies bliebe unzulänglich. Entscheidend ist, dass eine Gegenseitigkeit zwischen Behörden und Bevölkerung waltet: Der Bundesrat ist offenen Ohrs und aufnahmebereit, darf und muss aber prinzipiell darauf zählen, dass die Oeffentlichkeit ihm ebenso begegnet. Solche kommunikative Demokratie ist auf verständigen Sinn und gegenseitige Respektierung angewiesen. Sie bedeutet nicht, dass der Bundesrat auf seine Führungsfunktion (vgl. insbesondere Art. 5 Abs. 3, 5 und 6 VE), die ihm auch gegenüber der Oeffentlichkeit aufgetragen ist, verzichtet und sich durch Unsicherheiten, die in den pluralistischen Gesellschaften unvermeidlich walten, bestimmen lässt; aber Artikel 10 möchte erreichen, dass die Regierung nicht in Einseitigkeit und in Abgeschlossenheit ihre Entscheide fällt, dass

die Öffentlichkeit umgekehrt die Ueberlegungen und Handlungen des Bundesrates und der Verwaltung kennen lernt.

Der Begriff der Öffentlichkeit schliesst die Kommunikation vermittelnden organisierten handlungsfähigen Institutionen ein (politische Parteien, Interessenorganisationen, Vereine, Massenmedien usw.), erweitert sich aber auf Direktkontakte.

### **Drittes Kapitel: Der Bundesrat als Kollegium**

Die Stärkung des Kollegiums ist ein Hauptanliegen der Reform 93. Sicherzustellen sind Stellung und Funktion des Bundesratskollegiums als tatsächliches Regierungsorgan. Dieses Regierungsorgan ist kein monokratisches Einzelorgan, sondern setzt sich aus sieben einander sachlich und rechtlich gleichgestellten Mitgliedern zusammen. Um seine Funktions- und Handlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, bedarf es der Zusammenführung seiner Mitglieder zur Einheit des geschlossenen Kollektivorgans. Das Kollegium wirkt auf eine ganzheitliche Führung hin. Es richtet sich auf ein Gemeinschaftsziel aus und tritt mit einem einheitlichen Willen in Erscheinung. Das Regierungskollegium muss daher mehr sein als eine bloss registrierende Formalkonferenz, welche Anträge aus den Departementen zu eigenen Beschlüssen erhebt; es muss auch mehr sein als eine schlichtende Kollisionskonferenz, welche sich darauf beschränkt, einen Ausgleich zwischen widerstrebenden Departementsinteressen herbeizuführen. Der Bundesrat als selbsttätiges Kollegium soll in seiner Mitte, gewissermassen aus sich selbst heraus, die zentralen Punkte seiner Regierungspolitik entwickeln und den Rahmen für die Umsetzung der Politik umschreiben. Er initiiert und gibt Impulse. Er entfaltet Lenkungs- und Gestaltungskraft. Der Führungsprozess soll vom Kollegium ausgehen, von "oben nach unten" fliessen und nicht umgekehrt. Zu diesem Zweck soll sich das Kollegium auf die Behandlung von Wichtigem, Wesentlichem und Bedeutendem konzentrieren; zugleich wird es von Fragen von untergeordneter Bedeutung entlastet.

#### **1. Abschnitt: Kollegiumsobligationen**

##### **Artikel 11 VE Wesentliche Kollegiumsgeschäfte**

Dieser Artikel bezweckt die einleitend dargestellte Konzentration des Kollegiums auf Wichtiges: auf Geschäfte von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite. Der Bundesrat berät und entscheidet diese Geschäfte. Mithin hat er die Obliegenheit, die Kernfragen der Staatsleitung im Kollegium selbst zu erörtern, im kollegialen Diskurs zu entwickeln. Entscheide zu den Kernfragen muss er im Kollegium selbst fällen; er soll sie faktisch nicht einfach den Departementen überlassen. Der Artikel nennt Beispiele solche Kernfragen: Festlegung der Regierungspolitik (i. S. von Art. 5 Abs. 3 VE), grundlegende Planungen, wegleitende Beschlüsse im Rechtssetzungsverfahren und in

Finanzangelegenheiten, wichtige Personalentscheide. Das bedeutet beispielsweise für die Gesetzgebung, dass Verfassungs- und Gesetzesvorlagen prinzipiell nicht Einzelgeschäfte bestimmter Departemente, sondern staats- und gesellschaftsgestaltende Aufgaben des Bundesrates als Kollegium sind; oder für die Finanzplanung, dass sie zwar zu grossen Teilen Aufgabe des Finanzdepartements ist, jedoch in der Gesamtverantwortung des Kollegiums steht.

Das Kollegium widmet sich demnach Bedeutendem und Wichtigem. Damit wird aber nicht ausgeschlossen, dass es sich auch mit sachlich an sich Sekundärem befasst, wenn dieses aufgrund bestimmter Umstände von grosser politischer Relevanz wird, eben politische Tragweite entwickelt.

Absatz 2 hält fest, dass die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte sachlich und zeitlich Vorrang geniessen. Sowohl für die Gesamtheit des Kollegiums als auch für seine einzelnen Mitglieder haben die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte Priorität. Ein Mitglied des Bundesrates muss in erster Linie Mitglied des einen und ganzen Regierungskollegiums sein; es soll nicht seine Rolle als Departementvorsteher über jene der Mitgliedschaft im Kollegium stellen. Das Kollegialprinzip beansprucht normativen Vorrang gegenüber dem Departementalprinzip.

#### Artikel 12 VE      Untergeordnete Kollegiumsgeschäfte

Dieser Artikel ist Komplementärnorm zum vorhergehenden Artikel. Er entlastet das Kollegium im Interesse der Konzentration der Beratungen auf das Eigentliche und Wichtige. Jene Geschäfte, welchen die Eigenschaft des Wichtigen nicht zukommt (weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite), die aber aus zureichenden Gründen gleichwohl der Sanktion durch den Bundesrat bedürfen, nicht jedoch der ausgiebigen mündlichen Beratung, erledigt er in einem schriftlichen Beschlussverfahren. Damit kann die Beschlussfassung des Bundesrates unter Wahrung des Kollegialprinzips (Begrüssung aller Mitglieder des Bundesrates) beschleunigt und vereinfacht werden; die Sitzungen des Bundesrates werden von "Routinegeschäften" entlastet. Aus Artikel 12 VE in Verbindung mit Artikel 11 VE fliesst jedoch auch eine Art Delegationsverbot: Das schriftliche Beschlussverfahren darf nur auf untergeordnete Kollegiumsgeschäfte angewendet werden. Geschäfte von wesentlicher Bedeutung bedürfen der kollegialen Beratung, wie sie Artikel 11 VE verlangt.

Das schriftliche Beschlussverfahren kann beispielsweise so gestaltet werden, dass alle Anträge, für welche die Mitglieder des Bundesrates innert angemessener Frist die Zustimmung erklären bzw. kein Begehren um Traktandierung stellen, als beschlossen gelten. Die Einzelheiten des Verfahrens kann der Bundesrat in der Organisationsverordnung (Art. 14 VE) regeln.

Die heutige Praxis der Präsidialverfügung (nach Art. 23 des geltenden Verwaltungsorganisationsgesetzes) kommt einem schriftlichen Beschlussverfahren nahe: Bevor der Bundespräsident eine Präsidialverfügung unterzeichnet, wird ein Mitberichtsverfahren der betroffenen Departemente durchgeführt. Bei Einwänden wird das Geschäft auf die Traktandenliste des Bundesrates gesetzt. Die Geschäfte, welche durch Präsidialverfügung erledigt werden können, sind durch einen Bundesratsbeschluss bezeichnet. Die neue Regelung ersetzt nun diesen Typus der Präsidialverfügung. Sie kann aufgrund ihrer verstärkten Verankerung im Kollegialprinzip thematisch weit mehr aufnehmen - und damit grössere Entlastungseffekte zeitigen - als die derzeitige Praxis der Präsidialverfügung, die sich auf den Entscheid von Angelegenheiten förmlicher Natur beschränkt (Inkraftsetzen von Bundesgesetzen, Genehmigung kantonaler Ausführungsbestimmungen, Genehmigung von Jahresberichten und Protokollen usw.).

#### **Artikel 13 VE**      Stellvertretung

Materiell wird die bisherige Regelung aufgenommen, wonach jeweils ein bestimmtes Mitglied des Bundesrates ein anderes vertritt, wenn dieses an der Ausübung seines Amtes verhindert ist. Gemeint ist die vollständige Verhinderung, beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen. Die Norm richtet sich vor allem auf die Vertretung im Regierungskollegium.

Vorbehalten bleibt das Auftreten der Staatssekretäre anstelle der Departementsvorsteher nach Artikel 49 Absatz 2 VE. Diese Art der Vertretung ist anders gelagert: Sie zielt auf eine bewusste Entlastung des Departementsvorstehers. Eine Verhinderung des Departementsvorstehers in der Ausübung des Amtes liegt in aller Regel gerade nicht vor; vielmehr lässt sich der Departementsvorsteher vertreten, um sich auf die Kernaufgaben seines Amtes konzentrieren zu können.

#### **Artikel 14 VE**      Organisationsverordnung

Wie die Wahrnehmung der Kollegiumsobligationen im einzelnen geordnet wird, soll dem Regierungskollegium selbst überlassen werden. Nur es selbst verfügt über die notwendigen Kenntnisse der Interna und kann adäquate Normierungen treffen. Die Organisationsverordnung ist auch das geeignete Gefäss, um Verfahrensfragen aufzunehmen, die zwar der Normierung bedürfen, aber nicht auf der Stufe des Gesetzes geregelt werden müssen. Dadurch kann das Gesetz schlank gehalten werden; es kann auf wesentliches beschränkt bleiben. Zugleich wird eine höhere Beweglichkeit geschaffen, indem die Normen veränderten Verhältnissen rasch angepasst werden können. So können in der Organisationsverordnung etwa das schriftliche Beschlussverfahren (Art. 12 VE), das Verfahren für Ausschüsse des Bundesrates (Art. 17 VE) oder das Nähere zur Teilnahme der Staatssekretäre an den Verhandlungen des Bundesrates (Art. 20 VE) normiert werden. Auch können in der Verordnung Verfahrensfragen des Kollegiums geregelt werden, die bis anhin



im Verwaltungsorganisationsgesetz selbst festgelegt sind, aber in der neuen Konzeption nicht mehr auf Gesetzesstufe stehen. Es sind dies beispielsweise formale Bestimmungen zur Vertretung des Vorsitzenden in Verhandlungen des Kollegiums (Art. 10 VwOG), Anordnungen zur Stimmabgabe im Kollegium (Art. 15 VwOG), Einzelheiten zum ausserordentlichen Verfahren (Art. 16 Abs. 2 und 3 VwOG), die interne Rangfolge der Mitglieder des Bundesrates (Art. 28 VwOG) usw.

## **2. Abschnitt: Verhandlungen des Bundesrates**

### **Artikel 15 VE      Vorgaben für wesentliche Kollegiumsgeschäfte**

Dieser Artikel bezieht sich auf die wesentlichen Kollegiumsgeschäfte, wie sie Artikel 11 VE aufführt. Die Bestimmung geht realistischerweise davon aus, dass die Geschäfte des Bundesrates eingehender Vorbereitungen bedürfen, welche nicht allein durch die Mitglieder des Kollegiums bewerkstelligt werden können. Der Bundesrat ist auf das Wissen und die Sachkunde der Verwaltung angewiesen. Intention dieser Norm ist, dass der Bundesrat für diese Vorbereitungsarbeiten einen Rahmen absteckt und Ziele vorgibt. Es ist zu vermeiden, dass wichtige Geschäfte erst im Regierungskollegium behandelt werden, wenn sie durch die präparierenden Verwaltungseinheiten bereits zu einer entscheidungsreifen Vorlage verdichtet worden sind. Notwendig ist vielmehr, dass wesentliche inhaltliche Impulse durch das Kollegium gegeben werden. Es soll während der Präparationsphase auch Zwischenentscheide fällen und Weichenstellungen vornehmen. Die Vorgabe inhaltlicher Ziele und Rahmen ist eine zentrale politische Führungsaufgabe des Bundesrates.

### **Artikel 16 VE      Mitberichtsverfahren**

Das Mitberichtsverfahren ist ein bereits dem bisherigen Recht bekanntes und in der Praxis differenziert genutztes Koordinations- und Präparationsverfahren, das den Bundesrat wesentlich entlastet. Es ermöglicht ihm, sich bei seinen Verhandlungen auf die materiellen Kernfragen zu konzentrieren, da einerseits untergeordnete Differenzen schon im Mitberichtsverfahren bereinigt werden können, sich andererseits inhaltlich gewichtige Differenzen bereits im Vorbereitungsstadium der Verhandlungen des Bundesrates herauskristallisieren. Artikel 16 VE verlangt denn auch, dass die dem Bundesrat zum Beschluss unterbreiteten Geschäfte, soweit möglich, bereits vor den Verhandlungen des Bundesrates bereinigt werden.

Wie bis anhin ist die formelle Leitung des Mitberichtsverfahrens in der Hand der Bundeskanzlei (Abs. 2 VE). Sie hat die Kompetenz, das Verfahren zu regeln (generelle organisatorische Regelung und konkrete Leitung des Ablaufs, Termine usw.).

**Artikel 17 VE** Ausschüsse des Bundesrates

Die Institution der Ausschüsse des Bundesrates entstammt dem bisherigen Recht. Die Ausschüsse sind vorbereitend-koordinativ tätig oder führen als "Verhandlungsdelegation" Verhandlungen für den Bundesrat. Entscheidungskompetenzen anstelle des Kollegiums stehen den Ausschüssen des Bundesrates nicht zu. Gegenüber der bisherigen Praxis könnte die Institution intensiver genutzt werden, vor allem im Hinblick auf eine eher eine frühe politische Koordination im Entscheidungsprozess der Regierung.

**Artikel 18 VE** Einberufung der Verhandlungen

Der Artikel entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Der Begriff Verhandlungen bezieht sich auf jegliche Zusammenkünfte des Bundesrates. Er umfasst die regulären Sitzungen des Bundesrates, die in der Praxis jeweils wöchentlich abgehalten werden, wie auch Klausurtagungen und allfällige weitere Verhandlungsformen des Bundesrates.

**Artikel 19 VE** Aussprachen und Klausurtagungen

Dieser Artikel bezweckt die intensive Auseinandersetzung des Regierungskollegiums mit Fragen von weitreichender Bedeutung. Er knüpft an die Intention von Artikel 11 und 15 VE an: Der Bundesrat begnügt sich nicht damit, Vorlagen der Departemente zu sanktionieren, sondern betreibt in seiner Mitte "Strategieschöpfung" (vgl. Art. 5 Abs. 3 VE). Diese Aufgabe bedarf ausreichender Zeit für die kollegiale Erörterung und Vertiefung. Die Regierung soll sich gewissermassen periodisch aus dem Tagesgeschäft zurückziehen, um sich langfristigen, grundsätzlichen und globalen Fragen zu widmen.

In der Regel führen Aussprachen und Klausurtagungen nicht bereits zu abschliessenden Entscheidungen. Wenn jedoch Geschäfte bereits in Aussprachen oder Klausuren Entscheidungsreife erlangen, ist es dem Bundesrat unbenommen, im Rahmen dieser Verhandlungen, abschliessende Entscheide zu fällen.

**Artikel 20 VE** Vorsitz und Teilnehmer

Der Artikel nimmt mit Ausnahme von Absatz 4 materiell die Bestimmungen des bisherigen Rechts auf.

Absatz 4 öffnet die Verhandlungen des Bundesrates der Präsenz der Staatssekretäre. Wenn die Staatssekretäre ihre Departementsvorsteher (im Interesse deren intensivierten Zuwendung zu den Kollegiumsobligationen) tatsächlich entlasten sollen, muss ihnen der Zugang zu den Verhandlungen des Bundesrates grundsätzlich offenstehen. Es beschleunigt und erleichtert den Entscheidungsprozess, wenn die Staatssekretäre bei den ihren Aufgabenbereich betreffenden Geschäften direkt dem Kollegium in den Verhandlungen

**Artikel 22 VE**      **Ausstandspflicht**

Der Artikel entspricht der bisherigen Norm (Art. 12 VwOG).

**Artikel 23 VE**      **Ausschluss der Oeffentlichkeit**

Wesentliches Element für ein taugliches Funktionieren des Kollegialprinzips ist die Vertraulichkeit der kollegialen Beratung. Die geschlossene Beratung erlaubt die offene Willensbildung, die echte Diskussion und die Meinungsänderung in den Kollegiumsverhandlungen. Die Suche nach einem Konsens wird erleichtert, da sich ein Mitglied des Kollegiums nicht gegen aussen zu profilieren hat. Die Einheit des Kollegiums wird erreicht, indem die Positionsbezüge der einzelnen Mitglieder nicht aus dem Kollegium hinausgetragen werden.

Der Ausschluss der Oeffentlichkeit von den Verhandlungen des Bundesrates bedeutet aber nicht, dass der Bundesrat als "Geheimkabinett" wirkt. Satz 2 von Artikel 23 VE stellt dies klar: Der Bundesrat informiert gemäss Artikel 9 VE die Oeffentlichkeit offen und umfassend.

**Artikel 24 VE**      **Ausserordentliches Verfahren**

Die Bestimmung erlaubt, in dringenden Fällen vom ordentlichen Verfahren der Kollegiumsverhandlungen abzuweichen. Zweck der Norm ist, auch in dringenden Situationen Kollegialentscheide oder zumindest -Konsultationen zu erwirken, solange möglich eine Entscheidung durch das Kollegium zu suchen. Die Präsidialentscheidung (vgl. Art. 26 Abs. 2 VE) ist subsidiär zum ausserordentlichen Verfahren. Die Kommunikationstechnologie ermöglicht Ersatzverfahren für die Kollegiumsverhandlungen (Telefonkonferenzen, Videokonferenzen usw.).

