

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission 26 Stimmen  
Dagegen 1 Stimme

**Präsident:** Damit wird dieses Geschäft *ad acta* gelegt.

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

84.412

**Motion des Nationalrates (Ogi)**  
**Reorganisation der Bundesverwaltung**  
**Motion du Conseil national (Ogi)**  
**Réorganisation de l'administration fédérale**

*Wortlaut der Motion vom 11. März 1985*

Immer wieder zeigt es sich, dass die Bundesverwaltung dringende Aufgaben nicht oder nur mangelhaft lösen kann, weil beim Einsatz des Personals zu wenig Flexibilität vorhanden ist. Beispiele sind etwa die Asylpolitik, der Umweltschutz oder der Einsatz von Instruktionpersonal in den Rekrutenschulen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde entsteht auch ein Unbehagen gegen unseren Staat, das jedoch eigentlich ein irreführendes Unbehagen gegen die Bürokratie darstellt. Der Beamte erhält aufgrund von Rahmenbedingungen, die er nicht beeinflussen kann, in der Öffentlichkeit ein schlechtes Image.

Der Personalstopp war als Notlösung sicher richtig, aber er ist ein grobes Instrument, mit dem die hängigen Probleme nicht mit der nötigen Effizienz angegangen werden können. Um wieder eine bürgernahe und ihren Aufgaben gewachsene Verwaltung zu erhalten, ist eine eigentliche Entbürokratisierung notwendig, mit andern Worten, die Bundesverwaltung muss im Sinne eines modernen Dienstleistungsbetriebes neu strukturiert werden.

Der Bundesrat wird deshalb aufgefordert, bei einer oder mehreren spezialisierten Firmen für Unternehmensberatung eine gründliche Analyse der gesamten Verwaltung in Auftrag zu geben. Diese muss auf die Kriterien wie bestmögliche Effizienz, Flexibilität und Bürgernähe der Verwaltung ausgerichtet sein und präzise Massnahmen und Vorschläge enthalten. Der Zusammenarbeit mit den Personalverbänden ist dabei Beachtung zu schenken.

*Texte de la motion du 11 mars 1985*

On constate souvent que l'administration fédérale n'exécute pas adéquatement, voire pas du tout, des tâches urgentes, en raison de son manque de souplesse dans sa gestion du personnel. Exemples: le traitement des demandes d'asile, la protection de l'environnement, la nomination d'instructeurs dans les écoles de recrues. Ce manque de souplesse est une cause, et non des moindres, du malaise qu'éprouvent certains milieux à l'égard de l'Etat fédéral. En fait, ils se trompent de cible, car ce n'est pas l'Etat qui est en cause, mais la bureaucratie. Résultat: les fonctionnaires ont mauvaise presse alors qu'ils sont tributaires de contingences sur lesquelles ils n'ont aucune influence.

Certes, le blocage du personnel en tant que solution d'urgence était justifié, mais il ne constitue qu'une mesure très générale qui ne permet pas à elle seule de résoudre les problèmes de l'heure avec l'efficacité indispensable. Ce qu'il faut, c'est une administration à la fois proche des citoyens et à la hauteur de ses tâches. Pour cela, elle doit être «débureaucratisée» et gérée comme une entreprise moderne de prestation de services.

Le Conseil fédéral est sommé en conséquence de charger un ou plusieurs bureaux-conseils spécialisés dans la gestion d'entreprises d'effectuer une analyse approfondie de l'admini-

nistration fédérale dans son ensemble. Cette analyse devra appliquer des critères précis (efficacité optimale, souplesse, proximité du citoyen) et déboucher sur des propositions de mesures concrètes. Une telle opération devra bien entendu se faire avec la collaboration des associations du personnel.

**M. Brahier, rapporteur:** C'est le 11 mars 1985, voilà quasiment une année, que le Conseil national a accepté, par 111 voix contre 44, la motion Ogi, contresignée par 77 députés, visant la réorganisation de l'administration fédérale.

D'après cette motion, certaines tâches urgentes ne sont plus remplies de manière adéquate en raison d'un manque de souplesse dans la gestion du personnel. En conséquence, un certain malaise s'est installé et des critiques sont adressées à l'Etat fédéral. Aussi la motion se fait-elle le porte-parole de certains milieux pour dénoncer les excès de bureaucratie qui engendrent inévitablement des tracasseries de tous ordres.

Or, si depuis 1975, le plafonnement des effectifs du personnel semble avoir fait ses preuves, il faut bien admettre que les mesures retenues ne permettent pas à elles seules de résoudre les problèmes du moment avec toute l'efficacité que réclame la situation.

Selon la motion, l'objectif essentiel à poursuivre est avant tout de gérer l'administration à l'image d'une entreprise moderne. L'administration doit être à la hauteur de sa tâche et davantage proche des citoyens. Pour maîtriser les problèmes avec lesquels elle se voit confrontée, elle devrait être dotée des moyens les mieux adaptés, afin d'être en mesure de faire face aux nombreux problèmes qui pourraient lui être posés.

Selon le motionnaire et les co-signataires, les structures et l'organisation actuelles ne laissent pas suffisamment de mobilité, en particulier dans les questions où les tâches prioritaires en requièrent. Il semble que certains instruments fondamentaux fassent défaut, ce qui empêche le Conseil fédéral de conduire à chef, dans les meilleurs délais, certaines priorités qui émergent. Certes, afin d'améliorer l'impact de la rationalisation, le degré d'efficacité et la flexibilité du personnel, il est vraisemblable que toutes les possibilités n'ont pas encore été épuisées et que des réserves latentes ne demandent qu'à être mises à profit.

D'après la motion, le moment est venu de procéder à une analyse fondamentale et rationnelle, basée sur des mesures concrètes et réalistes, afin de reconsidérer les structures de l'activité de l'administration, de remédier à l'emprise négative de la bureaucratie et, plus spécialement, de déceler les possibilités de mise en valeur des aptitudes personnelles. En conséquence, afin de mettre tout en oeuvre pour obtenir une entreprise de prestations de services qui s'avère efficace, et dont la forme réponde à notre époque, la motion demande au Conseil fédéral de charger un ou plusieurs bureaux conseils spécialisés dans la gestion d'entreprises de se livrer à une analyse approfondie de l'ensemble de l'administration fédérale. Tels sont les objectifs de la motion. En présence de M. Stich, conseiller fédéral, et de ses collaborateurs, notre commission s'est réunie à deux reprises et a largement débattu des objectifs poursuivis dans l'intervention parlementaire dont nous discutons présentement.

Il est assurément à la fois opportun et utile de rappeler que la motion Ogi a été déposée le 2 mai 1984. Or, précisément, l'automne de cette même année, le Conseil fédéral chargeait les départements, la Chancellerie fédérale et l'Office fédéral de l'organisation d'élaborer le projet EFFI, dont l'objectif général vise à augmenter l'efficacité dans le travail de l'administration générale.

A l'époque, le Conseil fédéral insistait pour que les effets soient portés particulièrement sur la pratique d'une gestion qui devrait se révéler plus efficace et plus économe. Dès lors, il s'agissait de doter l'Etat fédéral de la solution la plus rationnelle et la plus avantageuse, afin de remédier à la réduction du temps de travail, sans pour autant accroître les effectifs du personnel.

C'est à fin mai 1985 que la liste des possibilités d'économies réalisables jusqu'à fin 1987 a été définitivement établie. A la lecture du document, les résultats envisagés sont des plus prometteurs. C'est ainsi qu'ont été économisés 922 postes, 2,3 millions d'heures de travail, soit l'équivalent de 1200 postes, et 17 millions de francs de dépenses fédérales. Au total et par année, les économies représentent environ une somme de 150 millions de francs.

Faut-il relever que d'autres propositions d'amélioration font encore l'objet d'un examen sérieux et approfondi? Celles-ci déboucheraient notamment sur des mesures interdépartementales qui, à l'évidence, pourraient avoir les effets les plus bénéfiques sur l'activité de l'ensemble de l'administration fédérale.

Il est donc heureux et réjouissant de relever que tous les offices sollicités ont contribué de manière positive à la réalisation du projet EFFI. C'est ainsi que, grâce à une impulsion générale, un groupe important de collaborateurs a trouvé une raison essentielle de motivation.