**Viertes Kapitel:      Der Bundespräsident****Artikel 25 VE**      **Aufgaben im Bundesratskollegium**

Der schweizerische Bundespräsident ist bekanntlich kein Staatspräsident nach dem Muster anderer europäischer Demokratien. Er ist bald mehr, bald weniger. Mehr, weil er zugleich die Regierung präsidiert, weniger, weil ihm keine die Regierung überragende Stellung zukommt. Er ist weder Ministerpräsident noch Kanzler, und doch wird von ihm erwartet, dass er Initiativen entwickelt und Leitungsfunktionen wahrnimmt.

Artikel 25 gibt dieser typisch schweizerischen Funktion in mehrfacher Hinsicht Ausdruck. Weitere Aspekte finden sich in den Artikeln 26 bis 28.

selbst Aufschluss erteilen, statt vorgängig den Departementsvorsteher zu "instruieren", damit dieser die entsprechende Informationen ins Kollegium trägt. Die Staatssekretäre sind in der Lage, in den Verhandlungen des Bundesrates dem Kollegium direkt Sachkunde zu erschliessen, indem sie Auskünfte erteilen und Präzisierungen vornehmen können.

Wesentlicher Faktor für die Entlastung der Mitglieder des Bundesrates ist, dass sie sich durch Staatssekretäre vertreten lassen können. Damit die Staatssekretäre diese Vertretung wirksam und effizient wahrnehmen können, sind sie auf eine gewisse "Regierungsnähe" angewiesen, die zu einem wesentlichen Teil durch die Oeffnung des Regierungskollegiums für Staatssekretäre erreicht wird. Sie verleiht ihnen das notwendige politische Gewicht und die erforderliche Vertrautheit mit den Regierungsgeschäften, um im Parlament, im Ausland und in der Oeffentlichkeit anstelle der Departementsvorsteher auftreten zu können (vgl. Art 49 Abs. 2 VE). Von besonderer Relevanz ist der Zugang zum Bundesratskollegium für Staatssekretäre im Hinblick auf ihr Auftreten gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen. Auf internationaler Ebene ist in Praxis festzustellen, dass Staatssekretäre, die an den Regierungssitzungen teilnehmen können, in aller Regel grösseres Gewicht haben. Die vorgeschlagene Regelung hebt die Staatssekretäre für internationale Verhandlungen in den Kabinettsrang.

Obwohl die Staatssekretäre relativ nahe beim Regierungskollegium stehen, rücken sie jedoch nicht in die Position von Bundesräten auf: Ihre Teilnahme an den Verhandlungen des Bundesrates ist auf Geschäfte beschränkt, die ihren Aufgabenbereich betreffen und erfolgt nur im Einvernehmen mit dem zuständigen Departementsvorsteher. Die Staatssekretäre haben beratende Stimme, nehmen mithin an den förmlichen Entscheidungen des Bundesratskollegiums nicht teil. Die Normierung lässt Raum für eine bewegliche Handhabung. Das Nähere der Teilnahme der Staatssekretäre an den Verhandlungen des Bundesrates kann dieser in seiner Organisationsverordnung (vgl. Art. 14 VE) adäquat regeln.

#### **Artikel 21 VE**      **Beschlussfähigkeit**

Inhaltlich entspricht der Artikel der bisherigen Bestimmung des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Art. 14 VwOG). Zwei Präzisierungen sind vorgenommen worden: Einmal hält Absatz 2 Satz 2 ausdrücklich fest, dass Stimmenthaltung zulässig ist. Sodann trägt die systematische Neuordnung der Absätze 3 und 4 in der Praxis gelegentlich auftretenden Auslegungsschwierigkeiten des bisherigen Rechts (Art. 14 VwOG Abs. 4 und 5) Rechnung: Bei Wahlen entscheidet immer die Mehrheit der Anwesenden. Bei Stimmengleichheit zählt die Stimme des Vorsitzenden (entgegen der Regelung von Absatz 3 für die anderen Geschäfte) nicht doppelt.

Dass der Bundespräsident die Verhandlungen des Bundesrates leitet, ist typisch schweizerische Tradition, woran sich, solange das Kollegialsystem mit 7 Bundesräten beibehalten wird, nichts ändern dürfte. Mit der Verpflichtung, zu veranlassen, dass die Obliegenheiten des Bundesrates "zeitgerecht" sowie "zweckmässig" und "koordiniert" aufgenommen und abgeschlossen werden, erhält der Bundespräsident (so seit 1978) nun aber doch eine Leitungsfunktion gegenüber seinen Kollegen.

Die "zeitgerechte" Aufnahme setzt eine mit der Verwaltungs- und der Parlamentsarbeit vertraute Planung voraus. Musterbeispiel sind dafür die Richtlinien der Regierungspolitik, deren Abwicklung in zwei Phasen von je 2 Jahren geplant ist und über deren Vollzug der Bundesrat der Bundesversammlung jährlich Bericht erstattet. Gleichwertige Planungen bestehen selbstverständlich auch für alle andern Geschäfte, die einem Zeithorizont unterworfen sind.

Unter der "zweckmässigen" Planung kann der rationelle Einsatz der vorhandenen Mittel verstanden werden, und die Koordination schliesslich erfordert ein effizientes Zusammenwirken aller beteiligten Stellen von der ersten Initialzündung weg.

Auch in der in Absatz 2 verankerten Pflicht des Bundespräsidenten, darüber zu wachen, dass "die Aufsicht des Bundesrates über die Bundesverwaltung zweckmässig organisiert und ausgeübt wird" kommt eine weitere Leitungsfunktion zum Ausdruck. Nach Artikel 102, Ziffer 15 der Bundesverfassung ist dafür zwar "der Bundesrat" verantwortlich - dem Bundespräsidenten wird nun aber durch das Gesetz wiederum die Pflicht zur Steuerung übertragen, denn die Zahl der Kontrollen in der Bundesverwaltung ist gross. Sie führen von technisch-administrativen Kontrollen bis hin zur Finanz- und zur Geschäftskontrolle - Aufsichtsfunktionen, an denen auch die Bundesversammlung Anteil nimmt, weshalb auf oberster Ebene mit den zuständigen parlamentarischen Kommissionen koordiniert werden muss. Dem Bundespräsidenten steht dafür neuerdings auch die in der Bundeskanzlei integrierte Verwaltungskontrolle des Bundesrates zur Verfügung.

Den gleichen Bereich der Aufsicht beschlägt auch die in Absatz 3 statuierte Kompetenz des Bundespräsidenten, jederzeit "Abklärungen über bestimmte Angelegenheiten" anzuordnen. Unter den Massnahmen, die er dem Bundesrat vorzuschlagen hat, sind insbesondere vorsorgliche Massnahmen, Expertenaufträge oder Verfahrensanordnungen denkbar.

Mit der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates ist wohl primär die Erstellung der Traktandenliste gemeint, sie bezieht sich aber auch auf die Geschäftsplanung auf weiter Sicht - und im Vorfeld der Sitzungen auf eine möglichst effiziente Bereinigung aller sekundären Differenzen zwischen den Departementen.

Bei all diesen Geschäften obliegt dem Bundeskanzler und seinen nächsten Mitarbeiter eine verantwortungsvolle Aufgabe.

## **Artikel 26 VE      Präsidentialentscheidungen**

Artikel 26 regelt die bisher als "Präsidualverfügungen" (PV) bekannten Entscheide des Bundespräsidenten; die neue Bezeichnung als Entscheide rührt daher, dass es sich nicht durchwegs um Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes handeln muss.

Der Artikel unterscheidet zwischen vorsorglichen Massnahmen (Abs. 1) und Entscheiden (Absätze 2-4).

Unter den vorsorglichen Massnahmen kann man sich Anordnungen zur Wahrung akut bedrohter Interessen, zur Beweissicherung usw. vorstellen. Diese Massnahmen bedürfen nicht der nachträglichen Genehmigung, sondern sie werden durch die sachbezogenen nachfolgenden Beschlüsse des Bundesrates abgelöst.

Anders die Entscheide gemäss den Absätzen 2 und 3: Vorausgesetzt, dass die Angelegenheit dringend ist und weder eine ordentliche noch eine ausserordentliche Verhandlung des Bundesrates stattfinden kann, trifft der Bundespräsident einen formellen Entscheid, der so lange in Kraft bleibt, bis der Bundesrat als Kollegium dazu Stellung nimmt und ihn bestätigt - oder die Bestätigung verweigert, wenn sich etwa seit dem Erlass die Verhältnisse völlig geändert haben sollten. Die Wissenschaft hat diese Entscheide als "Notverfügung" bezeichnet (Fleiner/Giacometti).

Anders liegen die Präsidentialentscheide über Angelegenheiten von "vorwiegend förmlicher Natur". Hier handelt der Präsident kraft eines öffentlichrechtlichen Mandats des Bundesrates, dessen Ausübung allerdings an zwei Voraussetzungen gebunden ist: Einmal muss die Art des Geschäfts auf einer vom Bundesrat selbst genehmigten Liste figurieren (nicht publizierter Bundesratsbeschluss vom 7.5.69), und zweitens werden diese Geschäfte wie alle andern ausgeteilt (d.h. beim Bundesrat hängig gemacht) und dem Mitberichtsverfahren unterworfen. Ergeben sich dabei Differenzen, darf der Antrag nicht als Präsidentialentscheid verabschiedet, sondern er muss auf die Traktandenliste genommen werden. Während die "Notverfügungen" relativ selten sind - es gibt heute kaum noch Situationen, da sich der Bundesrat nicht über eine Telefon- oder Video-Konferenz finden kann - sind die Präsidentialentscheide über Geschäfte vorwiegend förmlicher Natur (Abs. 4) relativ zahlreich. Die Statistik vermerkt deren 600-800 pro Jahr.

## **Artikel 27 VE      Verbindung mit den Kantonen**

Die Beziehungen zwischen dem Bund und den Kantonen sind vielseitiger Natur und finden auf eine Mehrzahl von Ebenen statt. Neben den Kontakten zwischen Verwaltungsabteilungen mit Aufgaben aus den gleichen Bereichen sind vor allem die

sogenannten Direktorenkonferenzen von Bedeutung. Hier treffen sich die kantonalen Regierungsräte mit gleichen Aufgaben zur Besprechung ihrer aktuellen Probleme, wobei diese Konferenzen fast durchgehend in Anwesenheit des auf eidgenössischer Ebene zuständigen Bundesrates oder mindestens eines Vertreters dieses Bundesrates stattfinden. Dem Bundespräsidenten sind deshalb nur die "gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur" zugewiesen. Im Vordergrund stehen hier Geschäfte eher politischer Natur, insbesondere Probleme, die den Föderalismus betreffen oder allgemeine Gesetzgebungs- und Vollzugsfragen. Der Bundespräsident verfügt hier durch den Bundeskanzler über einen direkten Draht mit der Schweizerischen Staatsschreiber-Konferenz, die sich ebenfalls solchen Problemen widmet.

In den siebziger Jahren haben wiederholt Schweizerische Regierungspräsidenten-Konferenzen unter der Leitung des Bundespräsidenten stattgefunden, doch ist wegen verschiedener Schwächen dieses Systems darauf wieder verzichtet worden. Die Option solcher Konferenzen aber bleibt, wenn sie sich als staatspolitische Notwendigkeit erweisen sollten.

#### **Artikel 28 VE**      Repräsentationsaufgaben

Die Repräsentationspflichten des Bundespräsidenten treten intern und in den internationalen Beziehungen in gleicher Weise in Erscheinung: Intern spricht der Bundespräsident bei besondere feierlichen Anlässen - man denke etwa an die 700 Jahr-Feier - am Nationalfeiertag, am Neujahr oder in kritischen Situationen; im internationalen Bereich tritt er namentlich bei Staatsempfängen hervor, aber auch bei Besuchen ausländischer Regierungschefs, und nach neuerer Praxis vertritt er unser Land auch bei Trauerfeierlichkeiten um Staatspräsidenten besonders nahestehender Länder.

Ist der Bundespräsident nicht persönlich zur Repräsentation verpflichtet, kann er sich durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vertreten lassen - bei Einladungen, die sich an den Bundesrat schlechthin richten, können auch der Bundeskanzler, ehemalige Mitglieder des Bundesrates, Amtsdirektoren oder Mitglieder kantonaler Regierungen die Stellvertretung übernehmen.

#### **Artikel 29 VE**      Stellvertretung und Uebertragung von Befugnissen

Die Stellvertretung des Bundespräsidenten durch den Vizepräsidenten tritt vor allem in der Leitung der Verhandlungen des Bundesrates in Erscheinung, wenn der Präsident wegen Krankheit oder Absenz im Ausland verhindert ist. Mit der Bezeichnung "aller" Obliegenheiten wird deutlich gemacht, dass auch die internationalen Kontakte wie Staatsempfänge, Akkreditierung ausländischer Diplomaten, Empfang ausländischer Regierungschefs usw. darunterfallen. Er unterzeichnet auch alle besonders wichtigen vom Bundesrat ausgehenden Schriftstücke.

Die Uebertragung "bestimmter Befugnisse" des Bundespräsidenten auf den Vizepräsidenten ist eine aus dem bisherigen Gesetz übernommene Bestimmung, die als Reserveposition betrachtet werden kann. Der Bundesrat hat diese Möglichkeit bis anhin nicht ausgeschöpft, doch würden namentlich im Planungs- und Koordinationsbereich durchaus gewisse Möglichkeiten drin liegen.

### **Fünftes Kapitel: Der Bundeskanzler**

#### **Artikel 30 VE      Stellung und allgemeine Aufgaben**

Mit der Bestimmung, dass der Bundeskanzler in bezug auf die Bundeskanzlei "die gleiche Stellung wie der Vorsteher eines Departements hat", wird einer Reihe von verfassungsmässigen und gesetzlichen Parallelen zwischen den beiden Funktionen Rechnung getragen. Gleich den Mitgliedern des Bundesrates wird der Kanzler von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt, er untersteht den gleichen Immunitäts-, Verantwortungs- und Unvereinbarkeitsbestimmungen, dasselbe gilt für Wohnsitz und Ruhegehalt. Er hat ein eigenes Budget, ist für die Bundeskanzlei im gesamten rechtlich und politisch (vor der Bundesversammlung) verantwortlich und seine Verfügungen im Aufgabenbereich der Bundeskanzlei unterliegen direkt der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an das Bundesgericht. Absatz 1 von Artikel 30 hebt damit die Bundeskanzlei nicht in den Rang eines Departements, zieht aber die Konsequenzen aus der Similität von verfassungsrechtlicher Stellung und Aufgaben.

Als Stabschef des Bundesrates obliegen dem Bundeskanzler sämtliche Stabsaufgaben, die für die Regierungsebene anfallen: Planung, Koordination, Beratung und Information, um nur die wichtigsten zu nennen. Zur Planung gehört sowohl die mittel- und langfristige Planung der Geschäfte als auch die kurzfristige, die in die Vorbereitung der einzelnen Sitzungen ausmündet.

Dass dem Bundeskanzler in diesen Bereichen ein eigenes Antragsrecht an den Bundesrat zusteht, erleichtert seine Aufgaben erheblich und entlastet den Bundespräsidenten.

Trotz der weitgehenden Verselbständigung des Sekretariats der Bundesversammlung spielt die Scharnierfunktion, die Artikel 105 der Bundesverfassung dem Bundeskanzler zuweist, nach wie vor eine erhebliche Rolle. Die Koordination zwischen Bundesversammlung und Bundesrat steht hier im Zentrum, denn die immer zahlreicheren und immer komplexeren Geschäfte bedingen ein harmonisches Ineinandergreifen der Tätigkeiten der beiden Gewalten. So wirkt der Kanzler namentlich in der Präsidentenkonferenz des Nationalrates mit und soweit notwendig in der Koordinationskonferenz der beiden Räte.



Nach Artikel 65quater des Geschäftsverkehrsgesetzes vertritt der Bundeskanzler die Geschäfte der Bundeskanzlei persönlich (früher der Bundespräsident) vor den eidgenössischen Räten. Dazu gehören insbesondere der Geschäftsbericht der Bundeskanzlei, Vorlagen aus den Bereichen der politischen Rechte, der Organisation der Bundesverwaltung und der amtlichen Publikationen sowie alle parlamentarischen Vorstösse zu diesen Sektoren.

#### **Artikel 31 VE      Beratungs- und Unterstützungsfunktionen**

Die 4 Absätze von Artikel 31 geben einen tieferen Einblick in die konkreten Aufgaben des Bundeskanzlers als Stabschef der Regierung. Mit dem Beraten, Vorbereiten und Unterstützen sind die Kernfunktionen anvisiert. Dass der Bundespräsident, der neben seiner Präsidialfunktion sein angestammtes Departement führt, nicht permanent über die Gesamtheit der Kollegialgeschäfte orientiert sein kann, liegt auf der Hand. Daher die Unterstützung des Bundeskanzlers für die Planung und die Koordination auf Regierungsebene, für die Erarbeitung der Geschäftspläne und schliesslich für die Detailplanung der einzelnen Sitzungen.

Mit der gesamtheitlichen Führung der Bundesverwaltung sind auch die grundlegenden, strukturellen und zukunftsweisenden Probleme dieser einflussreich gewordenen Organisation angesprochen, einschliesslich ihres Verhältnisses zur Bundesversammlung und zur Öffentlichkeit.

Aufsichtsfunktionen stehen dem Bundeskanzler heute sehr direkt aus seiner Verantwortung für die Verwaltungskontrolle des Bundesrates als neuer zentraler Dienststelle zu, aber auch aus seinem Ueberblick über die Gesamtheit der Beschlüsse und der daraus resultierenden Aufträge des Bundesrates.

Dass dem Bundeskanzler die Vorbereitung des alle vier Jahre fälligen Berichts über die Richtlinien der Regierungspolitik obliegt, ergibt sich ebenfalls aus seiner zentralen Stellung, desgleichen die Vorbereitung des jährlichen Geschäftsberichts. Beide Aufgaben setzen in der Bearbeitung eine umfassende Koordination voraus und den Einbezug des gesamten Sachwissens der Bundesverwaltung.

Ueber die Aufgabe des Bundeskanzlers als Scharnier zur Bundesversammlung sind in den Erläuterungen zu Artikel 30 bereits konkrete Hinweise gegeben worden. Soweit der Kanzler gegenüber dem Parlament Koordinationsfunktionen wahrnimmt, handelt er stets als Delegierter des Bundesrates.

#### **Artikel 32 VE      Koordination**

Wie der Generalsekretär des Departements für die Koordination der Tätigkeit der Ämter zu sorgen hat, obliegt dem Bundeskanzler auf der Regierungsebene die Koordination der

Tätigkeit der Departemente. Verlangt wird ein zeckmässiges Aufgreifen aller koordinationsbedürftigen Aktivitäten der Departemente und eine effiziente Vorbereitung der Kollegiumsgeschäfte, ohne Doppelspurigkeiten, ohne überflüssigen Aufwand, ohne das Hochstilisieren von Differenzen, die auf einer untern Ebene bereinigt werden können.

Zentrales Koordinationsorgan ist hier die unter der Leitung des Bundeskanzlers stehende Generalsekretärenkonferenz, die sich in periodischen Aussprachen all dieser departementsübergreifenden Probleme annimmt. Sie tagt oft auch unter Beizug von Amtsdirektoren, die sich auf Grund ihres Aufgabenbereichs intensiv mit interdepartementalen Geschäften zu befassen haben: Direktor der Finanzverwaltung, Direktor des Personalamtes u. a. m.

### **Artikel 33 VE      Information**

Die Betreuung des Ressorts Information der Oeffentlichkeit gehört zu den schwergewichtigen Aufgaben der Bundeskanzlei, wobei Verantwortung und Vollzug zwischen Kanzler und Vizekanzler pragmatisch aufzuteilen sind. Seit zwei Jahrzehnten befasst sich zur Hauptsache ein Vizekanzler mit der Information, insbesondere mit der Organisation von Pressekonferenzen nach den Bundesratssitzungen sowie der Information über die Verhandlungen generell. Dieser Vizekanzler ist hierarchisch dem Bundeskanzler unterstellt, der somit in wesentlichen Grundsatzfragen zu entscheiden und die Verantwortung zu übernehmen hat. Bezüglich des Gehalts der abzugebenen Information steht der dafür zuständige Vizekanzler aber in direktem Kontakt mit dem Chef des federführenden Departements. In der Oeffentlichkeit ist dieser Informations-Vizekanzler als Vertrauensperson bekannt. Es rechtfertigt sich deshalb, ihm in Anlehnung an parallele Funktionen in andern Demokratien den Titel eines Regierungssprechers zu verleihen und ihn im Organisationsgesetz mit der entsprechenden Funktion aufzuführen.

*Variante: Streichen der beiden vorstehenden Sätze.* Die Beschlüsse des Bundesrates müssen verwaltungsintern in authentischer Form an die richtige Adressaten gelangen - als Auftrag an die für den Vollzug verantwortlichen Dienste - zur Kenntnis an alle andern, die wissen müssen, dass in einer sie früher oder später betreffenden Angelegenheit ein Mandat erteilt worden ist. Auch diese Aufgabe fällt naturgemäss dem Kanzler zu, der mitten in diesem Entscheidungsprozess steht und nicht nur von allen Beschlüssen Kenntnis hat, sondern auch für deren genaue Redaktion verantwortlich ist.

### **Zweiter Titel:      Die Bundesverwaltung**

#### **Erstes Kapitel:      Führung und Aufgabenwahrnehmung**

Der Bundesrat trägt die Verantwortung für die Führung der Verwaltung sowie für Ziele und Aufgabenerfüllung des Verwaltungshandelns (vgl. Art. 2, 3 und 7 VE). Wenn er dieser

Verantwortung tatsächlich gerecht werden soll, muss ihm die Kompetenz eingeräumt werden, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Ziel ist auch die Entlastung der Departementsvorsteher, damit sie sich intensiver mit den Geschäften des Kollegiums befassen können. Der Bundesrat soll Verwaltungsstrukturen und Führungsorganisation den Bedürfnissen gerecht gestalten und innovativ fortführen können. Relativ starre gesetzlich festgeschriebene Strukturen behindern die Anpassung an veränderte Verhältnisse. Die Vorlage sucht daher eine gesteigerte Flexibilität der Verwaltungs- und Führungsstrukturen, freilich ohne notwendige Elemente der Kontinuität preiszugeben. Der Schlüssel zu dieser Beweglichkeit liegt in einer erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Er legt die organisatorische Grundstruktur der Bundesverwaltung fest, indem er sie in Ämter gliedert und diese den Departementen zuteilt. Er umschreibt die Aufgaben der Ämter und trifft eine stufengerechte Delegation der Entscheidungskompetenzen. Die Departementsvorsteher bestimmen in diesem Rahmen die innere Ordnung ihres Departements. Sie können ihren Bedürfnissen angepasste Führungs- und Arbeitsstrukturen einrichten, indem sie die verschiedenen Aufgaben zweckmässig auf die Führungspersonen im Departement (Departementschef, Staatssekretäre, Generalsekretär, Gruppendirektoren, Amtsdirektoren) verteilen und ihre persönlichen Stäbe bilden. Um im Interesse der interdepartementalen Koordination und Kooperation eine Kohärenz der Führungsstruktur zwischen den verschiedenen Departementen zu gewährleisten, bedürfen gewisse organisatorische Festlegungen der Departementsvorsteher (z.B. Wahl der Staatssekretäre in eine bestimmte Funktion, Zusammenfassung von Ämtern zu Gruppen) der Mitwirkung oder der Genehmigung des Bundesrates.

#### **Artikel 34 VE**      Bestand der Bundesverwaltung

Absatz 1 bestimmt die obersten Einheiten der Bundesverwaltung: sieben Departemente und die Bundeskanzlei. Sie bilden die allgemeine und zentrale Administration. Auch departementsübergreifende Koordinationseinrichtungen (Projektorganisationen, Ausschüsse) gehören dazu. Doch der Bestand der Bundesverwaltung erschöpft sich nicht in dieser zentralen Verwaltung. Zur Bundesverwaltung zählen auch die dezentralisierten Verwaltungseinheiten, die zwar in irgendeiner Form den Departementen angehören, aber durch ihre Organisationsgesetze eine mehr oder weniger spezifische und unter sich unterschiedliche Stellung zugewiesen erhalten haben (z.B. Eidg. Alkoholverwaltung, ETH, PTT, SBB).

Nicht zu dem in Absatz 1 verwendeten Begriff der Bundesverwaltung zählen hingegen die ausgegliederten Träger von Verwaltungsaufgaben nach Absatz 2. Darunter fallen öffentlich-rechtliche Organisationen mit ausgeprägter organisatorischer Eigenständigkeit (z.B. Nationalbank, SUVA). Ihnen gegenüber nimmt der Bundesrat lediglich punktuell eine Spitzenstellung ein (z.B. Wahlen). Schliesslich stehen auch gemischtwirtschaftliche oder

privatrechtliche Organisationen, die mit Verwaltungsaufgaben betraut werden, ausserhalb der Bundesverwaltung.

Kreation und Aufgabenausstattung von dezentralisierten Verwaltungseinheiten oder ausgegliederten Trägern von Verwaltungsaufgaben liegen in der Kompetenz des Gesetzgebers und können nicht bloss auf dem Verordnungsweg vorgenommen werden.

### **Artikel 35 VE**      **Vorsteher der Departemente**

Absatz 1 verknüpft Kollegial- und Departementalprinzip und behält die herkömmliche Doppelstellung der Mitglieder des Bundesrates bei: jedes Regierungsmitglied (auch der Bundespräsident) steht einem Departement der Administration vor. Es gibt weder das Regierungsmitglied "ohne Portefeuille", das kein Ressort führt, noch den Departementsvorsteher, der dem Regierungskollegium nicht angehört (z.B. ein Staatssekretär).

Absatz 2 nimmt die bisherige Bestimmung auf (Art. 27 Abs. 2 VwOG), wonach der Bundesrat die Departemente auf seine Mitglieder verteilt. Neu ist Absatz 3, der dem Bundesrat die Kompetenz einräumt, die Departemente jederzeit neu zu verteilen (bisher nur zu Beginn der Amtsperiode und nach Ersatzwahlen). Diese Regelung trägt dem Konzept der flexiblen Verwaltungsführung Rechnung.

### **Artikel 36 VE**      **Führungsgrundsätze**

Der Artikel setzt Eckpfeiler für die Verwaltungsführung, indem er Grundsätze zu Führung und Führungsstil festlegt. Er bezweckt, der Führung der Departemente eine gewisse Kohärenz zu verleihen, damit nicht einander diametral zuwiderlaufende departementale Führungsstile gepflegt werden.

Artikel 36 VE trägt der grossen Bedeutung des "Prozesshaften" der Führung Rechnung. Organisatorische Führungsstrukturen (Strukturorganisation) sind nur ein Teilaspekt der Führung. Daneben nehmen die Führungsprozesse als das sich Bewegende und in Aktion Stehende (im Gegensatz zum Statischen der Strukturorganisation) einen grossen Stellenwert ein. Das taugliche Funktionieren eines "Führungssystems" kann nicht allein durch optimierte Strukturorganisation sichergestellt werden.

Aufgeführt werden die wesentlichen Punkte des Führungsprozesses: Die Vorgabe von Zielen (Führen durch Zielsetzung), das Erstellen von Planungen und das Setzen von Prioritäten (Abs. 1); die stufengerechte Uebertragung von Zuständigkeiten und Mitteln (Abs. 2); die Leistungsbeurteilung (vor allem im Hinblick auf eine wirksame und effiziente Umsetzung) und die periodische Ueberprüfung der Ziele (Abs. 3). Absatz 4 trägt der Wichtigkeit des Menschen innerhalb der Führungsorganisation Rechnung (Menschenorientierung): Die

Leistungsfähigkeit einer Organisation hängt wesentlich davon ab. Der sorgfältigen Auswahl und Weiterbildung der Mitarbeiter ist darum grosse Beachtung zu schenken.

#### **Artikel 37 VE**      **Behandlung der Bundesaufgaben**

Der Artikel kennzeichnet die Ämter als die tragenden Verwaltungseinheiten für die Aufgabenerfüllung des Bundes. Damit wird festgehalten, dass die Ämter innerhalb der gegenüber dem bisherigen Stand flexibilisierten Verwaltungsorganisation die Elemente der Kontinuität und Kongruenz bilden. Sie sind die Grundbausteine für die einzelnen Departemente, die in ihrer Führungsstruktur grundsätzlich beweglich und voneinander verschieden ausgestaltet werden können. Artikel 37 VE signalisiert auch, dass die Verwaltungseinheit "Amt" die ordentliche und übliche Organisationsform zur Behandlung eines Aufgabenbereiches (Sachbereiches) ist.

#### **Artikel 38 VE**      **Gliederung der Bundesverwaltung**

Dieser Artikel ist eine Schlüsselnorm zur erweiterten Organisationskompetenz des Bundesrates. Sie gibt dem Bundesrat die Zuständigkeit in die Hand, den Bau der Verwaltungsstruktur zu erstellen. Erachtet es der Bundesrat als notwendig, braucht er den heutigen Zustand nicht zu übernehmen, sondern kann einen Neubau der Departementalordnung errichten, der zeitgemässen Bedürfnissen entspricht und den Erfordernissen einer effizienten Aufgabenerfüllung gerecht wird.

Die bisherige gesetzliche Regelung, welche die Departemente, Gruppen und Ämter bezeichnet (Art. 58 VwOG), freilich ohne näheres über deren Aufgaben zu sagen, wird zugunsten der beweglicheren Lösung aufgegeben. Nach wie vor hält das Gesetz die Grundgliederung der Bundesverwaltung fest: Die Grundelemente bilden die Ämter. Sie werden auf die Departemente als die obersten Einheiten verteilt und können (bei Bedarf) zu Gruppen zusammengefasst werden. Welche Ämter, Gruppen und Departemente es gibt, sagt das Gesetz nicht mehr. Mit Ausnahme der Siebenzahl der Departemente (Art. 34 VE) fixiert es auch deren Zahl nicht.

In den allermeisten ausländischen Staaten verfügt die Regierung über eine - auch im Vergleich zur neuen Lösung - deutlich weitergehende Organisationsgewalt (Errichtung und Einrichtung der Ministerien, d.h. Bestimmung von Anzahl und Gliederung).

Absatz 1 räumt dem Bundesrat die Zuständigkeit ein, die Bundesverwaltung in Ämter zu gliedern. Mithin verfügt er über die Kompetenz, Ämter zu kreieren, umzugestalten, zu fusionieren und aufzulösen. Mit der Auflage, den Ämtern möglichst zusammenhängende Sachbereiche zuzuweisen, soll vermieden werden, dass die einzelnen Ämter heterogene und disparate Aufgabenfelder ohne inneren Zusammenhang zu bearbeiten haben. Der Bundesrat

kleidet die Ämter (in Verbindung mit ihrer Aufgabenumschreibung gemäss Art. 55 VE) in eine Verordnung.

Die Ämter werden nach Absatz 2 durch den Bundesrat den Departementen zugeteilt. Der Aufgabenbereich der verschiedenen Departemente, und damit auch ihre Bezeichnung, ergibt sich aus der Zuteilung der Ämter auf die Departemente. Das Gesetz nennt im Interesse einer gewissen Einheit und Homogenität der Verwaltung Kriterien der Zuteilung, nämlich Führbarkeit, Vergleichbarkeit der Aufgaben (innerhalb eines Departementes) und sachliche und politische Ausgewogenheit. Während die Ämter als Elemente der Kontinuität in der Erlassform der Verordnung gefasst werden, genügen für ihre Zuteilung auf die Departemente im Interesse der Flexibilität Beschlüsse des Bundesrates. Sie sind im Bundesblatt zu veröffentlichen.

Absatz 3 verdeutlicht die Flexibilität der Departementalordnung. Die Zuteilung auf die Ämter kann jederzeit neu vorgenommen werden. Ändert sich beispielsweise die personelle Zusammensetzung des Bundesrates, kann er eine auf die Persönlichkeiten der Departementalsvorsteher abgestimmte Veränderung der Departementalordnung vornehmen.

Die Gruppenbildung ist bereits dem bisherigen Recht vertraut (vgl. Art. 46 Abs. 3 und Art. 60 VwOG). Absatz 4 stattet nun neu die Departementalsvorsteher mit der Befugnis aus, Ämter zu Gruppen zusammenzufassen. Diese Kompetenz trägt dazu bei, dass jeder Departementalsvorsteher eine den spezifischen Bedürfnissen des Departements und seinem Führungsstil angepasste Führungsstruktur gestalten kann, was letztlich seiner intensivierten Zuwendung zu den Kollegiumsobligationen zugute kommt. Der Genehmigungsvorbehalt (Satz 2) bewahrt die überdachende Organisationskompetenz des Bundesrates.

#### **Artikel 39 VE** Uebertragung von Zuständigkeiten zur Entscheidung

Zweck dieses Artikels ist die stufengerechte Verteilung der Zuständigkeit zur Entscheidung innerhalb der Exekutive. Eine stufengerechte Delegation von Entscheidungskompetenzen zeitigt wesentliche Entlastungseffekte für den Bundesrat. Absatz 1 hält denn auch fest, dass je nach Bedeutung eines Geschäfts der Bundesrat, ein Departementalsvorsteher, eine Gruppe oder ein Amt zur Entscheidung zuständig ist. Der Begriff Entscheidung ist inhaltlich weit gesteckt und umfasst sowohl Entscheide mit Innenwirkung als auch solche mit Aussenwirkung (Verfügungen). Nicht Gegenstand dieses Artikels ist jedoch die Rechtssetzungsdelegation (vgl. Art. 6 Abs. 2 VE).

Nach Absatz 2 überträgt der Bundesrat als durch Verfassung oder Gesetz eingesetzter Zuständigkeitsträger die Zuständigkeit zur Entscheidung im Sinne von Absatz 1 auf die geeigneten Verwaltungseinheiten, und zwar in Form einer Verordnung. Neben der Delegation einzelner (wiederkehrender) Geschäfte können auch ganze Geschäftsbereiche übertragen werden. Gemeint damit sind thematisch zusammengehörende Sachgruppen von

Geschäften. Präzisierend festzuhalten ist, dass der Bundesrat auch in jenen Fällen Zuständigkeiten zur Entscheidung an unterstellte Einheiten übertragen kann, wo Spezialgesetze ihn als Zuständigkeitsträger einsetzen; es sei denn, ein Spezialgesetz schliesse eine Delegation explizit oder implizit aus. Dass der Bundesrat Entscheide von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite nicht delegieren kann, versteht sich aufgrund von Artikel 11 VE.

Absatz 3 setzt den Bundespräsidenten in eine schiedsrichterliche Position ein, wenn zwischen den Departementen Streitigkeiten über die Zuständigkeit entstehen: Er weist das Geschäft einer Verwaltungseinheit zum Entscheid zu. Aufgrund dieser Konfliktklausel können Verzögerungen oder Blockierungen vermieden werden. Zugleich kann durch den präsidentialen Zuweisungsentscheid das Kollegium entlastet werden.

Absatz 4 stellt klar, dass die übergeordneten Verwaltungseinheiten und der Bundesrat über ein Evokationsrecht verfügen. Sie können jederzeit einzelne Geschäfte zum Entscheid an sich ziehen. Damit ist gewährleistet, dass sich die hierarchisch übergeordnete und verantwortliche Behörde nicht schlechterdings Entscheidungen unterstellter Einheiten zurechnen lassen muss und auf sie keinen Einfluss mehr nehmen kann. Besonders für den Bundesrat ist es wichtig, dass er die Führung bei Entscheidungen, die sich zu Fragen von politischer Bedeutung auswachsen, nicht aus der Hand gibt und bei Bedarf intervenieren kann.