Pour le futur, de par le travail effectué, chacun des collaborateurs a davantage pris conscience de l'importance et de la nécessité de remplir sa tâche avec efficacité et de veiller à ce que l'économie soit la plus grande possible.

Ainsi, grâce au projet EFFI, responsables et fonctionnaires ont clairement manifesté leur volonté que le travail soit plus rationnel et plus efficace. Dans cet esprit, des effets bénéfiques devront s'ensuivre. Si tel devait être le cas, non seulement l'Etat fédéral en profiterait, mais l'ensemble des citoyens ne pourrait que se féliciter de la solution retenue. Consciente de l'important travail réalisé par les responsables de l'administration, notre commission a estimé qu'il s'agissait d'abord de faire confiance à ceux qui ont loyalement collaboré à l'élaboration du projet EFFI.

A n'en pas douter, l'exercice laisse la meilleure impression. Expérimentons-le d'abord. Ensuite nous pourrons porter un jugement de valeur objectif.

De l'avis de la commission, ce serait une erreur de conduire en parallèle une analyse du même type. Pour l'instant, il ne serait assurément pas raisonnable de confier un travail similaire à un bureau spécialisé. Mieux que quiconque, les employés de l'administration connaissent parfaitement bien les avantages et les inconvénients de la fonction qu'ils occupent. En l'occurrence, donnons-leur donc l'occasion de tester les solutions qu'ils jugent appropriées. Ne brûlons pas les étapes. Faisons d'abord l'expérience du projet EFFI. Alors, si le projet ne répond véritablement pas à nos espoirs, et si les résultats escomptés ne sont pas atteints, il sera assez tôt pour s'inspirer de l'esprit de la motion Ogi et, au besoin, pour faire appel à un bureau privé.

A l'unanimité, avec l'abstention de l'un de nos collègues, notre commission rejette la motion que nous a transmise le Conseil national. Cependant, suivant l'avis du Conseil fédéral, elle vous invite à accepter celle-ci sous la forme d'un postulat.

**Letsch:** Ich äussere mich nicht zu mehr formal-rechtlichen Fragen, die im Zusammenhang mit dieser Motion gestellt werden könnten. Vielmehr gehe ich davon aus, dass die Motion vom Nationalrat im Frühjahr 1985 mit immerhin 111 zu 44 Stimmen überwiesen worden ist, dass weiter die Stossrichtung der Motion, nämlich die Verstärkung wirkungsvoller Rationalisierungsbestrebungen, weitestgehend unbestritten ist, und dass schliesslich der Wortlaut des Vorstosses zwar der Interpretation bedarf, deswegen aber nicht die der Stossrichtung abträgliche Form des Postulates gewählt werden sollte.

Zunächst einige Bemerkungen zur Stossrichtung: Wenn ich die Stossrichtung der Motion als richtig und für die Ueberweisung in dieser verbindlichen Form als entscheidend erachte, so sind dafür die Erfahrungen der letzten Jahre ausschlaggebend. Diese Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Stellenplafonierung für die gesamte Bundesverwaltung ist im Bundesgesetz vom 24. Juni 1983 nach wie vor verankert. Ebenso ist dort klar umschrieben, dass die Personalbe-

stände nur erhöht werden dürfen, wenn der Stellenbedarf nicht durch Massnahmen der Rationalisierung, durch den Abbau bestehender Aufgaben oder durch Stellenverschiebungen auch zwischen den Departementen gedeckt werden kann.

Nun hat, ohne diesen Nachweis jeweils zu erbringen, der Bundesrat jeweilen mit dem Voranschlag zusätzliche Stellen im Uebermass angebeht. Parlamentarische Vorstösse, die den Bundesrat zu einer systematischen Analyse der ganzen Verwaltung mittels der bewährten und wirkungsvollsten Methode, nämlich einer Gemeinkostenwertanalyse, veranlassen wollten, stiessen beim Bundesrat stets auf taube Ohren. Ich erinnere insbesondere an meine Interpellation vom 15. März 1984, an die heute zur Diskussion stehende Motion Ogi vom 2. Mai 1984 und schliesslich an die Motion der Finanzkommissionen der eidgenössischen Räte, die der Bundesrat im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1986 wiederum nicht entgegennehmen wollte, die dann aber gegen seinen Willen überwiesen worden ist.

Für die Ablehnung war stets dasselbe Argument ausschlaggebend. Man wolle – so hiess es – nun zuerst abwarten, was das von der Verwaltung lancierte Projekt EFFI bringe.

Im Herbst 1985 sind dann die Ergebnisse dieses Projektes bekanntgeworden. Was hat EFFI effektiv gebracht? Drei Feststellungen erscheinen für den heute zu treffenden Entscheid als wesentlich:

1. «EFFI war von seinem Konzept her ein rasch und gleichzeitig in der ganzen Verwaltung durchzuführendes Projekt für kurzfristig realisierbare Einsparungen und nicht eine umfassende, tiefgreifende, von Organisationsfachleuten durchgeführte Analyse.» Das steht im Schlussbericht über EFFI. Damit steht für mich fest, dass die mit der Motion des Nationalrates angestrebte Zielsetzung bisher nicht erreicht wurde und weiterhin bestehen bleiben muss.

2. Aus der Uebungsanlage von EFFI erklärt sich wohl auch das magere Ergebnis. Zwar sollen gemäss Schlussbericht bis Ende 1987 mindestens 3 Prozent Einsparungen bei den Stellen bzw. 5 Prozent bei den Arbeitsstunden erzielt werden. Das ist nicht nichts. Aber gemessen am Resultat systematischer Analysen ist es wenig. Darüber hinaus lässt nun aber der Bundesrat selbst diese bescheidenen Einsparungen weitgehend verpuffen. Die untersuchten Bereiche dürfen nämlich einen grossen Teil der theoretisch freigesetzten Stellen für dringende eigene Bedürfnisse, die einmal kommen können, zurückbehalten. «Deshalb ergeben sich» – ich zitiere wiederum – «voraussichtlich weder ein Abbau des gesamten Stellenbedarfes noch eine Verschiebung in andere Organisationen.» Soweit das Eingeständnis im Schlussbericht über EFFI.

3. Angesichts dieser offenkundigen Führungsschwäche durfte sich der Bundesrat nicht wundern, dass das Parlament mit der Ueberweisung der genannten Motionen im Zusammenhang mit dem Voranschlag 1986 nachgestossen und ihn entgegen seinem Willen zur Fortführung der Effizienzsteigerung «mit Schwergewicht auf systematischen Gemeinkostenwertanalysen» verpflichtet hat. Es ist nun müssig, zu überlegen, ob Herr Ogi seinen Vorstoss auch noch eingereicht hätte, wenn diese Motionen damals schon bekannt gewesen wären. Wichtig ist, dass sich die Stossrichtungen decken, weshalb die Ueberweisung der bereits vorher eingereichten und vom Nationalrat mit überwältigendem Mehr gutgeheissenen Motion Ogi heute nichts als folgerichtig ist. Würde der Ständerat diesen Vorstoss nur in der abgeschwächten Form des Postulates akzeptieren, so würde das vom Bundesrat leicht als nachlassender Druck empfunden, Druck auf den Bundesrat, wohlverstanden, nicht gegenüber dem Personal. Das Personal hat sich nämlich in seiner überwiegenden Mehrheit solchen Aktionen gegenüber stets positiv eingestellt. Ich verweise diesbezüglich auf die erfolgreiche Aktion GRAL im Militärdepartement. Nun kommt dazu, dass nicht bloss die Stossrichtungen der beiden Motionen deckungsgleich sind, sondern dass aus dem Wortlaut auch kein Widerspruch konstruiert werden darf. Und damit noch einige Hinweise zum Wortlaut:

Der Beizug aussenstehender Fachleute für eine systemati-

sche und wirkungsvolle Aktion, insbesondere auch für die Durchführung von Gemeinkostenwertanalysen, ist zweifellos vorteilhaft. Das kam im Nationalrat klar zum Ausdruck, beispielsweise durch Nationalrat Flavio Cotti, der als früherer Tessiner Regierungsrat aus Erfahrung sprechen konnte. Immerhin: Ein Auftrag an Beratungsfirmen muss, ja darf nicht einfach darin bestehen, dass diese im Alleingang einen dicken Bericht schreiben. Vielmehr kann und soll er sich darauf konzentrieren, methodisch anzuleiten, die verwaltungsinternen Arbeiten zu begleiten und durch kritische, in reicher Erfahrung wurzelnde Fragen Betriebsblindheit zu vermeiden. Nationalrat Cotti hat es am Beispiel der im Kanton Tessin durchgeführten Gemeinkostenwertanalyse wie folgt formuliert: «Die GWA ist methodisch derart konzipiert, dass die Denkanstösse, die von beauftragten externen Spezialisten gemacht werden, von der Verwaltung aufgenommen und von ihr auch bearbeitet werden.»