Aus Gründen des Rechtsschutzes (Entscheidungen mit Aussenwirkung) gilt das Evokationsrecht nicht vorbehaltlos. Die Rechtsstellung Dritter darf durch die Ausübung des Evokationsrechts nicht geschmälert werden, so dass ihnen beispielsweise die Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht verschlossen würde. Absatz 5 errichtet darum einen Vorbehalt für zwingend zu berücksichtigende Zuständigkeiten, die sich aufgrund der Gesetzgebung über die Bundesrechtspflege ergeben.

#### **Artikel 40 VE**      Unterschriftsberechtigung

Die Absätze 1 und 2 regeln die Unterschriftsdelegation des Departementsvorstehers. Die Uebertragung der Unterschriftsberechtigung auf Personen des Führungskreises des Departements bildet ein wirksames Mittel zur Entlastung des Departementsvorstehers. Zum Kreis der möglichen Empfänger einer Unterschriftsberechtigung gehören der Generalsekretär und dessen Stellvertreter, die Staatssekretäre des Departements sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter. Sie unterzeichnen im Namen und Auftrag des Departementsvorstehers, d.h. an seiner Stelle. Die Unterschrift wird dem Departementsvorsteher zugerechnet.

Absatz 2 hält klärend fest, dass der Departementsvorsteher die Ermächtigung auch zur Unterzeichnung von Verfügungen (des Departements) erteilen kann, die der

Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen. Um den Rechtsschutz von Verfügungsadressaten nicht zu beeinträchtigen ist allerdings auf folgende Einschränkung hinzuweisen: Ist eine Gruppe oder ein Amt als verfügende Behörde zuständig und steht gesetzlich die Verwaltungsbeschwerde an das Departement offen, kann die Unterschrift nicht auf die Direktionsmitglieder der Gruppe oder des Amtes übertragen werden, wohl aber auf die übrigen Personen gemäss Absatz 1.

Absatz 3 räumt den Vorstehern der Gruppen und Ämter die Kompetenz ein, für ihren Bereich die Unterschriftsberechtigung zu regeln. Die Ermächtigung, Geschäfte im Namen und Auftrag des Departementsvorstehers zu unterzeichnen (Abs. 1), kann dabei nicht im Sinne einer Subdelegation auf tiefere Stufen übertragen werden.

#### **Artikel 41 VE      Amtsverkehr**

Der Artikel knüpft an bisheriges Recht an (Art. 48 VwOG) und reserviert in Absatz 2 den Verkehr mit kantonalen Regierungen als Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteher. Auf diese Weise unterstreicht er die grosse Bedeutung, die im föderalistischen Bundesstaat der Beziehungspflege mit den Gliedstaaten zukommt. Absatz 3 ermächtigt die Vorsteher der Gruppen und Ämter im Rahmen ihrer Zuständigkeit direkt mit Behörden und Privaten zu verkehren.

In einer Zeit dichter internationaler Verflechtungen ist der Verkehr mit dem Ausland nicht mehr auf einzelne ausgewählte Departemente, Gruppen und Ämter beschränkt. Um die Gefahr der Zersplitterung in verschiedene Aussenpolitiken einzudämmen und um die Koordination der internationalen Beziehungen zu fördern, soll der Bundesrat auf eine einheitliche Linie in der Aussenpolitik hinwirken. Absatz 1 trägt den veränderten Verhältnissen im internationalen Verkehr Rechnung und verpflichtet den Bundesrat, Grundsätze über die Handhabung der internationalen Beziehungen der Bundesverwaltung festzulegen.

### **Zweites Kapitel:    Die Departemente**

#### **1. Abschnitt:      Führung des Departements**

#### **Artikel 42 VE      Departementsvorsteher**

Absatz 1 hält zweierlei fest: Erstens wird klargestellt, dass der Departementsvorsteher sein Departement führt. Er hält die Zügel der Departementsführung in seinen Händen und gibt den Mitarbeitern seines Departements die nötigen zielsetzenden Vorgaben für ihre Aufgabenerledigung vor. Zweitens kommt zum Ausdruck, dass der Departementsvorsteher für die Führung seines Amtes politisch verantwortlich ist. Die Doppelstellung eines Bundesrates als Mitglied des Kollegiums und als Departementsvorsteher spiegelt sich in der



Gabelung der politischen Verantwortlichkeit: Die Kollegiumsobligationen treffen das Gesamtorgan Bundesrat (Art. 4 VE), für die Departementsführung hat das einzelne Mitglied des Bundesrates einzustehen. Der Departementsvorsteher ist für das Ganze, nicht aber für alles verantwortlich, was in seinem Departement geschieht. Mithin müssen fragliche Vorkommnisse dem Departementsvorsteher zurechenbar sein, also auf sein eigenes Handeln, auf seine Billigung oder seine mangelhafte Aufsicht und Leitung zurückzuführen sein.

Absatz 2 verlangt, dass der Departementsvorsteher die unmittelbare Erfüllung seiner departementalen Aufgaben soweit erforderlich auf unterstellte Verwaltungseinheiten und Mitarbeiter überträgt, damit er seinen Obliegenheiten im Bundesratskollegium und bei der gesamtheitlichen Führung des Departements ungeschmälert nachkommen kann. Der Departementsvorsteher konzentriert sich auf das Wesentliche und Wichtige.

Die persönlichen Mitarbeiter (Abs. 3) sind eine bereits dem bisherigen Recht vertraute Institution (Art. 51 Abs. 1 VwOG). Sie stehen in einem engen Vertrauensverhältnis zum Departementschef und werden nach seinen persönlichen Bedürfnissen eingesetzt.

#### **Artikel 43 VE**      Organisation und Führung des Departements

Der Departementsvorsteher verfügt über die Kompetenz, im Rahmen dieses Gesetzes seine Departementalorganisation (Ablauforganisation und Führungsprozesse) seinen Bedürfnissen und seinem Führungsstil angepasst festzulegen. Er kann sein unmittelbares Arbeitsumfeld individuell gestalten. Er kann sich beispielsweise durch ein departementales Führungsgremium unter Einbezug der Staatssekretäre und des Generalsekretärs unterstützen lassen oder sich mit einem departementalen Kabinett i.S. eines persönlichen Stabes ausstatten. Im Einvernehmen mit dem Bundesrat setzt er Staatssekretäre ein und legt deren Funktionen fest, fasst, wo es ihm notwendig erscheint, Aemter zu Gruppen zusammen usw. Indem er die Leitlinien seiner Führung bestimmt, legt er Grundsätze und Richtlinien für den Führungsprozess in seinem Departement fest (z.B. in einem Leitbild). Er beachtet dabei die Führungsgrundsätze von Artikel 36 VE, die für die gesamte Bundesverwaltung gelten.

#### **Artikel 44 VE**      Führungsmittel

Wenn der Departementsvorsteher für die Führung seines Departements politischer Verantwortlichkeit unterworfen ist (Art. 42 Abs. 1 VE), so bedarf er auch der (rechtlichen) Instrumente um diese Führung wahrzunehmen. Als monokratische Spitze des Departements stehen ihm deshalb grundsätzlich uneingeschränkte Weisungs-, Kontroll- und Selbsteintrittsrechte (er kann einen Entscheid jederzeit an sich ziehen) zu. Wo jedoch die Bundesgesetzgebung im Bereich seines Departements Zuständigkeiten besonders regelt (z.B. Verfügungskompetenz einer untergeordneten Verwaltungseinheit) oder wo Verwaltungseinheiten über eine gewisse Autonomie verfügen (vgl. Art. 55 Abs. 2 VE), unterliegen seine Eingriffsrechte Einschränkungen.

**Artikel 45 VE** Information

In Analogie zu Artikel 33 VE, der den Regierungssprecher institutionalisiert, wird in Absatz 1 ein Sprecher für die Departemente kreiert. Bestimmt wird der Departementssprecher durch den Departementsvorsteher. Zwischen den beiden muss ein von gegenseitigem Vertrauen und Kooperation geprägtes Verhältnis bestehen. Das Gesetz stellt dem Departementsvorsteher frei, ob er den Informationschef des Departements als Sprecher bezeichnet oder eine andere Person für diese Aufgabe einsetzt.

Absatz 2 hält fest, dass der Departementsvorsteher die geeigneten Vorkehren für die Information über die Tätigkeit seines Departements treffen muss. Er trägt dafür die Verantwortung. Damit wird ihm aufgetragen, die geeignete Organisation zu treffen (Organisationskompetenz) und die Information konzeptuell festzulegen. Sicherzustellen ist die Einheitlichkeit der departementalen Information (keine divergierenden Informationspolitiken der Aemter) und die Abstimmung auf die Information des Bundesrates.

*Variante:* Absatz 1 streichen. Damit wird die Institution des Departementssprechers nicht gesetzlich fixiert. Infolge seiner Organisationskompetenz (der oben erläuterte Abs. 2 wird zur einzigen Bestimmung des Artikels 45 VE) ist es dem Departementsvorsteher jedoch unbenommen, einen Departementssprecher einzusetzen, wenn er ihn als das geeignete Instrument zur Erfüllung des Informationsauftrages erachtet.

**2. Abschnitt: Generalsekretäre****Artikel 46 VE** Departementale Stabsstelle

Der Artikel entspricht inhaltlich bisherigem Recht (vgl. Art. 49 VwOG). Er stattet jedes Departement mit einem Generalsekretariat als allgemeine Stabsstelle aus. Stabschef des Departements ist der Generalsekretär.

**Artikel 47 VE** Aufgaben

Materiell wird der bisherige Aufgabenbeschrieb des Generalsekretärs aufgenommen (vgl. Art. 50 VwOG), allerdings - der Konzeption der neuen Vorlage entsprechend - in konzentrierterer und beweglicherer Form. Wie bis anhin ist der Generalsekretär mit Unterstützungsfunktionen zuhanden des Departementsvorstehers (Abs. 1) und dessen Mitwirkung im Bundesratskollegium betraut (Abs. 3) und nimmt Koordinationsfunktionen wahr (Abs. 3). Zugleich ist ihm die Leitung der zentralen Dienste des Departements übertragen (Abs. 4).

Mit der neuen Institution von Staatssekretären (vgl. 3. Abschnitt VE), die der Departementsvorsteher zu seiner Unterstützung und Entlastung flexibel einsetzen kann, entsteht ein gewisses Konfliktpotential zwischen den Aufgabenbereichen des Generalsekretärs und der Staatssekretäre. Um Friktionen und Kompetenzüberlagerungen zu vermeiden, muss der Departementsvorsteher die Pflichtenhefte des Generalsekretärs und der Staatssekretäre subtil aufeinander abstimmen.

Die unterstützend-vorbereitende Aktivität des Generalsekretärs zuhanden des Departementsvorstehers ist in erster Linie technisch-administrative und innengerichtete Stabstätigkeit. Der Generalsekretär ist Drehscheibe im internen Geschäftsverkehr, sorgt für reibungslose Geschäftsabläufe und für leistungsfähige Infrastrukturen (zentrale Dienste). Die Staatssekretäre hingegen können mit Führungs- und Beratungsfunktionen auf departementaler Stufe betraut werden und Vertretungsfunktionen gegen aussen wahrnehmen (vgl. Art. 49 VE). Ihre Tätigkeit ist mithin durch einen politischen Charakter geprägt.

### **3. Abschnitt: Staatssekretäre**

Eine der kennzeichnenden institutionellen Neuerungen, die das vorliegende Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz einführt, sind die Staatssekretäre. Durch diese Erweiterung der Leitungsorganisation der Exekutive wird in erster Linie eine Entlastung der Departementsvorsteher gesucht. Nur wenn die Mitglieder des Bundesrates bei der allseits erheblichen Geschäftslast in ihrer Vorsteherschaft der Departemente wesentliche Erleichterungen erfahren, kann das Regierungskollegium und der normative Vorrang der Kollegiumsobliegenheiten real gestärkt werden. Die Einführung von Staatssekretären bedeutet nicht, dass das Departementalprinzip auf Kosten des Kollegialprinzips verfestigt wird, sondern bezweckt im Gegenteil, dass die Mitglieder des Bundesrates zugunsten ihrer aktiven Mitwirkung im Kollegium Entlastung und Unterstützung finden. Gerade die Institution der Staatssekretäre sichert den Fortbestand der spezifisch schweizerischen Kollegialregierung, die sich aus ausschliesslich sachlich und rechtlich gleichgeordneten Mitgliedern zusammensetzt: Sie erlaubt die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden müsste. Ein zahlenmässig grösserer Bundesrat würde nämlich unabdingbar - soll er in seiner Funktionsfähigkeit aufrecht erhalten bleiben - einen massiv gestärkten, mit Prärogativen ausgestatteten Präsidenten (weit mehr als ein "primus inter pares") erfordern und damit das Kollegium vom sich selbst bewegenden (selbsttätigen) in ein geführtes umwandeln. Es wäre dann ausländischen Regierungskabinetten vergleichbar, die durch einen Ministerpräsident (Premierminister, Bundeskanzler) geführt werden.

Mit der Reform 1993 wird ein Staatssekretär sui generis geschaffen, der sich organisch in das spezifisch schweizerische Regierungssystem einfügt. Von Verfassungs wegen steht der Einsetzung von Staatssekretären nichts entgegen, denn die Mitglieder des Bundesrates bleiben weiterhin (formell und materiell) Departementsvorsteher. Das Regierungs- und

Verwaltungsorganisationsgesetz gibt eine Rahmenordnung vor, welche die Funktionen, Wahl und Entlassung sowie die Verantwortlichkeit der Staatssekretäre regelt. Die gesetzliche Umschreibung der Funktionen ist bewusst offen gehalten. So besteht Raum für einen flexiblen und bedürfnisgerechten Einsatz von Staatssekretären. Eine starre gesetzliche Ordnung könnte in der Praxis den adäquaten und effizienten Einsatz von Staatssekretären behindern und ihre entlastende Wirkung stark herabmindern. Die verschiedenartigen Strukturen und Aufgabenfelder der Departemente sowie ihre unterschiedlich intensive Belastung in bestimmten Funktionsbereichen (z.B. Auslandkontakte) setzen angemessene, auf die speziellen Umstände abgestimmte und anpassungsfähige Lösungen voraus. Zudem wäre eine starre Staatssekretärenordnung schlecht in Einklang zu bringen mit einem Konzept der flexiblen Verwaltungsorganisation, wie es das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vorsieht. Die Organisationsgewalt, die damit weitgehend in der Hand des Bundesrates liegt, beinhaltet nämlich nicht nur die Bestimmung der Strukturen, sondern auch die Festlegung der Funktionen, der Verfahren und der Personalordnung.

Die Zahl der Staatssekretäre wird nicht gesetzlich fixiert. Nicht empfehlenswert ist der gänzliche Verzicht auf den Einsatz von Staatssekretären in einem einzelnen Departement, wie auch eine inflationäre Einsetzungspraxis, die zur Abwertung der Institution führt, zu vermeiden ist. Durchschnittlich dürften zwei Staatssekretäre pro Departement eine praktikable Zahl darstellen.

Der Departementsvorsteher setzt den (die) Staatssekretär(e) in die Führungsstruktur seines Departements ein und betraut ihn (sie) mit Führungs- Beratungs- und Vertretungsfunktionen nach seinen Bedürfnissen. Das Bundesratskollegium hat den Letztentscheid für alles Bedeutende in der Hand: Es legt die Grundsätze für die Stellung und Aufgaben der Staatssekretäre fest und wählt die Staatssekretäre unter Festlegung ihrer Funktionen. Damit wird die überdachende Einbindung der Tätigkeit der Staatssekretäre in das Regierungshandeln sichergestellt und ihr kompatibler, auf einander abgestimmter Einsatz in den Departementen garantiert.

Die neuen Staatssekretäre sind somit weit mehr als Titularstaatssekretäre, wie sie das heutige Recht bereits kennt (Art. 64 Abs. 2 VwOG). Diese sind Beamte, die als Vorsteher einer Gruppe oder eines Amtes (oder als Generalsekretär) mit dem Staatssekretärentitel für den Verkehr mit dem Ausland ausgestattet sind. Sie bleiben hierarchisch und funktionell Gruppen- oder Amtsvorsteher (oder Generalsekretär). Die neue Institution der Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige "Funktionengruppe" (Führungs- Beratungs- und Vertretungsfunktionen) in unmittelbarer Nähe des Departementsvorstehers, die eben weit mehr beinhaltet als einen Titelzusatz für den internationalen Verkehr. Die neuen Staatssekretäre sind keine Beamten, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der in einer Verordnung geregelt wird. Die Staatssekretäre können jederzeit durch den Bundesrat aus ihrer Funktion entlassen werden.

**Artikel 48 VE**      Allgemeines

Absatz 1 stellt die allgemeine Ermächtigung für den Bundesrat dar, zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher Staatssekretäre einzusetzen. Die Neuerung, die mit der Einführung von Staatssekretären vorgesehen ist, geht von der Annahme aus, dass auch eine nochmalige Ausweitung des Pflichtenhefts der Generalsekretäre für die Departementsvorsteher nicht genügend Entlastung bringt und dass damit vor allem dem Bedarf der Departementsvorsteher nach einer möglichst breiten Stellvertretung im In- und Ausland nicht Rechnung getragen werden kann. Der Generalsekretär wäre nach wie vor mit zu vielen doch eher administrativen Koordinationsaufgaben betraut, als dass er in genügendem Masse die rechte Hand des Departementsvorstehers sein könnte: also auch sein politischer Berater, Koordinator und Stellvertreter in den internationalen und parlamentarischen Angelegenheiten. Das Regierungs- und Verwaltungsorganisationgesetz sieht deshalb vor, dass für die dem Departementsvorsteher besonders nahen Führungs- und Beratungsaufgaben Staatssekretäre eingesetzt werden können. Im Interesse der Flexibilität und Mobilität wird die Zahl der Staatssekretäre nicht gesetzlich festgelegt.

*Variante zu Absatz 1:* Die Höchstzahl wird auf vier Staatssekretäre für jedes Departement festgelegt. Mit dieser Obergrenze wird ein ausufernder Einsatz von Staatssekretären verhindert. Es ist nicht die Meinung, dass in der Praxis diese Zahl in allen Departementen ausgeschöpft wird. Es handelt sich um eine Maximalzahl, die in Departementen mit einem sehr breiten Aufgabenspektrum und intensiven Auslandkontakten voll genutzt werden kann (z.B. EDI).

Absatz 2 hält fest, dass die Staatssekretäre den Departementsvorstehern unterstellt sind. Sie sind damit in die Departementalordnung eingefasst und sind dem Departement nicht bloss beigeordnet (was einerseits erhebliche Konkurrenzsituationen zum Departementsvorsteher schaffen, andererseits aber auch die Gefahr einer blossen Randstellung der Staatssekretäre bedeuten könnte). Einen Staatssekretär der unmittelbar dem Bundesratskollegium unterstellt ist, gibt es demnach nicht.

Das Gesetz beschränkt sich auf die Vorgabe einer Rahmenordnung für die Staatssekretäre. Soweit Stellung und Aufgaben der Staatssekretäre trotz der sehr unterschiedlichen departementalen Bedürfnisse übereinstimmen sollen, wird der Bundesrat dies (gemäss Absatz 3) in einer Verordnung regeln. Darin legt er die grundsätzlichen Modalitäten zur Rechtsstellung der Staatssekretäre fest (Verfahrensfragen zu Wahl [Art. 50 VE] und Entlassung, bzw. Umgestaltung oder Auflösung des Dienstverhältnisses [Art. 51 VE], Fixierung des Gehalts, usw.). Diese Regelung ergibt sich aus der Notwendigkeit des Sonderstatuts, das den Staatssekretären angesichts ihrer engen beruflichen und persönlichen Bindung an die Departementsvorsteher eingeräumt werden muss. Angesichts der Schwierigkeit, solche Details heute schon in einem Gesetzesentwurf zu regeln sowie unter Berücksichtigung der im Gang befindlichen Revision des Beamtengesetzes, ist die

Delegation der einschlägigen Bestimmungen an den Bundesrat die zweckmässigste Lösung. In derselben Verordnung umschreibt der Bundesrat die Grundsätze für die Aufgaben der Staatssekretäre. Er schafft eine Art Grundpflichtenheft, das die Basis für die Pflichtenhefte der einzelnen Staatssekretäre bildet. Diese individuellen Pflichtenhefte können "à la carte" auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Departemente und auf die Führungsstruktur des Departementvorstehers abgestimmt werden.

#### **Artikel 49 VE      Funktionen**

Der Artikel bringt die vielseitigen und beweglichen Einsatzmöglichkeiten der Staatssekretäre zum Ausdruck. Er umreisst das Grundkonzept der möglichen Funktionen der Staatssekretäre und gibt die konkrete Ausgestaltung in die Hand der Departementvorsteher.

Absatz 1 nennt zwei Funktionstypen auf departementaler Stufe, mit welchen die Staatssekretäre durch die Departementvorsteher betraut werden können. Erstens können sie mit Aufgaben der Verwaltungsführung beauftragt werden. Der Departementvorsteher kann einzelne Teilbereiche der departementalen Verwaltungsführung zur unmittelbaren Führung einem Staatssekretär übertragen, oder er kann die innere Leitung des Departements gesamthaft an einen Staatssekretär delegieren. Dieser hätte dann das Wesen eines Departementsdirektors, der unterhalb des Departementvorstehers eine Zwischenstufe in der departementalen Hierarchie bilden würde. Die Oberleitung des Departements bleibt jedoch in jedem Fall beim Departementvorsteher.

Zweitens können Staatssekretäre vielfältige Beratungsfunktionen zuhanden des Departementvorstehers wahrnehmen. In Kombination mit departementalen Führungsfunktionen sowie mit Vertretungsfunktionen gegen aussen (Abs. 2) kann die Rolle eines Staatssekretärs jener eines "alter ego" (Ebenbild, anderes Ich) des Departementvorstehers angenähert werden, (das in der öffentlichen Diskussion der letzten Jahre schon wiederholt aufgetaucht ist). Der Vorsteher des Departements behält seine monokratische Spitzenstellung bei. Eine neue Hierarchiestufe entsteht nicht.

Absatz 2 eröffnet aussengerichtete Vertretungsmöglichkeiten. Staatssekretäre können anstelle der Departementvorsteher auftreten: in der Bundesversammlung und in parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit, womit nebst Medienkonferenzen auch Vertretungen in Organisationen politischer, wirtschaftlicher und kultureller Prägung angesprochen sind. Die Staatssekretäre repräsentieren die Departementvorsteher, sie treten gewissermassen in ihrem Auftrag und Namen auf.

Es liegt auf der Hand, dass damit eine spürbare Entlastung der Departementvorsteher eingeleitet wird, verbunden mit dem immer wieder unterstrichenen Ziel der Reform, der

primären Ausrichtung der Mitglieder des Bundesrates auf die Regierungsgeschäfte des Kollegiums.

Damit die Departementsvorsteher auch für die Verhandlungen des Bundesrates nicht mehr alle Details persönlich erarbeiten müssen, ist in diesem Zusammenhang auch auf Artikel 20 VE zu verweisen: Die beratende Teilnahme der Staatssekretäre an den Sitzungen des Bundesrates, soweit ihr Aufgabenbereich zur Diskussion steht und der zuständige Departementsvorsteher diese Unterstützung gewünscht hat.

Was die Bundesversammlung anbetrifft, können sich nach geltendem Recht die Departementsvorsteher durch ihre Generalsekretäre sowie durch die Direktoren von Gruppen und Aemtern in den Kommissionen vertreten lassen (Art. 65<sup>bis</sup> GVG). Ein Departementsvorsteher kann sich ferner in die Verhandlungen der beiden Räte von einem Mitarbeiter begleiten lassen, dem das Wort zu Angelegenheiten erteilt werden kann, die besondere fachtechnische Kenntnisse voraussetzen (Art. 65<sup>ter</sup> GVG). Die für die Staatssekretäre vorgesehenen Vertretungsrechte gehen nun offensichtlich weit über diesen Rahmen hinaus. Deshalb soll (in den Schlussbestimmungen des Vorentwurfs) das Geschäftsverkehrsgesetz so revidiert werden, dass sich die Mitglieder des Bundesrates generell in den parlamentarischen Kommissionen in den Verhandlungen der Bundesversammlung durch ihre Staatssekretäre vertreten lassen können.

#### Artikel 50 VE      Wahl

Angesichts der ausserordentlich engen beruflichen und persönlichen Bindung der Staatssekretäre an ihre Departementsvorsteher wäre es denkbar, die Staatssekretäre durch den zuständigen Departementsvorsteher wählen zu lassen. Der Entwurf sieht aber davon ab, da die Staatssekretäre - in allen Funktionen, für die sie nun vorgesehen sind - stets auch interdepartementale Geschäfte zu betreuen haben, die sie zu Kontakten mit andern Departementsvorstehern und Funktionären anderer Departemente führen. Zudem ist ihre Funktion ganz allgemein so hoch, dass sich die Wahl durch den Bundesrat aufdrängt. Mit der Wahl soll der Bundesrat zugleich die Funktionen der einzelnen Staatssekretäre festlegen, wobei selbstverständlich auf den Antrag des zuständigen Departementsvorstehers abgestellt wird.

Angesichts der direkten Kontakte, welche die Staatssekretäre mit den eidgenössischen Räten haben sollen, stellt sich zwangsläufig die Frage der Mitwirkung des Parlaments bei ihrer Anstellung. Denkbar sind dafür eine ganze Reihe von Möglichkeiten. So insbesondere:

- a) Die Bundesversammlung überlässt die Wahl vorbehaltlos dem Bundesrat und überbindet ihm damit auch die alleinige Verantwortung für die Schwierigkeiten, die ein Staatssekretär mit den eidgenössischen Räten haben könnte. Interventionen wären nur hinterher auf dem Motionswege möglich.

- b) Die Bundesversammlung verlangt vom Bundesrat nach jeder Wahl eines Staatssekretärs eine formelle Mitteilung mit allen Angaben über Person und Funktionen des Gewählten. Auch hier könnten die eidgenössischen Räte im nachhinein mit Motionen ihrem allfälligen Unmut Ausdruck geben.
- c) Die Bundesversammlung beansprucht ein Genehmigungsrecht für die Wahl der Staatssekretäre.
- d) Die Bundesversammlung nimmt die Wahl der Staatssekretäre selbst vor.

Unter dem Gesichtspunkt der Gewaltentrennung steht die vorbehaltlose Wahl durch den Bundesrat im Vordergrund - unter dem Gesichtspunkt der gemeinsamen Interessen an der Bestimmung der Staatssekretäre wäre eher an die Varianten b) oder c) zu denken.

Mit zu vielen negativen Folgen wäre die Wahl durch die Bundesversammlung selbst verbunden. Damit würden die Staatssekretäre auf die gleiche Stufe gestellt wie die Mitglieder des Bundesrates, was die Hierarchie an der Spitze der Departemente aufheben und zu einer gefährlichen Verwischung der Führungsverantwortung führen würde. Auf eine Wahl durch die Bundesversammlung selbst sollte deshalb verzichtet werden.

Auch die Genehmigung der Wahl durch die Bundesversammlung könnte zu ähnlichen Problemen führen. Bei einer Beschlussfassung durch die beiden Räte - einzeln oder als Vereinigte Bundesversammlung - drohen sich zwangsläufig politische Ueberlegungen in noch höherem Masse in den Vordergrund zu schieben, als dies bei den Wahlen durch den Bundesrat zutrifft, und vor allem droht ein partei-politisches Kalkül für die Zahl der Bundesräte und der Staatssekretäre.

Wenn die Bundesversammlung ein Genehmigungsrecht beansprucht - was mit dem Einsatz der Staatssekretäre in den eidgenössischen Räten zu begründen wäre - dann sollte diese Genehmigung jedenfalls nicht durch die Räte (einzeln) oder gar durch die Vereinigte Bundesversammlung ausgesprochen werden. Vorzuziehen wäre dann ein kleineres dafür geeignetes Gremium wie etwa die Koordinationskonferenz oder eine ad hoc-Kommission der beiden Räte.

#### **Artikel 51 VE**      Entlassung aus der Funktion

Die Forderung der Bundesräte, die ihnen besonders nahe stehenden Spitzenfunktionäre nach ihren persönlichen Bedürfnissen und Anforderungen zu bestimmen, hat in den letzten Jahren stark an Boden gewonnen. Die Folge war eine Verordnung vom 30. Januar 1991 über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departemente, deren Anstellung "flexibel" gestaltet wurde, indem sie nicht mehr fest auf vier Jahre wie die Beamten gewählt werden. Ihr Mandat endet grundsätzlich mit dem Austritt ihres Vorgesetzten Departementvorstehers aus dem Bundesrat.



Für die Staatssekretäre liegt angesichts ihrer engen Bindung an den Departementsvorsteher eine ähnliche Lösung nahe.

Der Entwurf sieht vor, dass sie "jederzeit" aus ihrer Funktion entlassen werden können - aber auch ihnen selbst soll das Recht zustehen, ohne Rücksicht auf eine Amtsdauer jederzeit um ihre Entlassung nachzusuchen. Da damit eine Reihe von Verfahrensfragen verbunden sind, insbesondere aber auch das Problem einer allfälligen Abgangsentschädigung, sollen diese Einzelheiten in der Verordnung über die Staatssekretäre geregelt werden.

#### **Artikel 52 VE      Verantwortlichkeit**

Die Staatssekretäre sind, wie in Artikel 48 Absatz 2 des Vorentwurfs festgehalten, dem Departementsvorsteher unterstellt. Deshalb sind sie auch primär dem Departementsvorsteher für die Erledigung der ihnen übertragenen Aufgaben verantwortlich, und dieser hat für ihr Tun und Lassen vor dem Parlament und der Öffentlichkeit geradezustehen.

Nun wird es aber auch vorkommen, dass bestimmte Aufträge - man denkt etwa an Mandate in internationalen Verhandlungen - vom Bundesrat als Kollegium erteilt werden. In diesem Falle ist dann auch der Bundesrat - und nicht der Departementsvorsteher allein - für die Beurteilung der Tätigkeit des Staatssekretärs zuständig. Dies kommt im Nachsatz zum Ausdruck, der für die direkt erteilten Mandate auch die direkte Verantwortung gegenüber dem Bundesrat statuiert.

#### **4. Abschnitt:      Gruppen und Ämter**

##### **Artikel 53 VE      Führung**

Absatz 1 hält fest, dass Gruppen und Ämter durch Direktoren geführt werden. In Absatz 2 wird die bestehende Institution der Titularstaatssekretäre (vgl. Art 64 Abs. 2 VwOG und die Erläuterungen zum 3. Abschnitt VE [Staatssekretäre]) in modifizierter Form fortgeführt. Im Gegensatz zu den "echten" Staatssekretären mit eigenständigem Status, handelt es sich hier um die blosse, ausschliesslich vorübergehende, Titelverleihung an Vorsteher von Gruppen und Ämter zum Verkehr mit anderen Staaten und internationalen Organisationen. Die Titelträger bleiben hierarchisch und funktionell Gruppen- oder Amtsvorsteher und rücken nicht auf die departementale Führungsebene auf. Der Titel sichert den Zugang zu den fachlich ebenbürtigen ausländischen Partnern und verleiht vermehrtes Gewicht am Verhandlungstisch. Der Titularstaatssekretär ist vor allem von grossem praktischem Nutzen, wo Expertenwissen und hohe Spezialkenntnisse erforderlich sind, indem der jeweilige spezialisierte Amts- oder Gruppendirektor eingesetzt werden kann.

## **Artikel 54 VE      Organisation der Aemter**

Ausgehend von der Organisationskompetenz des Bundesrates, der die Aemter kreiert und sie auf die Departemente verteilt, räumt Absatz 1 dem Departementvorsteher die Zuständigkeit ein, die organisatorischen Grundzüge (Struktur und Führungsprozess) der Aemter seines Departements zu bestimmen. Damit wird eine kohärente Führungsstruktur innerhalb des Departements gewährleistet. Auf dieser Grundlage legen die Amtsvorsteher die Detailorganisation ihrer Aemter fest (Abs. 3). Für eine allfällige Zusammenfassung der Aemter zu Gruppen (Abs. 2) ist der Departementvorsteher vorbehaltlich der Genehmigung durch den Bundesrat zuständig.

## **Artikel 55 VE      Aufgaben der Gruppen und Aemter**

Nach Artikel 38 Absatz 1 VE werden die Aemter durch die Aemterverordnung des Bundesrates kreiert. In derselben Verordnung regelt der Bundesrat nicht nur den Bestand der Aemter, sondern legt auch ihre grundlegenden Aufgaben fest (Erstellung eines allgemeinen Aufgabenkataloges). In Analogie zu Artikel 38 Absatz 4 VE, umschreiben die zuständigen Departementvorsteher - unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat - die Aufgaben der Gruppen, die sie gebildet haben.

Absatz 2 ist ein weiteres Element im Konzept der flexiblen Verwaltungs- und Führungsstrukturen. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass die allgemeine Bundesverwaltung ein komplexes und heterogenes Gebilde ist. Es existieren ganz unterschiedliche Typen von Verwaltungseinheiten, etwa Vollzugs- und Aufsichtsämter, Subventionsämter, Betriebs- und Dienstleistungsämter oder Forschungsämter. Verwaltungseinheiten mit überwiegend betrieblichen oder Dienstleistungsfunktionen - Einheiten also, die weiter vom "politischen Prozess" entfernt sind - sollen im Interesse gesteigerter Wirtschaftlichkeit mit einer grösseren Autonomie bei ihrer Aufgabenerfüllung ausgestattet werden können (Grad der Eigenständigkeit), bleiben aber als Teil der departementalen Verwaltungsorganisation innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung. Mit der erweiterten Eigenständigkeit wird die Kontrolle und Steuerung nicht aufgegeben, sondern erfolgt durch vom Bundesrat definierte Leistungsaufträge, welche die zu erbringenden Leistungsziele klar vorgeben, und durch periodische Leistungskontrollen. Möglich ist auch die Einräumung erhöhter Budgetautonomie innerhalb eines vorgegebenen Budgetrahmens.

## **Artikel 56 VE      Verantwortlichkeit**

Dieser Artikel betont die Verantwortlichkeit der Vorsteher von Gruppen und Aemter für die Führung und Aufgabenerfüllung ihrer Verwaltungseinheiten. Es gelten dieselben Zurechnungskriterien wie für die Departementvorsteher (vgl. Erläuterungen zu Art. 42 Abs. 1 VE).

sprechen und konkretisiert das Anliegen in den Artikeln 9, 11, 31, 36 sowie 47 jeweils unter den betreffenden Aspekten. Die in Artikel 57 angesprochenen Planungen sollen im Rahmen der Gesamtplanungen des Bundesrates geschehen, also unter Berücksichtigung der vom Bundesrat erstellten Strategien und konkrete Planungsinstrumente für die gesamte Regierungspolitik (Legislaturplanung) oder für Teilbereiche (themenbezogene Planung).

Mit der Aufnahme einer Planungspflicht der Departemente, Gruppen und Ämter im Gesetz - an sich einer selbstverständlichen Tätigkeit, die das VwOG nicht ausdrücklich erwähnte - wird deren Wichtigkeit unterstrichen. Mit Ausnahme der Orientierung an den übergeordneten Planungen werden keine weiteren Vorgaben gemacht. Die Departemente und deren einzelne Verwaltungseinheiten sollen nach ihren eigenen Bedürfnissen und gemäss den sachlichen Anforderungen ihre Planungen gestalten.