Der Erfolg dieser Art von Zusammenarbeit zwischen beauftragten Experten und Verwaltung ist ja auch durch das im EMD realisierte Projekt GRAL sichtbar geworden. Auch die Motion des Nationalrates verlangt nicht zwingend und ausschliesslich eine Methode, wie sie der Schulrat mit dem Auftrag an Herrn Hayek leider gewählt hat. Wäre dem so, so würde ich die Motion ablehnen. Sie zwingt aber den Bundesrat, im Gegensatz zu EFFI, zu einer gründlichen Analyse unter Beizug aussenstehender Experten. Sie lässt aber die Möglichkeit, wie es im EMD geschehen ist, eine von Fachleuten und den Betroffenen gemeinsam getragene Aktion systematisch und erfolgreich durchzuführen, und das ist eine Chance. Wenn der Bundesrat diese Chance aus mir unerklärlichen Gründen nicht wahrnehmen will, dann müssen wir ihn eben dazu zwingen. Das ist der Grund, weshalb ich Sie bitte, die Motion zu überweisen.

**Gadient:** In der Kommission kam die ablehnende Haltung gegenüber der Motion derart unmissverständlich zum Ausdruck, dass ein Festhalten an der Motionsform unrealistisch gewesen wäre, obschon formelle Bedenken solchem Vorgehen nicht entgegenstehen und materiell gute Gründe für die Beibehaltung der Motion sprechen.

Formell ist zu sagen, dass sich die vorliegende Motion in der Zielrichtung kaum von jener der Finanzkommission abhebt, die wir im Dezember 1985 überwiesen haben. Es geht dort prioritär um die Schaffung einer zentralen Einsatzreserve für die überdepartementale Stellenbewirtschaftung, während die heutige Vorlage die Neustrukturierung der Bundesverwaltung im Sinne eines modernen Dienstleistungsbetriebes anstrebt und des weiteren zwingend den Beizug aussenstehender Experten verlangt. Nach Artikel 85 Ziffer 3 der Bundesverfassung ist das Parlament zudem für Fragen, die die Verwaltung betreffen, zuständig. Auch in weiteren Erlassen ist diese Zuständigkeit des Parlamentes ausdrücklich vorgesehen. Daher blieb es auch in der Kommission unbestritten, dass die Motionsform an sich zulässig wäre.

In materieller Hinsicht hatte man unter anderem insofern Bedenken, als man im Vorstoss eine mögliche Diskreditierung der Verwaltung erblickt. Dass dem nicht so ist, geht schon aus der Basisäusserung des Motionärs im Nationalrat mit aller Deutlichkeit hervor. Er formulierte dort: «Diese Analyse soll also auf Kriterien wie die bestmögliche Effizienz, Flexibilität, Bürgernähe der Verwaltung ausgerichtet sein und präzise Massnahmen und Vorschläge enthalten. Es liegt dies im Interesse der Verwaltung und der Personalverbände selbst, deren Image im Endresultat eine beachtliche Aufwertung erfahren könnte, und diese Analyse könnte auch verbindliche Anhaltspunkte dafür liefern, ob und wie lange der gültige Personalstopp als sehr undifferenziertes Instrument noch aufrechterhalten werden kann und soll. Es geht nicht darum, den Leistungsdruck auf die Bundesbeamten zu erhöhen, sondern ihnen allenfalls ein neues organisatorisches Umfeld zu schaffen, in welchem sie ihre Leistungsfähigkeit besser entfalten können. Nicht Druck schaffen, sondern entlasten ist die Zielsetzung. Der Vorstoss sollte sich also in keiner Weise gegen das Personal und deren Verbände richten.» Soweit der Motionär.

Die Forderung nach effizienter Verwaltung, Flexibilität der entsprechenden Einrichtungen, Bürgernähe ist legitim und muss in der Tat, wie es gesagt worden ist, ein kontinuierliches Anliegen bilden. In einem Dienstleistungsbetrieb solcher Dimension laufen die Organisations- und Personalstrukturen Gefahr einer Zementierung, und daraus resultierende Schwachstellen sollen mittels systematischer und kontinuierlicher Ueberprüfung erkannt und eliminiert werden. Nehmen Sie etwa das Beispiel des Personalstopps. Ich war stets gegen eine voraussetzungslose Anwendung dieser Massnahme eingetreten. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass, wenn man in diesem Bereich Lockerungen als ausgewiesen und berechtigt erachtet und berechnete Forderungen honorieren will, der Nachweis erbracht und verlangt werden muss, dass alle Möglichkeiten und alle Reserven ausgeschöpft sind. Mit dem Vorgehen, wie es die Motion anstrebt, wird dies wohl am besten erreicht.

Die Frage bleibt nun, ob bereits in diesem Stadium strikte im Sinne der Motion zu handeln ist, oder ob der Weg über das EFFI, das uns während den Kommissionsberatungen auf den Tisch gelegt worden ist, als ausreichend angesehen werden kann. Aber selbst wenn man diese letztere Auffassung vertritt, muss der Vorstoss mindestens als Postulat überwiesen werden; denn die Anstrengungen dürfen mit dem Vorliegen des Berichtes keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden, und das Parlament sollte das in aller Klarheit mit dem Bekenntnis zum Vorstoss zum Ausdruck bringen. Nur schon die rein quantitative Zielvorgabe für das EFFI, das ja sektoriell begrenzt ausgerichtet ist, macht sichtbar, dass die Uebung nicht als abgeschlossen betrachtet werden kann. Es ist auch fraglich, inwieweit in der sehr entscheidenden Phase des Vollzugs die Umsetzung des Massnahmenpakets gewährleistet werden kann. Das ergibt sich insbesondere daraus, dass 91 Prozent der Massnahmen in der Entscheidungskompetenz der Dienststellen selber liegen. Auch ist nicht zu verkennen, dass der Bericht manchmal etwas wenig kritisch, ja sogar fast selbstgefällig ist. Ich teile aber die Auffassung, dass es unter keinen Umständen darum gehen kann, die Verwaltung von dieser Ueberprüfung selber auszuschliessen. In dieser Beziehung ist der recht imperative Text der Motion vielleicht etwas missverständlich. Auch der aussenstehende Fachmann, der die Begutachtung zu leiten hat, muss meines Erachtens eng mit den involvierten Stellen zusammenarbeiten. Das ist übrigens vorhin auch von Herrn Letsch ausdrücklich gesagt worden. Ich kann sagen, dass zum Beispiel die Ueberprüfung der Automobilabteilung bei den PTT genau auf diesem Wege vollzogen worden ist. Auf dem Wege dieser kooperativen Ueberprüfung sind beachtliche Rationalisierungsmassnahmen erreicht worden.

Ein zentrales Problem im fraglichen Untersuchungsbereich bilden aber ohne Zweifel die Zielvorgaben; Herr Letsch hat sie als «Uebungsanlage» bezeichnet. Die diesbezüglichen Ansätze im EFFI sind sichtbar, aber es fehlt doch noch eine hinreichend konzise Fassung. Auch fallen bei der detaillierten Durchsicht des EFFI recht markante Unterschiede zwischen den Departementen auf, und einzelne Departementchefs scheinen ihre Positionen in härterer Linie wahren zu wissen als andere. Dieses Eindrucks kann man sich nicht erwehren.

Ich will abschliessend noch einmal sagen, dass wohl gefragt werden kann, ob aussenstehende Experten zur nachgesuchten Ueberprüfung beizuziehen sind oder ob eine kombinierte Lösung mit selektivem Vorgehen ausreicht. So oder anders sind die Anstrengungen aber fortzusetzen. Diese Gewähr hat man – das ist zuzubilligen –, wenn man den Motionsweg beschreitet. Das Postulat aber, dem sich der Bundesrat in der Kommission auch widersetzte – und das wird er vermutlich heute wieder tun –, scheint mir schon das Minimum dessen zu sein, was wir vom Parlament aus in dieser wichtigen Angelegenheit vorzukehren haben.

**Affolter:** Ich bin offen gestanden über den Antrag unserer vorberatenden Kommission auch etwas erstaunt.

Es ist eher selten, dass eine Motion, die in der Grossen

Kammer sehr klar und überzeugend überwiesen worden ist und die auch Stössrichtungen unseres Rates – in anderem Zusammenhang natürlich – nahtlos entspricht, hier scheitern bzw. zur Unverbindlichkeit eines Postulates abgeschwächt werden soll.

Ich habe mir die Sache von einem anderen Gesichtspunkt aus überlegt, nämlich von den Erfahrungen her, die das Parlament bisher mit Übungen gemacht hat, die verwaltungsintern inszeniert worden sind. Der bundesrätlichen Antwort auf die Motion Ogi war seinerzeit eine Auflistung zu entnehmen, was vom Bundesrat und von der Verwaltung selbst an Rationalisierungsbemühungen, Effizienzsteigerungen und Entbürokratisierungsmassnahmen schon vorgekehrt worden ist.

Ich zweifle nicht am Willen des Bundesrates, auch nicht am Willen von Herrn Bundesrat Stich, selbst einiges dazu beitragen zu wollen, dass die Bundesverwaltung den heutigen Anforderungen an einen modernen Dienstleistungsbetrieb besser genügt.

Diesen Beteuerungen und einzelnen Vorkehrungen sind die für uns einschlägigen, eher negativen Erfahrungen gegenüberzustellen, die wir im Parlament in verschiedenster Funktion bei eigenen Versuchen des Bundesrates zur Durchleuchtung und Verbesserung von Verwaltungsstrukturen gemacht haben.

Oder anders gesagt: Es sind Zweifel am Platz an der Selbstreinigungskraft der Verwaltung und vor allem an der Kraft des Bundesrates, gute Reorganisationsvorschläge dann auch gegen die Widerstände einer widerborstigen Verwaltung durchzusetzen. Das wird auch das Problem sein beim Projekt EFFI, zu dem ich mich hier nicht mehr weiter äussern möchte. Herr Letsch hat das schon getan.

Wenn ich aber an Erfahrungen erinnere, die wir selbst gemacht haben, dann möchte ich einmal auf die Gruppe für Rüstungsdienste im EMD hinweisen, wo sowohl Geschäftsprüfungs- wie auch Militärkommissionen mit Bergen von Expertenberichten konfrontiert worden sind, welche der Bundesrat bestellt hatte. Von hochkarätigen Experten wurde dort zum Beispiel die sukzessive Einsparung von 500 Stellen angeregt. Geschehen ist überhaupt nichts, es wurde nicht eine Stelle eingespart oder wegrationalisiert, als es um konkrete Folgerungen aus diesen Berichten ging. Es ist damals den «vereinten Kräften der Beharrung» gelungen, die Vorschläge der beigezogenen aussenstehenden Experten, wie Herr Hess, zur Effizienzsteigerung und Entbürokratisierung abzublocken. Deshalb kann der nächste Schritt nur darin bestehen, dass man spezialisierte Unternehmensberatungsfirmen bezieht, die den unvermeidlichen Retourkutschen der betroffenen Verwaltungszweige besser widerstehen können als das Parlament oder irgendwelche Kommissionen unserer Räte.

Es wäre noch zu den jüngsten Erfahrungen mit der Expertisierung der Eidgenössischen Alkoholverwaltung ein Wort zu sagen. Sie wurde unter anhaltendem Druck dieses Parlamentes und der Alkoholdelegation angeordnet, als Herr Bundesrat Stich neu ins Amt kam. Bereits der Expertenauftrag wurde nicht etwa von der Alkoholdelegation umschrieben oder ihr auch nur vorgelegt. Das Finanzdepartement nahm dort schon, quasi in eigener Sache, erhebliche Beschränkungen der zu untersuchenden Bereiche vor. Der Experte nahm sich ein gutes Jahr Zeit und ein Büro in der Alkoholverwaltung sowie darüber hinaus die Freiheit, den ihm erteilten Auftrag nochmals stark einschränkend zu interpretieren. Am Schluss verblieb als Gegenstand der Ueberprüfung noch ein ganz bescheidenes Segmentchen. Von den zentralen Bereichen, die wir eigentlich mit dieser Expertise anvisiert hatten, ist man zu den bloss akzessorischen abgerutscht, anstelle von überfälligen Vorschlägen zu Strukturänderungen in den Hauptbereichen ist man bei Kochrezepten gelandet.

Die Gefahr bei solchen Übungen, die vom Bundesrat und von der Verwaltung selbst angeordnet werden, wie zum Beispiel EFFI, liegt stets darin, dass Expertisen-Aktenberge eine Maus gebären, eine «Alibi-Maus» sozusagen, die dann überall vorgezeigt werden kann. Danach kann sich die

rasende See wieder beruhigen. Auf den Wellen aber tanzt das Schiffchen der Verwaltung munter und vom Sturm unbehelligt weiter; die Mannschaft macht sich womöglich noch lustig über die bösen Prüfer, die den Orkan unnötigerweise verursacht haben.

Zur Sache selbst: Man hat in wirtschaftlichen Unternehmen und in öffentlichen Verwaltungen in der Zwischenzeit ausgezeichnete Erfahrungen gemacht mit dem Beizug dieser spezialisierten externen Experten und Unternehmensberater, insbesondere dort, wo es sich um die Analyse und Durchleuchtung jahrzehntelang gewachsener und damit auch etwas erstarrter Strukturen handelt. Unserem Rat stellt sich heute die Frage: Sollen wir nun nach den Erfahrungen, die ich jetzt hier geschildert habe und die ich mir nicht nehmen lasse, tatsächlich der Grossen Kammer in den Arm fallen, wenn sie einmal über alle Parteien und Fraktionen hinweg sich mit klarem Mehr zu einem solchen «Menetekel» aufgerufen hat? Ich glaube nein. Man sollte nun einmal ein solches Zeichen setzen. Es würde dem Bundesrat gut anstehen, wenn er nicht immer nur Widerstand leisten, sondern auch einmal positiv zu solchen Anstrengungen stehen und das Parlament in entsprechenden Bemühungen unterstützen würde. Das würde dem Bundesrat trotz EFFI gut anstehen, selbst wenn man sich vielleicht eine etwas glücklichere Formulierung des Motionstextes gewünscht hätte.

Ich möchte Sie bitten, dem Nationalrat zu folgen und zur Motion Ogi ja zu sagen.

**Schönenberger:** In einer Tausende von Mitarbeitern beschäftigten Verwaltung sind Reorganisations- und Rationalisierungsbemühungen eine Daueraufgabe und können nicht durch eine einmalige, momentane Anstrengung abgegolten werden. Die Motion der Finanzkommission der eidgenössischen Räte, die im Zusammenhang mit dem Vorschlag 1986 an den Bundesrat überwiesen worden ist, verfolgt an sich das gleiche Ziel wie die heute zur Diskussion stehende Motion. Es ist somit klar, dass die Ueberweisung dieses Vorstosses als Motion nichts anderes bedeutet als die Bestätigung oder Erhärtung des dem Bundesrat bereits erteilten Auftrages. Der Bundesrat muss klar sehen, dass es dem Parlament mit dem Auftrag zur Reorganisation und Rationalisierung der Verwaltung ernst ist.

Sollte die Motion lediglich als Postulat überwiesen werden, würde dies einer Abschwächung des dem Bundesrat bereits erteilten Auftrages gleichkommen.

Es wäre auch falsch, die vorliegende Motion mit dem Hinweis auf das Projekt EFFI abzulehnen, denn dieses hat lediglich kurzfristig realisierbare Einsparungen zum Ziel. Kurzfristig realisierbare Einsparungen lösen aber das von der Motion angepeilte Problem nicht. Gefordert ist mit der Motion vielmehr eine gründliche Analyse der gesamten Verwaltung, ausgerichtet auf Kriterien wie bestmögliche Effizienz, Flexibilität und Bürgernähe der Verwaltung. Gefordert werden überdies präzise Massnahmen und Vorschläge, die mit den Personalverbänden erarbeitet werden sollen. Alle diese Forderungen können nur erfüllt werden, wenn konsequent auf mittlere und weite Sicht geplant wird. Diese Planung setzt eine systematische Gemeinkostenwertanalyse voraus, und es ist mir unerklärlich, weshalb sich der Bundesrat gegen diese Forderung zur Wehr setzt, hat doch das ganze Projekt eine Verbesserung der Verwaltung zum Ziel. Ich ersuche Sie daher, die Motion des Nationalrates auch als Motion unseres Rates zu überweisen.