Mit dem zweiten Satz der Gesetzesbestimmung, der verlangt, dass die Planungen dem Bundesrat zur Kenntnis zu bringen sind, wird zum einen auf den Koordinationsbedarf aller Planungen hingewiesen und zum anderen auf die Möglichkeit aufmerksam gemacht, diese für Aufsichtszwecke zu nutzen. Die Departemente sollen die Planungen dem Bundesrat in geeigneter Form unterbreiten, d.h. nicht sämtliche Unterlagen im Wortlaut, sondern in einer Weise, die den Informations- und Koordinationsansprüchen von Bundesrat und Departementen Rechnung trägt. Abzusehen ist auch von einer Genehmigungspflicht durch den Bundesrat.

#### **Artikel 58 VE**      Koordinationstätigkeit auf Regierungsebene

Der Inhalt dieser Bestimmung ist nicht neu und in vorhergehenden Artikeln implizit an mehreren Orten bereits vorhanden. Die zunehmende Komplexität aller Aufgaben und Fragestellungen auch im Bund gebietet es aber, im Rahmen dieses Kapitels ausdrücklich auf die Koordination zu sprechen zu kommen. Im VwOG war davon bereits bei den Regierungsobliegenheiten die Rede; mit den neuen Umschreibungen sowie der gewählten Systematik und konzentrierten Darstellung im Gesetz gehört der Grundsatz an diesen Ort.

Die Bestimmung ist schliesslich auch als Generalklausel für die Ergreifung geeigneter organisatorischer - insbesondere befristeter - Massnahmen zur Bearbeitung einzelner Aufgaben zu betrachten, etwa für die Einsetzung von ad hoc-Arbeitsgruppen oder von Projektorganisationen für die Departemente (vgl. dazu Erläuterungen zu den Art. 61 und 62).

#### **Artikel 59 VE**      Generalsekretärenkonferenz

Angesichts der neuen Institution der Staatssekretäre und ihrer unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen in der Verwaltung nimmt die Bedeutung einer wirkungsvollen departementsübergreifenden Koordination noch zu. Aus dieser Sicht ist es notwendig, dass

### **Drittes Kapitel: Planung, Koordination und Beratung in der Bundesverwaltung**

In einem Modell mit erhöhter Flexibilität der Organisation ist dem *departementsübergreifenden* Element besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Der Gesetzesentwurf tut dies, indem er der Planung, Koordination und Beratung ein eigenes Kapitel widmet. Es enthält in diesem Sinne eine Zusammenfassung dessen, was zur Kohärenz in der Bundesverwaltung und zu einer breit und fundiert abgestützten Regierungs- und Verwaltungstätigkeit beiträgt.

Gleichzeitig wird damit ein Überblick über *alle Hilfsmittel*, über welche Regierung und Verwaltung verfügen, gegeben. Es sind dies - nebst den in eigenen Kapiteln geordneten Stabs- und Unterstützungsorganen Bundeskanzler, Generalsekretäre, Staatssekretäre:

- allgemeiner Planungs- und Koordinationsauftrag an Bundesrat und Verwaltung;
- Generalsekretärenkonferenz (in der Variante: Zusammenkünfte von Staatssekretären nach Bedarf, Konferenz der zentralen Verwaltungsdirektoren);
- Informationskonferenz;
- andere Planungs- und Koordinationsorgane: permanent oder ad hoc tätig;
- Projektorganisationen: über-, inter- oder innerdepartemental;
- verwaltungsexterne Berater, Experten, Kommission, Organisationen.

Im VwOG sprach man von eingegliederten, von allgemeinen und speziellen Stabsstellen sowie von aussenstehenden Beratern und Kommissionen. Diese sehr systematisch aufgebaute, indes Begriffsdefinitionen voraussetzende und zu Gesetzeswiederholungen führende Einteilung ist im neuen Gesetz in dem Sinne vereinfacht worden, als nicht mehr explizit von der - immer wieder Einteilungsschwierigkeiten bietenden - Unterscheidung von Stabs- bzw. Linienorganen ausgegangen wird, sondern dass die Hauptanwendungsfälle der Stabsorgane beim Namen genannt (Art. 59 und 60) oder inhaltlich umschrieben (Art. 61, 62 und 63) sind. Werden weitere, insbesondere nichtständige Organe benötigt, so liegt deren Schaffung schon in der allgemeinen Organisations-, Koordinations- oder Bearbeitungskompetenz des Bundesrates oder eines Departementsvorstehers, und sie werden im neuen Gesetz - abgesehen von der Erwähnung in allgemeiner Formulierung wie etwa in den Artikeln 57 und 58 - nicht mehr speziell aufgezählt. Zu derartigen Organen gehören insbesondere auch Gruppen mit Beteiligung von Staatssekretären, die einzelne Geschäfte, Fragen oder Fragenkomplexe beraten oder zuhanden des Bundesrates vorbereiten.

#### **Artikel 57 VE Planung**

Zu einem guten Funktionieren des Staates und seiner Organe gehört unter anderem das Planen. Das Gesetz kommt bereits in Artikel 5 bei der Beschreibung der Regierungsobliegenheiten (Abs. 3: Bestimmung der Regierungspolitik) inhaltlich darauf zu

auch in Zukunft in jedem Departement die zentrale Funktion der Generalsekretäre existiert, wie sie durch die letzten Entwicklungen und Rechtsänderungen entstanden ist und heute praktiziert wird. Mit Blick auf den umfangreichen Koordinationsbedarf in der Bundesverwaltung und auf eine wirkungsvolle Unterstützung des Bundesrates wie auch der einzelnen Departementsvorsteher muss - neben den Aufgaben der Bundeskanzlei - insbesondere auch die Konferenz, in der die Träger dieser zentralen Funktionen unter der Leitung des Stabschefs des Bundesrates tagen, ihre wichtige Rolle wahrnehmen können.

Absatz 1 hält denn auch fest, dass die Generalsekretärenkonferenz das oberste Koordinationsgremium in der Bundesverwaltung ist. Ihr kommen verschiedene Funktionen zu, die bei ihren Bearbeitungen und Beratungen je nach Geschäft zur Anwendung gelangen: eigentliche Koordinationsfunktionen, Planungsfunktionen, Konsultativfunktionen, Schlichtungsfunktionen, Orientierungsfunktionen, Richtlinienfunktionen oder Entscheidfunktionen.

Wichtigste Aufgabe ist die Ausübung der eigentlichen Koordinationsfunktion. Es geht dabei um alle möglichen Themen, die departementsübergreifenden Charakter haben oder aus bestimmten Gründen departementsübergreifend bekanntzumachen sind. Teilweise kann es sich um reine Informationen handeln, teilweise um die Organisation von Koordinationsbemühungen, welche in den Einzelheiten an anderer Stelle vorgenommen werden, und schliesslich um das eigene Veranlassen und koordinierende Tätigwerden, etwa durch das Absprechen von Federführungen, das Regeln von Fristen oder das Verpflichten zur Zusammenarbeit.

Absatz 2 weist auf die vielen bestehenden Koordinationsorgane im Bund hin. Soweit diese auf einem Sachgebiet tätig sind, kümmert sich die Generalsekretärenkonferenz nicht darum, es sei denn, sie wird von einem derartigen Organ aus bestimmten Gründen, z.B. in ihrer Konsultativ- oder Schlichtungsfunktion, angerufen. Darüber hinaus aber hat sie in diesen Fällen nur subsidiäre Aufgaben, indem sie in geeigneter Form tätig werden müsste, wenn dies das besondere Koordinationsorgan nicht tut.

Im Rahmen der Vorbereitung von Bundesratsgeschäften geht es darum, dass die Generalsekretärenkonferenz grundsätzlich in jedem Stadium, in dem sich ein Dossier befindet, von den Departementen eingeschaltet werden kann. Vielfach wird es dabei um Orientierungen, um das Hinweisen auf besondere Probleme und um das Einholen von Ansichten und Anregungen aus den übrigen Departementen gehen. Ferner können daraus auch Diskussions- und Koordinationsansätze resultieren. Kurz von einer Bundesratssitzungen kann die Generalsekretärenkonferenz ferner im Rahmen des Mitberichtsverfahrens als Informations- und "Schlichtungsgremium" dienen, indem Differenzen zwischen den Departementen vorgebracht und deren Bereinigung nach Möglichkeit eingeleitet wird.

Absatz 3 spricht besonders die in einem weiten Sinne verstandene Planungsfunktion der Generalsekretärenkonferenz an. So kann sie sich auf Anregung des zuständigen Departements über deren Planungen und Vorhaben aussprechen. Ferner soll sie - beispielsweise aus Auftrag des Bundesrates oder aufgrund von Anstössen aus den Departementen oder von Stabsorganen des Bundes wie Kommissionen, Sonderstäben und Stabsämtern - zuhanden des Bundesrates einzelne Geschäfte oder Unterlagen für Aussprachen und Klausuren vorbereiten bzw. vorbereiten. Auf diese Weise können auch mögliche auf den Bund und den Bundesrat zukommende politische und gesellschaftliche Themen in den Beratungs- und Entscheidungsprozess des Bundesrates geleitet werden. Bei Beratungen der Generalsekretärenkonferenz dieser Art kann es indessen nicht um eine Vorwegnahme der bundesrätlichen Diskussion oder um einen Ersatz für Fachdiskussionen bei den zuständigen Bundesorganen gehen, sondern darum, in geeigneten Fällen, in denen der departementsübergreifende Aspekt besonders hervortritt, eine alle Seiten beachtende Sicht einzubringen. Damit wird gleichzeitig ein zusätzliches Element zur Stärkung des strategischen Entscheidungsprozesses des Bundesrates angeboten.

#### **Artikel 60 VE Informationskonferenz**

Die Informationskonferenz ist die neu benannte bisherige Konferenz der Informationschefs der Bundesverwaltung (KID). Sie behält die Funktionen, die sie bereits heute wahrnimmt. Die Formulierung ist auf die Hauptvarianten der Artikel 33 und 45 VE zugeschnitten. Bei einem Verzicht auf eigentliche Regierungs- und Departementssprecher wäre - in Analogie zu Artikel 57 VwOG und gemäss dem neuen Konzept der Flexibilität und der möglichst gering gehaltenen gesetzlichen Fixierungen - auf eine explizite Nennung der Mitglieder zu verzichten.

Alle Informationsfragen mit Interesse für mehrere Departemente werden in diesem Gremium diskutiert. Im Verhältnis zur Generalsekretärenkonferenz bedeutet dies, dass die Informationskonferenz als Spezialorgan in Informationsfragen vorgeht und dass die Behandlung aller Koordinationsfragen in diesem Themenbereich ihr direkt obliegt. Es geht dabei um Absprachen - über Art und Zeitpunkt von Informationen und Informationsveranstaltungen - sowohl zu departementalen wie auch zu bundesrätlichen Informationen.

In der Betreuung der Bundesratssitzungen liegt eines der Schwergewichte der Informationskonferenz. Einseits geht es um die Vorbereitung und Bewältigung der wöchentlichen Sitzungen hinsichtlich der Informationsbelange und eines koordinierten diesbezüglichen Ablaufs. Andererseits müssen bei der Planung der Bundesratssitzungen und deren Beratungsgegenständen auf längere Sicht hinaus neben sachpolitischen Überlegungen auch die Anforderungen hinsichtlich der Information berücksichtigt werden. Die Informationskonferenz nimmt diese Anliegen wahr und artikuliert die entsprechenden Bedürfnisse.

Im weiteren ist die Informationskonferenz das Diskussionsforum für Grundsatzthemen der Information.

#### **Artikel 61 VE** Weitere ständige Planungs- und Koordinationsorgane

Mit dieser Bestimmung werden alle permanenten und in einem weiten Sinne Stabsfunktionen ausübenden Organe des Bundes umschrieben. Es sind dies neben Arbeitsgruppen und Fachkonferenzen (z.B. für Wissenschaft und Forschung oder für Informatik) auch Verwaltungseinheiten wie etwa die Zentralstelle für Gesamtverteidigung, die man nach dem VwOG zu den Stabsstellen gemäss Artikel 39 zählte.

Soweit sich in (den unzähligen) Einzelfällen im Verlauf von Bearbeitungen in der Verwaltung ein zusätzlicher Planungs- und Koordinationsbedarf ergibt, ist die Schaffung oder auch Selbsteinsetzung von ad hoc-Gruppen als selbstverständliche Tätigkeit im Rahmen dieser Bearbeitungen nicht explizit erwähnt. Sie sind in den verschiedensten Zusammensetzungen möglich, bis hin zur Beteiligung mit Staatssekretären.

#### **Artikel 62 VE** Überdepartementale Projektorganisation

Wie zu Artikel 61 bemerkt, gilt auch in bezug auf die Projektorganisation, dass in diesem Gesetz nur die besonders hervorstehenden Fälle geregelt werden. Unter dieser Schwelle können alle notwendigen, aus der allgemeinen Organisation-, Koordinations- und Bearbeitungskompetenz und -pflicht von Bundesrat und Departementen fliessenden organisatorischen Vorkehren zur Lösung eines Problems getroffen werden.

Mit Artikel 62 soll ein wesentlicher Beitrag zur überdepartementalen Koordination geleistet werden. Er handelt von Projektorganisationen für den Bundesrat direkt. Es geht darum, dass für die Lösung eines Problems eine speziell darauf ausgerichtete Projektorganisation eingesetzt wird, die sich nicht mit der Organisation für die Abwicklung der normalen Geschäfte deckt. Mit anderen Worten: neben der ordentlichen Organisation wird eine zusätzliche Projektorganisation gebildet, der alle für die Projektabwicklung notwendigen Attribute übertragen werden (Kompetenzen, Ressourcen usw.).

Nicht jeder Problemlösungsvorgang kann als Projekt bezeichnet werden. Ein Projekt im hier verstandenen Sinne ist ein grösseres Vorhaben mit einem eindeutig definierbaren Anfang und einem eindeutig definierbaren Abschluss. Es ist gekennzeichnet durch:

- eine interdisziplinäre oder organisationsübergreifende Aufgabenstellung, die besondere Kenntnisse und Erfahrungen aus mehreren Fachgebieten voraussetzt;
- einen Einmaligkeits-, Besonderheits-, Neuheitsaspekt;
- das Zusammenwirken unterschiedlicher Einflussfaktoren;
- Komplexität, Unsicherheit, Risiko;

- die Beteiligung mehrerer Stellen;
- das Fehlen einer gemeinsamen zuständigen vorgesetzten Stelle;
- das Fehlen von Kapazitäten der ordentlichen Organisation, diese (zusätzliche) Aufgabe anzugehen;
- den Einsatz verschiedener Mittel.

Bei Aufgaben oder Problemlösungen, die in den Zuständigkeitsbereich von zwei oder mehreren Departementen fallen, lassen sich grundsätzlich drei Arten von überdepartementalen Geschäften unterscheiden:

- **Ordentliche Kollegiumsgeschäfte:** Bei diesen Geschäften ist eine Abwicklung über die departementale Organisation grundsätzlich vorzuziehen. Das federführende Departement stellt die Anträge an den Bundesrat. Für diese Geschäfte muss keine überdepartementale Projektorganisation eingesetzt werden.
- **Ausserordentliche, einmalige, überdepartementale Geschäfte von wesentlicher Bedeutung und politischer Tragweite:** Eine Zuordnung dieser Geschäfte an ein einzelnes Departement ist unzweckmässig, da verschiedene Departemente in gleichem Ausmass davon betroffen sind. Damit diese Geschäfte möglichst reibungslos abgewickelt werden können, muss eine "Ausnahmeorganisation", d.h. Projektorganisation eingesetzt werden. Dabei kann die Projektarbeit grundsätzlich das Ämterkonsultationsverfahren ersetzen. Die Anträge an den Bundesrat erfolgen nicht über ein einzelnes, federführendes Departement, sondern über die Projektsteuerung.
- **Strategische Geschäfte (insb. Legislaturplanung):** Da es sich um ein periodisch wiederkehrendes Projekt handelt, können mit der Zeit bestimmte Normen und Regelungen für eine entsprechende Projektabwicklung eingeführt werden. In diesem Fall ist nicht ein einzelnes Departement für die Antragstellung an den Bundesrat vorgesehen, sondern die Bundeskanzlei. Der Bundesrat, die Departemente und die Bundeskanzlei regeln das Verfahren speziell.

Projektorganisation nach Artikel 62 VE kommt nur im zweiten Fall zum Zug. Pro Jahr dürften nur wenige Aufgaben auf diese Art in Angriff genommen werden. Deren Wichtigkeit muss es rechtfertigen, dass sich der Bundesrat damit befasst, indem er den Anstoss zur Schaffung der Projektorganisation gibt sowie den Auftrag formuliert und ihr dafür die nötigen Kompetenzen und Mittel zuspricht. Die Wichtigkeit muss es auch rechtfertigen, dass während der gesamten Projektbearbeitung eine hochrangige Steuerungsgruppe (z.B. ein Staatssekretärenausschuss oder selbst ein bundesrätlicher Ausschuss) das Projekt dauernd begleitet und bei zentralen Zwischenentscheiden den Bundesrat konsultiert. Der Projektleiter, dem mit seinem Projektteam die eigentliche Projektbearbeitung obliegt, muss ebenfalls hierarchisch sehr hoch angesiedelt sein, z.B. als Staatssekretär, der die Möglichkeit hat, mit beratender Stimme an einschlägigen Verhandlungen des Bundesrates teilzunehmen. Diese Mechanismen sollen eine permanente "Rückkoppelungen" der Projektorganisation an die Linie und an die Entscheidungsinstanzen garantieren, so dass die Arbeiten jederzeit breit abgestützt sind und im Sinne des Auftraggebers (Bundesrat) voranschreiten. Eine so



verankerte Projektorganisation soll andererseits grundsätzlich administrativ nicht einem Departement unterstellt, sondern bei der Bundeskanzlei angegliedert werden, damit gesichert ist, dass die Aspekte der Bundesratspolitik und nicht jene einer Departementspolitik im Vordergrund stehen, und damit auch eine zentrale Koordination und Information gewährleistet ist. Anträge aus Projektmanagement sollen über die Bundeskanzlei an den Bundesrat gelangen.