**Belser:** Der Antrag der Kommission ist ein Kompromiss zwischen totaler Ablehnung der Motion und Anerkennung des grundsätzlichen Anliegens. Es gab in der Kommission wesentlich mehr Stimmen, die sagten, wir müssten auch gar kein Postulat überweisen, wie es der Bundesrat im übrigen beantragt. Es geht doch nicht, dass man einfach den Inhalt der Motion nicht zur Kenntnis nehmen will. Da wird der Bundesrat aufgefordert, bei einer oder mehreren spezialisierten Firmen für Unternehmensberatung eine gründliche Analyse der gesamten Verwaltung in Auftrag zu geben. Das ist die Forderung dieser Motion. Man muss doch zur Kennt-

nis nehmen, was sich in der Zwischenzeit entwickelt hat und was geschehen ist. Ich erinnere an den Hochschulbereich, an die Studie Hayek, an die GRAL-Uebung in einem kleinen Teilbereich des EMD und an das EFFI-Programm. Im Grunde genommen müssen wir zuerst den Vollzug dieser Anstrengungen abwarten, bevor wir ständig neue und derart umfassende Aufträge geben; denn vom Vollzug, nicht von der Produktion von Papier, hängt massgeblich ab, was herauskommt.

Ich muss schon sagen, Herr Affolter, das ist doch widersprüchlich: Wir haben genau bei der Alkoholverwaltung einen externen Experten eingesetzt, dessen Resultate Sie aber ohne Debatte in Zweifel ziehen.

Diese Verwaltung hat doch mit all diesen Anstrengungen etwas beigetragen, und sie wird auch weiter beitragen müssen zu den Anstrengungen, die wir alle bis zu einem gewissen Grade begrüssen. Ich glaube, Herr Bundesrat Stich wird das ausführen. Aber die Verwaltung soll auch ohne dieses abgrundtiefe Misstrauen arbeiten können, das einige Leute befällt, wenn sie von der Verwaltung reden. Ich bitte Sie also, den Vorstoss nicht als Motion zu überweisen, sondern dem Kommissionsantrag zu folgen, der wirklich ein Kompromiss ist.

**Zumbühl:** Auch ich bekenne mich als mitschuldig am «Verbrechen» der Kommission. Auch ich habe mich gegen die Motion und auch gegen das Postulat gestellt, ohne dass ich dabei meine Ehrfurcht gegenüber der Grossen Kammer aufgegeben habe. Wir sind einmal mehr an einem interessanten Punkt angelangt; «Ueberprüfungen» sind wie ein kleineres Eldorado für gewisse Leute!

Ich bin davon überzeugt, dass die Motion Ogi zur Zeit ihrer Geburt vielleicht ihre Berechtigung gehabt haben mag. Aber nun ist dieser Bericht EFFI erschienen, und ich glaube, die Situation ist heute anders. Es liegt mir ferne, gewisse Begründungen von Vorrednern irgendwie anzutasten. Aber ich frage mich doch: Soll eine Ueberprüfung die andere jagen? Bevor das Ergebnis der einen Ueberprüfung vorliegt, soll bereits eine neue erfolgen, ohne dass man abwartet und prüft, was die eine überhaupt gebracht hat. So etwas bezeichne ich als «Ueberprüfungswut» also auch als gefährlich, wenn auch nicht als ganz so gefährlich wie die Tollwut! Man soll sich heute doch nicht fragen, was nun EFFI gebracht habe. Ich frage mich: was wird EFFI bringen? Da müssen wir doch ein wenig abwarten und etwas Zeit lassen. Ich persönlich meine, EFFI sei gut, sei eine gründliche Arbeit, und was ich an der ganzen Geschichte sehr bemerkenswert finde, ist die Tatsache, dass die Aemter und die Mitarbeiter bei diesem Projekt aktiv mitgemacht haben. Das verspricht doch etwas. Ich glaube, das ist mehr wert, als wenn eine Expertise über die Köpfe hinweg einfach etwas – mag sein – Unrealistisches vorschreibt. Wir sollten diese Motion heute ruhig ablehnen. Ich werde selbstverständlich für Ablehnung stimmen, und ich glaube, dass wir da auf dem richtigen Weg sind.

**Schoch:** Ich befürworte die Ueberweisung der Motion des Nationalrates durch unseren Rat als Motion und zwar im wesentlichen aus den Gründen, die durch die Herren Letsch, Schönenberger, Gadiant und Affolter bereits formuliert worden sind. Ein Gedanke, so scheint mir, ist aber zu wenig zum Ausdruck gekommen und vielleicht sogar etwas missverständlich formuliert worden. Herr Belser hat diesen Gedanken aufgegriffen und als Argument gegen eine Ueberweisung der Motion auch durch uns verwendet. Ich meine, dass hier eine Richtigstellung erfolgen muss.

Es geht nämlich nicht darum, dass ein Misstrauensvotum gegenüber der Verwaltung formuliert werden soll. Vielmehr ist es doch so, dass jede Verwaltung zwangsläufig und unausweichlich einem Gesetz des Wachstums unterworfen ist. Das ist bei der öffentlichen Verwaltung so, das ist auch in der Privatwirtschaft nicht anders. Wer mit Banken, mit grossen Versicherungen zu tun hat, weiss, dass es dort genau gleich ist wie in der Verwaltung – wie ganz besonders in einer so grossen Verwaltung wie unserer Bundesverwal-

tung. Das Gesetz des Wachstums hängt nicht vom Umfang der anfallenden Aufgaben ab, sondern es gilt unabhängig davon, ob die Aufgaben, die anfallen, grösser werden oder nicht. Es ist daher unerlässlich, Verwaltungen regelmässig zu durchforsten und Wildwuchs zu beseitigen. Darum kommen wir so wenig herum wie Sie im Garten Ihres Eigenheims. Genau gleich wie jeder Wald, wie jedes Gestrüpp, muss auch die Verwaltung von Zeit zu Zeit durchforstet werden. Das hat nichts zu tun mit ungenügender Wertschätzung der Arbeit unserer Beamenschaft und schon gar nichts, wie ich bereits ausgeführt habe, mit einem Misstrauensvotum, sondern es ist einfach eine Folge des Wachstumsgesetzes, von dem ich gesprochen habe. Gerade wegen dieser Gesetzmässigkeit kann auch das EFFI nicht vollständig und flächendeckend greifen. Keine Verwaltung kann sich selbst überprüfen, sie wird zwangsläufig einer gewissen Betriebsblindheit unterworfen sein. Wir kommen deshalb nicht darum herum, Experten von aussen zu holen und sie auf die Verwaltung «anzusetzen», wenn ich diesen Begriff hier verwenden darf.

Dabei dürfen wir uns am Wortlaut der Motion nicht stossen, denn dieser ist ja nicht identisch mit dem Auftrag an die Experten. Dieser Auftrag muss vielmehr später durch den Bundesrat formuliert werden. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass der Auftrag vernünftig, sachgerecht und sinnvoll formuliert werden wird. Wir müssen allerdings hierzu dem Bundesrat einen verbindlichen Auftrag erteilen und deshalb der Motion zustimmen.

**Schmid:** Zunächst möchte ich mich – nicht im Namen der Kommission, sondern nur in meinem eigenen Namen – bei Herrn Affolter verbindlichst entschuldigen, dass ich es unterlassen habe, ihn zu fragen, wie wir in der Kommission stimmen sollten.

Zur Sache: Diese Motion des Nationalrates beinhaltet zwei Elemente:

Zunächst geht es darum, den Bundesrat anzuhalten, zur Effizienzsteigerung in der Bundesverwaltung beizutragen. Des weiteren aber, und das ist wesentlich, nennt sie auch die Mittel hierzu. Sie sagt also auch, wie der Bundesrat dies tun soll. Es heisst: «Der Bundesrat wird deshalb aufgefordert, bei einer oder mehreren spezialisierten Firmen für Unternehmensberatung eine gründliche Analyse der gesamten Verwaltung in Auftrag zu geben».

Was hat die Kommission dazu geführt, hier nein zu sagen? Es wurde von Herrn Kommissionspräsident Brahier deutlich gesagt – auch Herr Belser und Herr Zumbühl haben es ausgeführt –, dass kein Kommissionsmitglied die erste Zielsetzung, nämlich die Förderung der Effizienz in der Bundesverwaltung, nicht geteilt hätte. Wir sind ebenfalls der Auffassung, wie Herr Schoch ausführte, dass jede Verwaltung von Zeit zu Zeit auf ihre Notwendigkeit und auf ihr gutes Funktionieren hin überprüft werden muss. Sie werden niemanden in der Kommission finden, der in diesem Punkt eine andere Auffassung vertreten hätte. Wir hätten diese Motion also durchaus zur Annahme empfehlen können, wenn nicht gute Gründe dagegen gesprochen hätten. Ein guter Grund ist vor allem darin zu sehen, dass wir uns mit den Mitteln, die die Motion dem Bundesrat vorschlägt, nicht einverstanden erklären können.

In der jetzigen Situation können wir leicht die Uebersicht verlieren. Wir haben einerseits jetzt eine Motion des Nationalrates vor uns und haben andererseits im Dezember eine Motion der Finanzkommission überwiesen. Jetzt müssen wir aufpassen, dass wir uns nicht gegenseitig über die Beine stolpern.

Die Stossrichtung der Finanzkommissionsmotion – darauf hat schon Herr Gadiant verwiesen – ist identisch mit dieser Motion. In der Motion der Finanzkommission lassen wir jedoch bewusst dem Bundesrat Art und Weise sowie Mittel offen, wie er zu dieser Effizienzsteigerung kommen soll. Wir verpflichten ihn lediglich, einen Stellenpool einzurichten, sonst soll er frei sein. Das ist die Motion, die im Dezember 1985 geboren wurde. Wir haben damit also einen Schritt getan – zumindest in diesem Rate –, den wir nun wieder

«zurückgehen», indem wir eine Motion, die vom Nationalrat im Mai 1984 angenommen worden ist, ebenfalls annehmen wollen. Wir sollten meines Erachtens etwas die Uebersicht behalten und sagen, die Motion des Nationalrates ist zwar in ihrer Zielrichtung in Ordnung, aber mit der Annahme der Motion der Finanzkommission ist sie für uns hinfällig.

Zur externen Ueberprüfung. Zunächst: Herr Affolter, wenn Sie einer externen Ueberprüfung mehr trauen als einer internen, so übersehen Sie doch eines: Nach Ihrer Auffassung ist eine interne Ueberprüfung deshalb nicht genügend, weil der politische Wille fehlt, die hier gewonnenen Erkenntnisse in die Tat umzusetzen. Wer garantiert Ihnen, dass eine externe Ueberprüfung, wenn man schon auf dieser Basis diskutieren will, in dieser Hinsicht ein besseres Ende haben wird als eine interne? Die Ergebnisse externer Experten sind eine Sache: darnach zu handeln eine andere. Ein externer Experte ist hierin nicht besser als ein interner, denn die Durchsetzung von Ergebnissen ist einzig Sache des Bundesrates.

Sodann: Herr Kollege Letsch hat uns gesagt, er wäre gegen diese Motion, wenn der Beizug externer Experten in der gleichen Art und Weise erfolgen würde, wie es der Schulrat mit einem grösseren Unternehmensberaterbüro gemacht hat.

Die Art, wie die Motion dargestellt ist, lässt natürlich diese – verfehlt – Möglichkeit der Auftragserteilung offen. Das muss man sehen, aber ich will nicht davon reden.

Endlich: Ich bin grundsätzlich der Auffassung, dass die Exekutive die Wahl der richtigen Mittel selbst treffen soll. Das haben wir dem Schulrat ebenfalls zugestanden. Wenn der Bundesrat der Auffassung ist, es sei notwendig, externe Experten zuzuziehen, dann kann er das aufgrund der Finanzkommissionsmotion problemlos heute schon tun. Aber wir sollten ihm das nicht vorschreiben.

Ich fasse zusammen: Kein Mensch ist der Auffassung, die Effizienz sei nicht zu steigern. Aber die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, dass mit der Annahme der Finanzkommissionsmotion ein wesentlicher Schritt getan sei; von einem Schritt darüber hinaus, nämlich dem Bundesrat die Mittel zu dieser Effizienz-Steigerung noch vorzuschreiben, sei abzusehen.

Ich habe das gesagt, um zu begründen, Herr Affolter, warum wir diese Frechheit hatten. Ich glaube nach wie vor, dass wir recht haben. Ich beantrage Ihnen deshalb, der Kommissionmehrheit zuzustimmen.

**M. Jelmini:** De même que M. Zumbühl, j'ai beaucoup de respect pour les décisions de l'autre chambre, néanmoins elle peut également faire des erreurs. Cela arrive, surtout depuis que je n'en fais plus partie! Par l'intermédiaire de cette motion, on demande au Conseil fédéral d'effectuer une analyse approfondie de l'administration fédérale dans son ensemble. Que cela signifie-t-il? Faire une radiographie pour savoir ce qu'elle contient? En ce cas, c'est un travail complètement inutile. Ou bien pénétrer dans son corps pour la réorganiser? Alors, ce serait accomplir ce que le Conseil fédéral est en train de réaliser en mettant à contribution tout le personnel qui doit participer à cette oeuvre de réorganisation. Une analyse est en cours. Chaque office a effectué son examen de conscience en disposant de peu de moyens, mais avec de bons résultats. L'activité interne à toute la structure a été examinée. Il faut deux ans pour terminer ce que l'on a commencé. A plusieurs reprises, le Conseil fédéral a subi des pressions pour entreprendre cette tâche. Il faut dire que le personnel a réagi positivement en collaborant. Cependant, à certains niveaux l'exercice peut aussi causer des difficultés. Il ne faut donc pas le répéter trop souvent. Ainsi, si l'on devait ajouter à l'exercice que le Conseil fédéral est en train d'effectuer, une autre analyse, qui ne devrait pas être limitative pour ne pas être inutile, on créerait seulement de la confusion et on risquerait de diminuer la motivation du personnel à participer à une réorganisation, ce qui est très dangereux.

Il est inutile de venir dans cette enceinte – et dans l'état d'esprit de M. Letsch ou probablement de M. Masoni – en

me disant que M. Cotti, président de mon parti, lorsqu'il était conseiller d'Etat au Tessin, a entrepris un exercice semblable qui a bien réussi. Tout d'abord, c'est différent dans un canton et ensuite, on n'a pas agi dans l'administration dans son ensemble, mais seulement dans certains secteurs. D'ailleurs, les résultats de cet exercice n'ont pas été tellement convaincants. J'estime que nous ne devrions pas risquer d'entreprendre un travail qui pourrait entraîner plus d'inconvénients que d'avantages. En définitive, il faut également résister à la tendance de ce Parlement de s'immiscer dans les affaires de l'administration. A ce propos, je rejoins l'avis de M. Schmid qui affirme que notre devoir est de surveiller l'administration et non de se substituer à l'exécutif en nous occupant de tâches qui ne nous sont pas confiées. C'est la raison pour laquelle je voterai contre la motion et probablement également contre un postulat éventuel.

**M. Masoni:** La commission nous propose par 5 voix contre 2 et 3 abstentions d'accepter comme postulat la motion adoptée par le Conseil national par 111 voix contre 44. Elle interprète ce résultat comme une sorte d'acte de méfiance envers l'administration fédérale. Or, je ne pense pas que ce vote est la manifestation d'une quelconque méfiance. En effet, on apprécie généralement le résultat du programme EFFI. Sa qualité est tout à fait reconnue.