Aus Artikel 62 Absatz 1 VE geht hervor, dass bei Geschäften, bei denen eine überdepartementale Projektorganisation eingesetzt wird, der Auftraggeber (Projektträger) immer der Bundesrat ist. Er überträgt in diesem Falle die Federführung nicht an ein einzelnes Departement, sondern an die entsprechende Projektorganisation, d.h. an eine Projektsteuerungsgruppe bzw. an eine Projektleitung (Art. 62 Abs. 2 und 3 VE). Die Projektorganisation umfasst das gesamte Fachwissen, das für die Aufgabenerfüllung bzw. Problemlösung einen sachlichen Beitrag leisten kann.

Die Steuerungsgruppe ist überdepartemental zusammengesetzt. Sie wird hauptsächlich aus Staatssekretären gebildet (Abs. 3 VE), unter Beteiligung von Vertretern aus Fachämtern und weiteren geeigneten Personen. Im Einzelfall kann es sich auch um einen Bundesratsausschuss handeln. Die Steuerungsgruppe bereitet zusammen mit der Projektleitung die Bundesratsanträge vor. Dazu gehören auch die Vor- und Zwischenentscheide, die für die grundsätzliche Richtung und das Vorgehen des Projektverlaufs massgebend sind. Die Bundesratsanträge werden administrativ über die Bundeskanzlei an den Bundesrat weitergeleitet.

In der Steuerungsgruppe vertreten ist auch der Projektleiter. Er sollte in der Regel Staatssekretär sein (Abs. 4). Der Projektleitung obliegt die operative Leitung des Projektes. Sie organisiert die eigentliche Projektbearbeitung im Projektteam, welches für die Ausführung zuständig ist.

#### **Artikel 63 VE**      Externe Beratungsorgane

Diese Bestimmung fasst die im VwOG an verschiedenen Orten zu findenden Hinweise auf den Einsatz externer Personen zusammen. Zulässig ist auch der Beizug von Organisationen, beispielsweise von Beratungsbüros. Ausdrücklich im Gesetz erwähnt sind die ausserparlamentarischen Kommissionen, die eine besondere Stellung im Vorverfahren der Gesetzgebung sowie teilweise bei Vollzugsaufgaben des Bundes haben.

#### **Dritter Titel:**      **Verschiedene Bestimmungen**

An dieser Stelle sind verschiedene Artikel eingefügt, die nicht von zentraler Bedeutung sind und dennoch Fragen beantworten, die eine gesetzliche Regelung verdienen. Im VwOG waren sie voll im Gesetz integriert, was die Lesefreundlichkeit belastete. Einzelne

Bestimmungen befassen sich überdies mit Sonderfragen und sind systematisch nicht einzuordnen, so dass sie in dieser "Sammelrubrik" Platz gefunden haben.

Bei den meisten Bestimmungen handelt es sich in übertragenem Sinne um "anstellungs- oder beamtenrechtliche" Vorschriften. Für die eigentlichen Beamten und Angestellten des Bundes finden sich denn auch in der Beamtengesetzgebung die entsprechenden Regelungen.

#### **Artikel 64 VE**      **Amtssitz**

Wie im bisherigen Gesetz werden Bundesrat, Departemente und Bundeskanzlei darauf verpflichtet, ihren Amtssitz in der Stadt Bern zu nehmen. Anders ist es für die kleineren Verwaltungseinheiten, insbesondere die Bundesämter, die sich grundsätzlich in der ganzen Schweiz verteilen können.

Die Bezeichnung des Amtssitzes Bern weist einerseits auf die Hauptstadtfunktion hin, wengleich dies kein schweizerischer Rechtsbegriff ist. Die Bestimmung bildet aber die materielle Grundlage für die Regelung der Beziehungen mit der Sitzgemeinde.

Die Verpflichtung der Regierungs- und Verwaltungsspitzen ist auf einen gemeinsamen Amtssitz hat in erster Linie praktische (arbeitstechnische) Gründe. Sie kann überdies als Ausdruck des Kollegialprinzips betrachtet werden. Von zentraler Bedeutung ist, dass, wenn schnelles Zusammentreten und Handeln gefordert ist, dies auch in der Realität geschehen kann.

Bei dezentralisierten Verwaltungsstellen kommen neue, regional- und staatspolitische Überlegungen ins Spiel, die den Effizienz- und Kohärenzanliegen in der Bundesverwaltung vorangestellt werden. Die Verlegung und Schaffung von Arbeitsplätzen und -möglichkeiten in der ganzen Schweiz soll insbesondere auch eine ausgeglichene Vertretung aller Sprachgruppen in der Verwaltung fördern.

#### **Artikel 65 VE**      **Wohnort der Mitglieder des Bundesrates und des Bundeskanzlers**

Diese Bestimmung regelt nicht einen zivil- oder steuerrechtlichen Wohnsitz, sondern den tatsächlichen Ort, an dem die Magistratspersonen während ihrer Amtstätigkeit wohnen. Im Interesse ihrer Tätigkeit müssen sie in kurzer Zeit ihren Amtssitz erreichen können.

Diese Bestimmung, die schon das bisherige Gesetz kannte, verliert mit den modernen Verkehrsmitteln an Bedeutung. Sie wird auch relativiert durch die notwendige vermehrte Reisetätigkeit aller Behördenmitglieder, insbesondere auch ins Ausland. Es ist jedoch üblich, dass die Mitglieder des Bundesrates und der Bundeskanzler während den Arbeitstagen in Bern weilen oder in einer erträglichen Pendlerdistanz wohnen.

Anforderungen dieser Art an die Staatssekretäre sind hier nicht aufgenommen. Für sie genügt eine Regelung in der einschlägigen Verordnung.

Für die übrigen Personen der Bundesverwaltung gilt die Beamtengesetzgebung.

#### **Artikel 66 VE** Unvereinbarkeiten

Diese Bestimmung führt den Grundsatz aus, dass es sich um Vollämter handelt und dass sich alle Personen mit ihrer ganzen Kapazität dem Amt zu widmen haben. Gleichzeitig soll mit der Regelung Interessenkonflikten vorgebeugt werden, indem von vorneherein jede Tätigkeit ausgeschlossen werden soll, auch jede nebenamtliche, wenn damit wirtschaftliche Interessen verbunden sein können. Dazu zählt auch die Arbeit in Organisationen mit wirtschaftlicher Tätigkeit ohne Gewinnerorientierung.

Mitgliedschaften von Amtes wegen oder aus Auftrag des Bundesrates, etwa in halbstaatlichen Organisationen, sind vom Verbot ausgenommen. Bei der Tendenz der Auslagerung gewisser Bundesaufgaben an selbständige Organisationen, ist - im Sinne einer Aufsicht des Bundes und der Möglichkeit seiner Einflussnahme auf Politik und Einzelentscheide eines solchen Unternehmens - die Beiteiligung von Vertretern des Bundes geradezu geboten.

Während derartige Mitgliedschaften für die Magistratspersonen selten sind und sich auf Einzelfälle mit Ehrencharakter aus dem wissenschaftlichen oder gemeinnützigen Bereich beschränken, sind sie für Staatssekretäre, die in dieser Bestimmung ausdrücklich erwähnt sind, häufiger denkbar, insbesondere dann, wenn sie *als Vertreter des Bundes* in bestimmten Gesellschaften und Organen Dritter Einsitz nehmen (zumeist im Sinne einer Aufsichtswahrnehmung im Interesse des Bundes).

Auch hier gilt für die übrigen Personen der Bundesverwaltung die Beamtengesetzgebung.

#### **Artikel 67 VE** Verwandtenausschluss

Die Regelung ist gegenüber der Bestimmung im bisherigen Gesetz bedeutend vereinfacht worden. Im Vergleich zu anderen möglichen, insbesondere wirtschaftlichen Interessenkonflikten - etwa nach Artikel 66 VE - bedarf der Verwandtenausschluss keiner restriktiveren Ordnung. Die verwandtschaftlichen Unvereinbarkeiten gingen bisher so weit, dass mit Sicherheit nicht einmal allen direkt Betroffenen alle Beziehungen dieser Art bekannt waren. Überdies waren die rechtlichen Konsequenzen teilweise unklar oder stossend, indem etwa die Anwendung des Wortlautes dazu geführt hätte, dass mit der Wahl eines Amtsdirektor das im vierten Grad verwandte oder verschwägerte Mitglied des Bundesrates automatisch aus seinem Amt ausgeschieden wäre. Die neue Formulierung verzichtet auf diese nicht praktikablen Anforderungen, enthält nur noch die Grundsätze der

Unvereinbarkeit auf höchster Stufe und überlässt es der Praxis, vernünftige Lösungen im Einzelfall zu finden. Allenfalls kann die Organisationsverordnung des Bundesrates Ausführungsvorschriften aufnehmen.

**Artikel 68 VE**      Genehmigung von kantonalem und interkantonalem Recht

Diese Bestimmung könnte einmal in einem Bundesgesetz über die Beziehungen zu den Kantonen Eingang finden. Vorläufig soll sie, wie bisher, in diesem Gesetz angesiedelt sein, allerdings nicht mehr an der zentralen Stelle über die wichtigsten Funktionen und Aufgaben des Bundesrates.

**Artikel 69 VE**      Aktenablieferung

Diese Bestimmung dürfte zu gegebener Zeit im geplanten Bundesgesetz über das Bundesarchiv Eingang finden. Vorläufig soll sie, damit die Archivierungspflicht weiterhin festgeschrieben ist, wie bis anhin in diesem Gesetz aufgeführt werden.

**Vierter Titel:**      **Schlussbestimmungen**

**1. Kapitel:**      **Aufhebung und Änderung von anderen Bundesgesetzen**

**Artikel 70 VE**      Aufhebung des Verwaltungsorganisationsgesetzes

Das vorliegende neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ersetzt das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 vollständig.

**Artikel 71 VE**      Änderung von anderen Bundesgesetzen

Gleichzeitig mit diesem Gesetz müssen geändert werden:

- das Verantwortlichkeitsgesetz, das im Geltungsbereich mit der neuen Kategorie der Staatssekretäre ergänzt werden muss;
- das Geschäftsverkehrsgesetz, in dem die Auftritte der Staatssekretäre vor der Bundesversammlung und vor den parlamentarischen Kommissionen vorgesehen werden müssen;
- das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVG), welches die Tatbestände aufnehmen muss, die in Artikel 61 Absatz X aufgeführt waren (Beschwerden gegen Verfügungen), eigentlich aber direkt in das VwVG gehören.

Weitere Gesetzesänderungen können sich - je nach Entwicklung der Praxis mit dem neuen RVOG - relativ bald aufdrängen. Verwiesen sei etwa auf das Finanzhaushaltsgesetz, welches allenfalls im Zusammenhang mit der überdepartementalen Projektorganisation (Art. 62 VE)

oder mit der Autonomisierung von Bundesämtern (Art. 55 Abs. 2 VE) mit neuen Budgetvorschriften ergänzt werden könnte.

## **2. Kapitel: Referendum und Inkrafttreten (Artikel 72 VE)**

Die übliche Übertragung der Kompetenz zur Festsetzung des Inkrafttretens auf den Bundesrat ist auch bei diesem Gesetz zweckmässig.

### **Variante für die Institution der Staatssekretäre:**

Es werden nur jene Bestimmungen kommentiert, die gegenüber dem Haupttext geändert haben.

#### **Artikel 43 VE (Var.) Organisation und Führung des Departements (Art. 62)**

Hier geht es vor allem um die bereits in den allgemeinen Ausführungen zur Erweiterung der Leitungsorganisation dargelegte Aufspaltung und Aufhebung der Funktion des Generalsekretärs. Die sogenannten zentralen Dienste - Administration, Rechnungswesen, Rechtsdienste, Personal usw. - werden einem gemeinsamen hierarchischen Chef unterstellt (Direktor der zentralen Dienste), während Koordination und Planung zum Grundstock des Pflichtenhefts des Staatssekretärs werden. Die grossen Vorteile dieser Lösung liegen darin, dass die Staatssekretäre zwingend in zentrale Leitungsfunktionen der Departemente eingewiesen werden und damit auch jede Konkurrenzsituation mit dem bisher in diesen Funktionen tätigen Generalsekretär entfällt. Die gleichzeitig entstehende Verwaltungsdirektion kann sich der vielseitigen administrativen Koordinationsbedürfnisse gründlicher annehmen als dies der Generalsekretär bisheriger Prägung kann, der doch vom Departementsvorsteher für die Unterstützung in vielen Leitungsaufgaben beansprucht wird.

#### **Artikel 49 VE (Var.) Funktionen**

Hier kommt die Uebernahme der Koordinationsaufgaben des Generalsekretärs (nach bisherigem Recht) in das Pflichtenheft des Staatssekretärs zum Ausdruck.

Absatz 1 nennt neben den Führungs- und Beratungsfunktionen des Staatssekretärs neu auch die Koordination auf departementaler Stufe und leitet mit der besonderen Erwähnung der Vertretungsfunktionen auch gleich über zum zweiten Kern des Aufgabenbereichs der Staatssekretäre, die Vertretung des Departementsvorstehers im In- und Ausland, unter Voranstellung der parlamentarischen Kommissionen und des Parlaments selbst.

Völlig neu und ganz aus dem bisherigen Pflichtenheft des Generalsekretärs (Art. 47 VE) übernommen, sind die Absätze 3-5, die den Staatssekretär für die Koordination im weitesten

Sinne des Wortes, ferner für die Vorbereitung der Entscheide des Departementsvorstehers und der Verhandlungen des Bundesrates verantwortlich erklärt und ihm schliesslich auch die Unterstützung des Departementsvorstehers in dessen Aufsichtsfunktionen zur Pflicht macht.

In diesem Artikel ist zu beachten, dass er nur noch in Absatz 2 die Kann-Formel verwendet. Die Absätze 1 sowie 3-5 weisen dem Staatssekretär (es können auch deren zwei sein) konkret umschriebene Aufgaben zu, die in jedem Departement anfallen und deshalb dazu führen, dass in jedem Departement für diese Aufgaben auf höchster Ebene ein Staatssekretär gewählt werden muss.

### **Einleitung zu den Artikeln 59 und 59bis VE (Var.)**

Im Verwaltungsorganisationsgesetz war für die gegenseitige Information und zur Regelung von Koordinationsfragen die Generalsekretärenkonferenz aufgeführt. Mit der Aufteilung der Aufgaben der Generalsekretäre einerseits auf einen koordinierenden Staatssekretär und andererseits auf den zentralen Verwaltungsdirektor muss auch die überdepartementale Koordination neu geordnet und auf zwei Koordinationsorgane verteilt werden. Während es bei der Direktorenkonferenz gemäss Artikel 59bis VE um die klassischen Koordinationsthemen geht, befasst sich Artikel 59 VE etwa mit Funktionen, welche die Generalsekretärenkonferenz in neuerer Zeit insbesondere im Rahmen des Mitberichtsverfahrens bei der Vorbereitung der Bundesratssitzungen ausgeübt hat.

### **Artikel 59 VE (Var.)      Überdepartementale Koordination**

Soweit es um die Betreuung, Beratung oder Vorbereitung von einzelnen departementsübergreifenden Geschäften oder Fragestellungen geht, sind die Pflicht dazu und die Möglichkeiten zur Ergreifung geeigneter organisatorischer Vorkehren (Einzelgespräche, koordinierende Sitzungen, Arbeitsgruppen u.a., mit oder ohne Beteiligung von Staatssekretären sowie von Amtsdirektoren) im allgemeinen Koordinationsauftrag enthalten (vgl. einleitende Erläuterungen zu diesem Kapitel).

Artikel 59 handelt von der überdepartementalen Koordination, die etwa bei der Planung und der Vorbereitung von Bundesratssitzungen erforderlich ist oder bei welcher der Bundeskanzler aus anderen Gründen den Kontakt mit den Staatssekretären benötigt. Es geht nicht um die Einsetzung eines Verwaltungskabinetts, sondern um die Regelung von Koordinationsfragen, wenn es die Geschäfte erfordern. Die Bestimmung lässt offen, ob und wie regelmässig die Staatssekretäre, beispielsweise in der Zusammensetzungen mit den sieben koordinierenden Staatssekretären, zusammentreten. In einer derartigen Ausgestaltung könnte eine der heutigen Generalsekretärenkonferenz nahe kommende Form gefunden werden (vgl. dazu Erläuterungen zu Art. 59 VE im Haupttext).

**Artikel 59bis VE (Var.)** Konferenz der Direktoren der zentralen Dienste

Die Konferenz der zentralen Verwaltungsdirektoren behandelt Fragen des Verwaltungsmanagements. Es geht darum, dass die eigentlichen Fachleute aus jedem Departement zusammentreten und in den Dienstleistungsbereichen zugunsten der eigenen Verwaltung für die Erarbeitung und Anwendung einheitlicher Grundsätze sorgen. Auf diese Weise wird die Behandlung der klassischen verwaltungsinternen Koordinationsthemen den Spezialisten direkt übertragen und damit professionalisiert.

Im einzelnen geht es etwa um Administration, Geschäftsabläufe, Personal- und Finanzwesen, Ressourcen- und Logistikfragen allgemein, ferner um den Informatikbereich sowie um viele praktische Abstimmungsprobleme und die Suche nach Erleichterungen im Alltag. Auf allen diesen Gebieten sollen die spezialisierten Verwaltungsdirektoren gemeinsam mit den zuständigen Vertretern der Querschnittsämter die Koordinationsfragen klären und Einzelprobleme lösen.