Nous savons que cette analyse se poursuit actuellement, surtout dans le domaine de la rationalisation intersectorielle qui traverse les frontières des sections et des divisions. Cependant, n'oublions pas que l'acquis de la première partie du programme EFFI est déjà absorbé par de nouvelles tâches que nous avons été contraints d'attribuer à la Confédération. C'est la réalité. Cette situation a suscité des inquiétudes totalement justifiées, car on se dit que malgré tous les efforts on ne parviendra pas à arrêter le développement de l'administration. A ce propos mon sentiment va exactement à l'encontre de celui qui a poussé la commission à proposer la transformation de la motion en postulat. Au fond, le travail confié à des experts de l'extérieur devrait couronner celui du programme EFFI et démontrer à l'opinion publique que les efforts entrepris ont effectivement atteint leur but ou qu'il y a encore d'autres possibilités de rationalisation à exploiter. Cette dernière éventualité est plus facile à découvrir de l'extérieur, car elle peut échapper à quelqu'un qui se trouve à l'intérieur de l'administration elle-même. Si, comme le demande la motion du Conseil national, les experts travaillent en coopération étroite avec celle-ci et les associations du personnel, ils peuvent reconnaître les propositions qui sont impraticables et irréalistes.

Le grand avantage de cette analyse dans l'optique d'un accroissement de la confiance de l'opinion publique envers l'administration réside dans le contexte actuel. Nous nous trouvons à une période dans laquelle, après une cinquantaine d'années de politique d'intervention de l'Etat, on remet en question le penchant qui, au fond, régit la politique de tout l'Occident depuis les années 30. En réaction à la grande crise et aux dictatures qui s'étaient installées dans quelques pays d'Europe, on a eu tendance à accentuer l'intervention de l'Etat. A un moment où cette politique, en tant que telle, est remise en question, je pense que l'avis d'experts indépendants choisis en dehors de l'administration et de la politique serait de nature à renforcer la confiance et le courage du Conseil fédéral et de l'administration de se soumettre à cet examen extérieur. Peut-on nier l'utilité d'un tel exercice? Je ne le crois pas. Nous savons tous de quelle façon le Conseil fédéral et le Parlement sont contraints d'exercer leur haute surveillance sur l'administration fédérale qui a passé d'environ 90 000 postes en 1950 à 135 000 en 1985. L'analyse proposée va absolument dans le sens des suggestions de la Commission des finances et sur lesquelles nous avons déjà pris des décisions au sein de ce plénum. J'examine rapidement le reproche de M. Jelmini selon lequel une telle motion risque de s'immiscer dans la compétence du Conseil fédéral. J'estime qu'il s'agit bien d'un acte faisant partie de notre tâche de haute surveillance, comme de celle du gouvernement. En ce moment, un tel exercice

dehrait être souhaité, même par l'administration qui a obtenu un bon résultat avec le programme EFFI, de manière à renforcer toujours plus la confiance. Au Conseil national, M. Flavio Cotti, président du PDC – comme l'a rappelé M. Jelmini – a apporté son témoignage en faveur de cette analyse confiée à des tiers. Il s'est basé sur les résultats de l'expérience effectuée dans le canton du Tessin. Il a assuré que l'analyse, malgré les grandes réserves initiales, s'est déroulée de façon très utile, a servi à donner une meilleure motivation à l'administration concernée et a permis des réductions sans licenciements qui se sont élevées entre 8 et 10 pour cent selon les secteurs visés. Comme vous le constatez, les résultats ont été concrets. Cette expérience et les décisions déjà prises par notre conseil qui a suivi les suggestions de sa Commission des finances devraient nous encourager à accepter la motion du Conseil national comme telle.

**Bundesrat Stich:** Ich möchte zuerst dem Herrn Kommissionspräsidenten danken für die Orientierung über die Arbeit der Kommission und auch meinem Erstaunen Ausdruck geben über die Voten von Herrn Letsch und Herrn Affolter. Man kann zwar ganz generell sagen, man habe nichts gegen die Verwaltung, es sei kein Misstrauensvotum gegen sie. Aber wenn man es sagt, dann ist es so, denn wenn man mir nicht misstraut, dann muss man es mir im Grunde genommen auch nicht sagen.

Herr Affolter hat mich vor allem überrascht, als er erklärt hat – und zwar ausgerechnet Herr Affolter! –, der Bundesrat leiste nichts als Widerstand gegen eine solche Uebung. Ich glaube, mit dem Projekt EFFI haben wir gezeigt, dass der Bundesrat bereit ist, alles Denkbare zu tun. Man kann zwar, wie Herr Letsch, sagen, das Ergebnis sei bescheiden. Aber ich möchte doch festhalten: Es werden 5 Prozent der Stunden und 3 Prozent der Stellen oder gesamthaft rund 150 Millionen Franken jährlich eingespart! Wenn Sie die Rechnung einmal ansehen, werden Sie feststellen, dass das Bewusstsein gewachsen ist, Effizienzverbesserungen seien unerlässlich, gerade weil die Verwaltung selber mit EFFI betraut war und sich mit diesem Gedanken vertraut gemacht hat. Man stellt auch im täglichen Leben immer wieder fest, dass die Frage gestellt wird: Ist das EFFI? Ich muss gestehen, dass diese Frage manchmal auch bei Vorstössen aus dem Parlament gestellt wird. Es ist eine Bewusstseinsbildung eingetreten, und die Verwaltung hat viel geleistet.

Nun können Sie mit der Privatwirtschaft, mit Gemeinkostenwertanalysen vergleichen. Ich habe bereits das Vergnügen gehabt, Ihnen zu sagen, dass ich hier einige Erfahrung habe. Ich war in einem Grossbetrieb Projektleiter einer solchen Uebung. Ich weiss, was möglich ist, und ich weiss, was nicht möglich ist. Ich weiss auch, welches die Konsequenzen sind. Aber wenn man bei Gemeinkostenwertanalysen in der Privatwirtschaft davon ausgeht, dass 10 bis 15 Prozent eingespart werden können, muss man sich bewusst sein, dass es der Direktion zusteht zu sagen: Auf diese Aufgabe, auf die Produktion dieses Teils verzichten wir, das lohnt sich nicht mehr. Das können wir nicht! Das liegt nicht bei der Verwaltung selber. Das liegt nicht einmal in der Kompetenz des Bundesrates. Ich erwähne hier beispielsweise aus meinem Bereich die Zollverwaltung: Wir haben viele Zölle zurückzuerstatten, Diesel-Treibstoffzollanteile an die Landwirtschaft, an das Baugewerbe, usw. Darauf könnte ich gut verzichten. Wenn ich diese Rückerstattungen nicht machen müsste, könnte ich sofort 18 Leute einsparen. Diese Aufhebung liegt leider nicht in der Kompetenz der Verwaltung selbst, leider nicht einmal in der Kompetenz des Bundesrates, und wenn der Bundesrat handelt, dann ist es gewöhnlich auch nicht recht. Aber es ist immerhin schön, dass wir hier wenigstens die Qualifikation bekommen haben, der Bundesrat leide an Führungsschwäche.

Aber: Wenn man davon ausgeht, dass in der Privatwirtschaft 10 bis 15 Prozent eingespart werden können, man aber dort die Möglichkeit hat, auf ganze Aufgabengebiete zu verzichten – eine Möglichkeit, die wir nicht haben –, dann sind 8 Prozent nicht ein mageres, nicht ein bescheidenes, son-

dern ein sehr gutes Resultat! Hinzu kommt, dass die Zeit kurz bemessen war. Die Verwaltung hat knapp ein Jahr Zeit gehabt, um diese Massnahmen zu erarbeiten. Das Bundesamt für Organisation hat gesagt: Wir möchten es lieber gründlicher tun, aber dann brauchen wir wesentlich mehr Zeit. Das ist zu begreifen. – Oder denken Sie an die Expertise an der ETH: Dort haben wir eine Grobanalyse bekommen, die von uns fordert, in Zukunft etwa 1100 Stellen mehr zu bewilligen. 50 Stellen bekommen die ETH jetzt schon zum voraus, nach Budget, und 100 Stellen sind in dieser Session hängig. Aber das wird letztlich nicht alles sein. In der Zwischenzeit habe ich als Bundesrat immerhin 4 Millionen Franken Nachtragskredite für die neuen Untersuchungen bewilligt. Wenn ich die Motion Ogi seinerzeit entgegengenommen hätte, dann hätte ich wahrscheinlich den Vorteil gehabt, zwar den Eindruck zu erwecken, wir wollten alles sehr gründlich abklären, aber wir hätten wahrscheinlich durch eine Expertise von aussen mehr Stellen bewilligt bekommen. Umgekehrt hätte ich dann vielleicht für 13 oder 14 Millionen Franken Nachtragskredite vorgeschlagen können, um die Herren Experten zu bezahlen. Immerhin, auch das haben Bundesrat und Verwaltung bis jetzt eingespart. Einen Fehler könnte man mir vorwerfen: Dieses Projekt EFFI war bereit, als ich dieses Amt übernahm. Es war für eine längere Zeit vorgesehen, und es war an sich vorgesehen, es vertieft und gründlich durchzuführen. Aber eben, über eine lange Zeit! Ich habe gesagt, diese Vorarbeiten sollten wir ausnützen, wir sollten die Verwaltung selber beteiligen, aber in kürzerer Zeit.

Wären die Motion Letsch vom 15. März 1984 und die Motion Ogi vom 2. Mai 1984 damals durch das Parlament behandelt und überwiesen worden, hätte ich – diese Ueberlegungen habe ich gemacht – ganz klar gesagt und dem Bundesrat beantragt: Ganze Uebung EFFI halt und fertig! Wir lassen jetzt Experten kommen! Diese Ueberlegung werden wir auch anstellen, wenn Sie diese Motion überweisen; denn der Text ist klar, man kann ihn nicht interpretieren. Es geht nicht an, Herr Schoch, zu sagen, man hätte hier Möglichkeiten der Interpretation. In der Motion ist klar festgehalten, dass die ganze Bundesverwaltung durch einen oder mehrere aussenstehende Unternehmensberater zu untersuchen sei. Würde der Bundesrat nicht die ganze Bundesverwaltung untersuchen lassen, hiesse es gleich, der Bundesrat mache ja doch, was er wolle, er habe den Auftrag nicht ausgeführt. Ich habe das ja bereits beim Auftrag gehört, den wir in bezug auf die Alkoholverwaltung gegeben haben. Dazu muss ich sagen, dass letztlich der Bundesrat für die Aufträge in einer solchen Sache zuständig ist und nicht zum Beispiel die Alkoholdelegation; es ist der Bundesrat, der für die Führung verantwortlich ist! Aufgabe der Delegation ist es, die Kontrolle auszuüben. Aber auch dort muss man sagen, die Arbeit ist gut gemacht worden. Gerade was das Abstreichen anbelangt, Herr Affolter, soll man an die Zentralstelle für die Obstverwertung denken. Bereits liegen Postulate vor, wir sollten das auf keinen Fall tun. Die Kantonalisierung wird vom Kanton Zürich auch abgelehnt. Sie sehen die Schwierigkeiten, wenn man dort etwas abbauen will. Aber das letzte Wort ist noch nicht gesprochen. Zum ändern muss ich sagen: In der Alkoholverwaltung ist die Uebung EFFI ebenfalls und gleichzeitig durchgeführt worden. Nicht denkbar aber ist, eine Uebung EFFI weiterzuführen und gleichzeitig eine Analyse durch Aussenstehende zu beschliessen. Das ist nicht möglich.

Ich habe in der Kommission und auch sonst wiederholt gesagt: Der Bundesrat möchte die Uebung EFFI abschliessen. Wir haben im abgelieferten Bericht dargelegt, was bis 1987 erreicht werden soll. Was darüber hinausgeht und wo zweifellos auch noch Einsparungen möglich sind, das ist in diesem Bericht nicht enthalten. Das werden wir noch anschliessen. Nicht in diesem Bericht enthalten sind auch alle Aufgaben, die departementsüberschreitende, also generelle Einsparungen betreffen; dort haben wir auch bereits vorgesehen, einen aussenstehenden Unternehmensberater beizuziehen. Eine solche Lösung ist vernünftig. Nachdem diese Uebung durchgeführt worden ist, wäre es aber unver-

hältnismässig, wenn Sie jetzt beschliessen würden, der Bundesrat sei wenigstens moralisch verpflichtet, diese Uebung gemäss Motion noch anzuschliessen.

Abschliessend möchte ich feststellen: Diese Frage liegt ganz eindeutig im Kompetenzbereich des Bundesrates, und schon deshalb ist er nicht in der Lage, eine solche Motion entgegenzunehmen, auch wenn der Nationalrat sie mit grosser Mehrheit überwiesen hat. Ich bitte Sie deshalb, diese Motion abzulehnen und sie als Postulat zu überweisen. Sie sagen damit, dass Sie das Vertrauen haben in die Verwaltung und in den Bundesrat, dass er diese Uebung EFFI zu Ende führen und die erwarteten Ergebnisse nachher auch ausweisen wird; denn es ist ganz selbstverständlich, dass Sie nachher die Möglichkeit haben werden, jedes Jahr zu prüfen und zu vergleichen, ob Verwaltung und Bundesrat das Ziel EFFI erreicht haben oder nicht. Dann hätten Sie immer noch die Möglichkeit, zusätzliche Motionen einzureichen. In diesem Moment aber bitte ich Sie, diese Motion, die in der Formulierung eine vollständige Kontrolle und Überprüfung der ganzen Bundesverwaltung verlangt, abzulehnen.

**Präsident:** Die Kommission beantragt Umwandlung in ein Postulat beider Räte. Herr Letsch beantragt, die Motion zu überweisen.

*Abstimmung – Vote*

Für die Ueberweisung der Motion	14 Stimmen
Für die Ueberweisung als Postulat	19 Stimmen

*Schluss der Sitzung um 12.00 Uhr  
La séance est levée à 12 h 00*

**Vierte Sitzung – Quatrième séance**

**Donnerstag, 6. März 1986, Vormittag**

**Jeudi 6 mars 1986, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Dobler*

85.395

**Motion des Nationalrates  
Schwerverkehrsabgabe  
Motion du Conseil national  
Redevance sur les poids lourds**

*Wortlaut der Motion vom 17. September 1985*

Der Bundesrat wird beauftragt, die notwendigen Vorkehren zu treffen, damit die infolge der Einführung der Schwerverkehrsabgabe vom Ausland ergriffenen oder in Aussicht gestellten Retorsionsmassnahmen aufgehoben bzw. abgewendet werden. Gleichzeitig sind so rasch wie möglich Massnahmen zu ergreifen, welche die volle Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Strassentransportgewerbes wieder herstellen, indem sie ausländische Retorsionen in finanzieller Hinsicht ausgleichen. Die Rückerstattungen an das Strassentransportgewerbe haben ihre Begrenzung in der Höhe der im Verfassungsartikel vorgesehenen Abgaben zu finden, d.h. die Gesamtbelastung für einzelne Motorfahrzeuge und Anhänger darf nicht höher ausfallen, als im Verfassungsartikel vorgesehen. Der Einzug und die Rückerstattung der Abgabe hat in einem administrativ einfachen und raschen Verfahren zu geschehen.

*Texte de la motion du 17 septembre 1985*

Le Conseil fédéral est chargé de faire les démarches nécessaires pour éviter ou parer les mesures de représailles prises ou envisagées par l'étranger à la suite de l'introduction de la redevance sur les poids lourds. Il prendra en outre au plus vite les dispositions nécessaires pour rétablir la compétitivité des transporteurs routiers suisses et compenser financièrement les éventuelles mesures de rétorsion des pays voisins. Il veillera que les ristournes aux transporteurs ne dépassent pas le niveau des redevances prévues dans l'article constitutionnel. En d'autres termes, il devra faire en sorte que la charge totale par véhicule ou remorque n'excède pas le montant prévu par la constitution. La perception et le remboursement de la redevance devront être effectués en procédure administrative simple et rapide.

*Antrag der Kommission*

*Mehrheit*

Der erste Satz der Motion des Nationalrates wird angenommen, der Rest abgelehnt.

*Minderheit*

(Affolter, Brahier, Gadiant, Letsch)

Der erste Satz der Motion des Nationalrates wird angenommen, der Rest als Postulat beider Räte überwiesen.

*Proposition de la commission*

*Majorité*

La première phrase de la motion du Conseil national est adoptée, le reste est rejeté.

*Minorité*

(Affolter, Brahier, Gadiant, Letsch)

La première phrase de la motion du Conseil national est adoptée, le reste est adopté dans la forme d'un postulat des deux Conseils.

## **Motion des Nationalrates (Ogi) Reorganisation der Bundesverwaltung**

## **Motion du Conseil national (Ogi) Réorganisation de l'administration fédérale**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	84.412
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	47-54
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 305

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.