Je nach Art der Themen und auch aus Gründen der Belastung kann es sinnvoll sein, den Vorsitz einem Vizekanzler zu übertragen, so etwa bei der Behandlung administrativer Einzelheiten von Geschäftsabläufen oder von Akten- und Registrierungshandhabungen.



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT  
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, den 12. Mai 1993

An den Bundesrat

Regierungsreform 1993: Vorentwurf für Gesetz und Erläuterungen

M i t b e r i c h t

zum Aussprachepapier der BK vom 30. April 1993

Im Hinblick auf die Klausursitzung vom 12. Mai 1993 gestatten wir uns, **Änderungsanträge zum Vorentwurf (VE) RVOG** artikelweise zu unterbreiten und jeweils stichwortartig zu begründen. Die politische Wertung wird anlässlich der Sitzung mündlich vorgetragen werden.

Art. 14 VE

**ANTRAG:** Streichung.

Die im Gesetz enthaltenen Vorschriften sind ausreichend. Einzelheiten können wie bisher der Übung überlassen bleiben; es bedarf zu ihrer Regelung keiner Verordnung.

Art. 16 Abs. 2 VE

**ANTRAG** (Neufassung):

*Der **Bundesrat** regelt das Mitberichtsverfahren.*

Das Mitberichtsverfahren ist ein ganz wesentliches Arbeitsinstrument des Regierungskollegiums; der Bundesrat muss deshalb die Verantwortung für die Regelung selbst übernehmen.



**Art. 20 Abs. 4 und 5 VE**

**ANTRAG:** Restriktivere, auf Anhörung beschränkte Teilnahme Dritter an Bundesratssitzungen.

Der VE geht unseres Erachtens zu weit, beeinträchtigt die Kollegialität und beschwert unnötig die Sitzungen. Dritte dürfen nicht über beratende Stimme verfügen; sie sollen lediglich angehört werden. Zudem sollen sich solche Anhörungen grundsätzlich auf Staatssekretäre beschränken.

**Art. 31 Abs. 2 VE**

**ANTRAG:** "... und übernimmt Aufsichtsfunktionen" zu streichen.

Die Verwaltungskontrolle obliegt dem Bundesrat. Die gleichnamige Verwaltungsstelle ist der BK nur administrativ unterstellt. Die Aufsicht über die Bundesverwaltung ist somit nicht Sache des Kanzlers.

**Art. 31 Abs. 3 VE**

**ANTRAG** (Ergänzung):

*Dabei arbeitet er eng mit den Departementen zusammen.*

Sowohl bei der Vorbereitung des Geschäftsberichts als auch der Regierungsrichtlinien nimmt die BK Koordinationsfunktion wahr. Dieser Funktion kann sie aber nur in enger Zusammenarbeit mit den Departementen gerecht werden.

**Art. 33 VE**

**ANTRAG:** Streichung des Haupttextes zugunsten der Variante; **eventuell** Beibehaltung des Haupttextes mit folgender Neufassung von Satz 2 in Abs. 1:

*Dieser sorgt **im Einvernehmen** mit den Departementen für die geeigneten Vorkehrungen zur Information der Öffentlichkeit.*

Der Einfluss des jeweils federführenden Departementes auf das Informationswesen muss gewahrt bleiben. Gegebenenfalls wäre deshalb nicht nur Zusammenarbeit mit den Departementen vorzusehen, sondern das Einvernehmen herzustellen.

Art. 40 Abs. 1 VE

**ANTRAG:** "... und dessen Stellvertreter ..." zu streichen.

Die Stellvertretung bezieht sich ohne besondere Erwähnung auch auf die Unterschriftsberechtigung des Vertretenen. Wäre dies anders, müssten die Stellvertreter der Staatssekretäre und jene der Direktionsmitglieder von Gruppen und Ämtern ebenfalls ausdrücklich genannt werden.

Art. 42 Abs. 3 VE

**ANTRAG** (Ergänzung):

"Er kann persönliche Mitarbeiter bestellen, **deren Aufgabe er umschreibt.**"

Art. 45 Abs. 1 VE

**ANTRAG:** Streichung (gemäss Variante).

Art. 46 Abs. 2 VE

**ANTRAG:** Streichung.

Richtigerweise überlässt Art. 43 VE die Organisation des Departementes dem Departementsvorsteher. Diese Kompetenz muss sich auch auf den Aufgabenbereich des Generalsekretärs erstrecken.

Art. 47 Abs. 3 VE

**ANTRAG:** Streichung.

Die Begründung entspricht jener zum Streichungsantrag unter Art. 46 Abs. 2 VE (Wahrung der Organisationskompetenz des Departementsvorstehers).

Art. 48 Abs. 1 VE

**ANTRAG:** Streichung der Variante.

Die Variante lässt zwar *höchstens* vier Staatssekretäre zu. Staatssekretäre sollten aber nur zurückhaltend, nach Massgabe zwingender Bedürfnisse ernannt werden. Die Nennung einer Höchstzahl könnte zum Ausschöpfen des Kontingents animieren und damit zur Entwertung des Titels führen.

**Art. 48 Abs. 3 VE**

**ANTRAG:** Streichung von Satz 2.

Dass in der Verordnung über die Staatssekretäre deren Stellung und Aufgaben umschrieben wird, versteht sich von selbst.

**Art. 50 Abs. 2 VE**

**ANTRAG:** Streichung (einschliesslich der Variante).

Die Wahl der Staatssekretäre muss - wie die Wahl der übrigen Spitzenbeamten - vollumfänglich in der Kompetenz der Exekutive verbleiben.

**Art. 51 Abs. 1 VE**

**ANTRAG** (Neuformulierung):

*"Der Departementsvorsteher kann die ihm unterstellten Staatssekretäre jederzeit aus ihrer Funktion als Staatssekretär entlassen."*

Die Neuformulierung stellt klar, dass die Entlassung aus der Funktion des Staatssekretärs durch den Departementsvorsteher erfolgt und keine Auflösung, sondern nur die Umgestaltung des Beamtenverhältnisses nach sich zieht.

**Art. 52 VE**

**ANTRAG:** Streichung von Satz 2.

Auch Staatssekretäre sollen ihre Aufträge ausschliesslich vom zuständigen Departementsvorsteher erhalten. Die direkte Verantwortlichkeit gegenüber dem Regierungskollegium wäre gar nicht praktikabel. Das Kollegium müsste wohl die tatsächliche Aufsichtsfunktion der BK delegieren. Diese Lösung lehnen wir jedoch ab (vgl. unseren Antrag zu Art. 31 Abs. 2 VE).

**Art. 53 Abs. 2 VE**

**ANTRAG:** Streichung von "vorübergehend".

**Art. 59 Abs. 2 und 3 VE**

**ANTRAG:** Streichung; eventuell ergänzen, dass Querschnittsämter beizuziehen sind.

Insbesondere Abs. 3 birgt die Gefahr in sich, dass die Generalsekretärenkonferenz Geschäfte an sich zieht, die ganz oder teilweise in den Bereich von Bundesämtern mit Querschnittsfunktion (z.B. BJ, EFV) fallen. Doppelspurigkeiten, Verwischung der Verantwortlichkeiten, fachlich zu wenig abgestützte Entscheidungen und Vollzugsprobleme können die Folge sein.

**Art. 62 Abs. 2 und 3 VE**

**ANTRAG:** Streichung.

Es genügt, in Abs. 1 die Möglichkeit der departementsübergreifenden Projektorganisation vorzusehen. Die Einzelheiten dieser Organisation sollen sich nach den jeweiligen Bedürfnissen richten. Wird ausnahmsweise eine Steuerungsgruppe eingesetzt, muss bei ihrer Bildung Flexibilität bestehen (keine Beschränkung auf Staatssekretäre).

**Variante für die Gestaltung der Institution der Staatssekretäre**

(Seiten 22 bis 25 des Aussprachepapiers)

**ANTRAG:** Streichung der Variante.

Die evolutionäre Weiterentwicklung des Bestehenden im Sinne des Haupttextes erscheint uns im Hinblick auf die praktische Bewährung der Regierungs- und Verwaltungsreform erfolgsversprechender.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

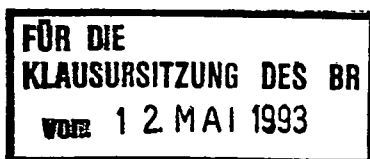
*SLC*

Stich



SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bern, den 12. Mai 1993



An den Bundesrat

Regierungsreform 1993: Vorentwurf für Gesetz und Erläuterungen

**STELLUNGNAHME ZUM MITBERICHT DES EFD VOM 12.5.93**

Vorbemerkung

Wie im Aussprachepapier der BK vom 30.4.93 erwähnt, erfährt das Gesetz noch redaktionelle Änderungen. In der jetzigen Phase der Entscheidungsfindung des Bundesrates sollte man sich daher noch nicht auf exakt fixierte Wortlaute einzelner Bestimmungen festlegen.

Art. 14 VE

Diese Bestimmung zielt nicht nur auf den Erlass einer Geschäftsordnung ab, sondern soll die allgemeine Möglichkeit zum Erlass genereller Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz und zu den Funktionen des Bundesrates festhalten. Dies könnte durch folgende Formulierung klarer herausgestrichen werden: "Der Bundesrat regelt Einzelheiten zur Wahrnehmung seiner Funktionen in einer Organisationsverordnung." Zu denken ist dabei an alles, wofür das Gesetz keine speziellen Erlasse vorsieht (wie dies mit einer Staatssekretären- oder eine Ämterverordnung geplant ist), z.B. auch genauere Bestimmungen über die Information (Verhältnis zwischen Bundeskanzlei und Departementen). Auf Teile, welche Geschäftsordnungscharakter haben, könnte dabei ohne weiteres verzichtet werden. In diesem Sinne sollte die Bestimmung nicht gestrichen werden.

Art. 16 Abs. 2 VE

Diese Bestimmung umschreibt eine typische Stabstätigkeit. Es geht um die administrative Abwicklung des Mitberichtsverfahrens (vgl. roter Ordner: Richtlinien für die Vorbereitung

und Durchführung der Bundesratsgeschäfte). Dieses Verfahren leitet nach geltendem Recht der Bundeskanzler (Art. 35 Bst. e VwOG). Der Vorschlag des EFD würde einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht bringen und den Bundesrat nicht - wie es geschehen soll - entlasten, sondern zusätzlich belasten.

#### Art. 20 Abs. 4 und 5 VE

Abs. 4 soll die Staatssekretäre zu "membres du cabinet" machen, womit sie insbesondere auf internationaler Ebene die nötige Anerkennung finden sollen. "Beratende Stimme" muss nicht zwingend bedeuten, dass die Staatssekretäre während der ganzen Verhandlung ihres Geschäfts anwesend sein müssen.

Abs. 5 nimmt lediglich die Regelung des geltenden Art. 11 Abs. 3 VwOG auf. Der Vorschlag des EFD würde einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht bringen.

#### Art. 31 Abs. 2 VE

Mit der Regelung über die Aufsichtsfunktionen wird aufgenommen, was bereits in Art. 35 Bst. h VwOG steht. Der Vorschlag des EFD würde einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Recht bringen. Allenfalls kann die geltende Formulierung übernommen werden: "Mitwirkung bei der Aufsicht des Bundesrates."

Im übrigen ist die Dienststelle für Verwaltungskontrolle dem Bundeskanzler unterstellt (Art. 7 Abs. 2 jener Verordnung).

#### Art. 31 Abs. 3 VE

Einverstanden. Die enge Zusammenarbeit mit den Departementen ist eine Selbstverständlichkeit, die bisher nicht erwähnt worden ist (vgl. Art. 35 Bst. b und c).

#### Art. 33 VE

Keine Bemerkungen, ausser: Das Herstellen von "Einvernehmen", insbesondere wenn mehrere Departemente beteiligt sind, könnte sich teilweise als zu hohe Hürde erweisen.

#### Art. 40 Abs. 1 VE

Im geltenden VwOG (Art. 62 Abs. 2) sind auch die Stellvertreter der Gruppen- und Amtdirektoren aufgeführt. Mit der Ausweitung auf die Staatssekretäre im neuen Gesetz wurde gleichzeitig zur Bewahrung der Übersichtlichkeit die Ausweitung auf Stellvertreter begrenzt, auf jene Personen, die in dieser Funktion immer noch recht nahe beim Departementsvorste-

her angesiedelt sind. Die Staatssekretäre - jedenfalls in der vorliegenden Konstruktion mit dem zentralen Einsatz auf Departementsstufe - haben keine eigentlichen Stellvertreter.

**Art. 42 Abs. 3 VE**

Einverstanden.

**Art. 45 Abs. 1 VE**

Keine Bemerkungen.

**Art. 46 Abs. 2 VE**

Eine minimale Vergleichbarkeit der departementalen Organisationen ist notwendig. Wird die Institution des Generalsekretärs beibehalten, so ist es zweckmässig, ihn überall mit ähnlichen - wiewohl nicht identischen - Aufgaben zu auszustatten. Dies erleichtert die überdepartementalen Koordinationstätigkeiten. Art. 46 Abs. 2 VE stellt in dieser Hinsicht eine Kompromissformulierung dar, welche durchaus recht grossen Spielraum in der Ausgestaltung der einzelnen Generalsekretärenpositionen lässt.

**Art. 47 Abs. 3 VE**

Vgl. vorstehende Bemerkungen zu Art. 46 Abs. 2 VE. Die Formulierung in Art. 47 Abs. 3 VE lässt die Möglichkeit offen, dass weitere Stellen im Departement derartige Vorbereitungsarbeiten leisten.

**Art. 48 Abs. 1 VE**

Keine Bemerkungen.

**Art. 48 Abs. 3 VE**

Dieser Satz soll darauf aufmerksam machen, dass nicht eine vollkommene Freiheit für den Einsatz der Staatssekretäre besteht und dass im Interesse der Überblickbarkeit und einer gewissen Einheitlichkeit eine Typologie der Staatssekretäre bestehen muss. In diesem Sinne handelt es sich um eine ähnliche Art von Präzisierung bzw. Selbstverständlichkeit, wie sie das EFD etwa in Art. 31 Abs. 3 VE oder in Art. 42 Abs. 3 VE ergänzen will.

Eine zu grosse Freiheit in den Einsatzmöglichkeiten der Staatssekretäre könnte im übrigen der Akzeptanz in der Bundesversammlung hinderlich sein und beispielsweise deren Verlangen nach einer eigentlichen parlamentarischen Bestätigung fördern (vgl. auch nachfolgende Bemerkungen zu Art. 50 Abs. 2 VE und Art. 53 Abs. 2 VE).

**Art. 50 Abs. 2 VE**

Keine Bemerkungen, ausser: Je anschaulicher die Institution der Staatssekretäre bereits auf Gesetzesstufe ausgestaltet ist, desto eher dürfte es sich vermeiden lassen, dass sich das Parlament beim Wahlverfahren beteiligen will.

**Art. 51 Abs. 1 VE**

Im Interesse der Stärkung des Bundesrates als Kollegium soll nicht nur die Wahl, sondern auch die Entlassung aus der Funktion auf Stufe Bundesrat geschehen. Die vorliegende Konzeption für den Einsatz der Staatssekretäre sieht vor, dass diese auch Aufgaben zuhanden des Bundesrates lösen können. Wahl und Entlassung sollten durch das gleiche Gremium erfolgen und auf diese Weise auch dafür sorgen, dass sie nach vergleichbaren Kriterien geschehen. Überdies dürfte es - aufgrund der allgemein feststellbaren Stimmung - der Akzeptanz dieser Vorlage und anschliessend der Staatssekretäre im Parlament förderlich sein, wenn ihre hohe Bedeutung an verschiedenen Stellen des Gesetzes unterstrichen wird.

Im übrigen sollen die Staatssekretäre gerade nicht Beamte sein.

**Art. 52 VE**

Vgl. vorstehende Bemerkung zu Art. 51 Abs. 1. Satz 2 von Art. 52 VE hat ferner einen Zusammenhang mit Art. 62 VE über Projektorganisationen.

**Art. 53 Abs. 2 VE**

In dieser Bestimmung kommt zum Ausdruck, dass die Vielfalt im Interesse der Übersichtlichkeit - und damit der Akzeptanz der neuen Institution im Parlament und im Ausland - Grenzen haben muss. Ein Einsatz von Staatssekretären auf allen Stufen könnte zu Unklarheiten, zu einer höheren Zahl von Staatssekretären und damit schliesslich zu einer Entwertung des Titels führen, wie sie das EFD in seiner Bemerkung zu Art. 48 Abs. 1 VE ebenfalls schildert.

**Art. 59 Abs. 2 und 3 VE**

Es könnte in einem Abs. 4 ergänzt werden, dass, soweit erforderlich, Vertreter von Querschnittsämtern zu den Konferenzen beigezogen werden.

Im übrigen sollten die Gesetzesbestimmungen nach Möglichkeit offen formuliert werden, so dass die verlangte Flexibilität erreicht werden kann. Eine Streichung der Abs. 2 und 3 VE würde unnötige Einschränkungen zur Folge haben.



**Art. 62 Abs. 2 und 3 VE**

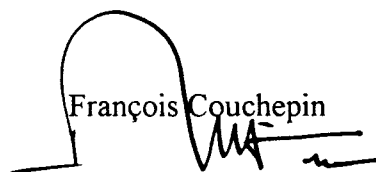
Diese Absätze machen das Besondere aus, das es rechtfertigt, dass die Projektorganisation überhaupt auf Gesetzesstufe erwähnt wird. Eine weniger strikte Formulierung betr. Einsitznahme der Staatssekretäre in der Steuerungsgruppe ist durchaus denkbar. Ohne Abs. 2 und 3 könnte der ganze Artikel gestrichen werden.

**Variante für die Gestaltung der Institution der Staatssekretäre**

(Seiten 22-25 des Gesetzesentwurfs)

Keine Bemerkungen.

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
Der Bundeskanzler

  
François Couchepin