

90.538

**Postulat der Fraktion  
der Schweizerischen Volkspartei  
Neue Organisations- und  
Führungsstruktur auf Bundesebene**

**Postulat du groupe  
de l'Union démocratique du centre  
Réforme des structures  
d'organisation et de direction  
au niveau fédéral**

*Wortlaut des Postulates vom 7. Juni 1990*

In nahezu allen Sektoren der eidgenössischen Sachpolitik haben sich die Aufgaben und Anforderungen an den Staat, die Landesregierung und die Verwaltung grundlegend gewandelt. Der staatliche Führungs- und Organisationsbereich hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten, so dass in den letzten Jahren vermehrt Schwachstellen sichtbar geworden sind. Vordergründiges Symptom einer in weiten Teilen ungenügenden Organisations- und Führungsstruktur auf Bundesebene ist die Ueberlastung von Bundesrat, Verwaltung und Parlament. Verschiedene Bestrebungen zur Parlaments- und Regierungsreform zielen darauf ab, mit isolierten Einzelmassnahmen Abhilfe zu schaffen. Den Ursachen und der tatsächlichen Dimension des Anliegens wird damit aber nicht genügend Rechnung getragen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, eine umfassende Ueberprüfung und fachmännische Analyse der einschlägigen Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene unter Beizug ausserhalb der Verwaltung stehender Fachleute vorzunehmen und einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Der Bericht soll unter Berücksichtigung organisatorischer, administrativer, personeller und technischer Belange Reformvorschläge aufzeigen, die auf allen Stufen der Bundesverwaltung eine auf die aktuellen Erfordernisse ausgerichtete Führungsarbeit gewährleisten. Hauptziel soll es sein, Voraussetzungen zu schaffen, die es den Bundesräten erlauben, ihre Tätigkeit vermehrt auf die eigentliche Führungsarbeit zu konzentrieren. Der Bericht soll Varianten möglicher Lösungswege aufzeigen. Darüber hinaus sind Reformvorschläge, soweit sie Aspekte einer Parlamentsreform berühren, mit dieser zu verknüpfen.

*Texte de la motion du 7 juin 1990*

Dans pratiquement tous les secteurs de la politique fédérale, les tâches incombant à l'Etat, au gouvernement et à l'administration ainsi que les exigences auxquelles ces organismes doivent satisfaire ont fondamentalement évolué. Le domaine touchant à l'organisation et à la direction de l'Etat n'ayant pas évolué au même rythme, des lacunes de plus en plus fréquentes sont apparues ces dernières années. Le fait que le Conseil fédéral, l'administration et le Parlement soient surchargés traduit de manière évidente les insuffisances souvent constatées au niveau des structures d'organisation et de direction sur le plan fédéral. Divers efforts en vue de réformer le Parlement et le gouvernement visent à remédier à cette situation moyennant des mesures isolées, mais il ne tiennent pas suffisamment compte des causes et de la dimension effective du problème.

Pour ces motifs, le Conseil fédéral est invité à réexaminer de manière exhaustive les structures d'organisation et de direction et de présenter un rapport à ce sujet. Il convient essentiellement de créer des conditions permettant aux conseillers fédéraux de se concentrer davantage sur des activités de direction et de disposer du temps nécessaire pour développer leur pensée créative et prospective. Tout en tenant compte des aspects organisationnels, administratifs, humains et techniques, ce rapport doit indiquer des propositions de réforme visant à garantir, à tous les échelons de l'Administration fédérale, un exercice des fonctions de direction qui réponde aux impératifs

actuels. Il faudra notamment examiner dans quelle mesure il serait judicieux de modifier la structure des départements, la répartition de leurs tâches ainsi que leur nombre et leur logistique. Enfin, il conviendra de se demander comment la direction départementale pourrait être réaménagée sur les plans technique et administratif.

Le rapport souhaité devrait indiquer diverses solutions envisageables. En outre, les propositions de réforme devraient tenir compte des aspects d'une réforme parlementaire qui seraient éventuellement concernés.

*Sprecher – Porte-parole: Blocher*

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Die Urheber verzichten auf eine Begründung und wünschen eine schriftliche Antwort.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates*

*vom 17. September 1990*

*Rapport écrit du Conseil fédéral  
du 17 septembre 1990*

**I. Strukturreformen als permanentes Postulat**

Es gehört zu den primären Aufgaben jeder politischen Behörde, ihre Führungsinstrumente periodisch zu überprüfen und allenfalls neuen Anforderungen anzupassen.

In der Schweiz nahmen die Diskussionen über die Führungsstrukturen – so etwa die Zahl der Bundesräte – und die Gestaltung des Entscheidungsprozesses schon bei der Schaffung des Bundesstaates und der Erarbeitung der Bundesverfassung von 1848 einen breiten Raum ein. Seither ist der Faden dieser Auseinandersetzungen praktisch nie abgerissen.

Die in den sechziger Jahren durch parlamentarische Vorstösse neu eingeleiteten Reformbestrebungen haben im Jahre 1978 zum heute geltenden Verwaltungsorganisationsgesetz geführt, das die Organisation und die Geschäftsführung von Bundesrat und Verwaltung vertiefter als bis anhin regelt, mit dem Ziel, die Leistungsfähigkeit der Exekutive als Kollegialbehörde sicherzustellen, die primäre Aufgabe des Regierens zu unterstreichen und die Departementsvorsteher sowie den Bundesrat als Kollegium zu entlasten. Auch wenn dieses gesetzliche Reformwerk eine zweckmässige Grundstruktur geschaffen hat, sah sich der Bundesrat seit 1988 veranlasst, die Frage der Führungsstrukturen an mehreren Klausursitzungen erneut zu behandeln.

**II. Neue Entwicklungstendenzen**

Die Gründe dieser neuen Ueberprüfung ergeben sich namentlich aus den folgenden Entwicklungstrends der neuesten Zeit:

a. Der Aufgabenbereich der Departemente hat zum Teil erhebliche Erweiterungen erfahren. Am stärksten ist die Beanspruchung infolge der internationalen Kontakte und Verhandlungen gewachsen. Dies gilt nicht nur für die Kontakte mit der EG (die praktisch alle Departementschefs sowie das Kollegium in Anspruch nehmen), sondern auch für die vermehrte Internationalisierung der Politik schlechthin (Gatt, Bretton Woods, Verkehr, Umweltschutz, Sicherheit usw.).

b. Aber auch die innere Lage hat sich verändert. Die zunehmende Polarisierung der politischen Kräfte erschwert eine Konsenslösung immer häufiger, was auch zu einer Verlängerung der Beratungen in den parlamentarischen Kommissionen und in den eidgenössischen Räten mit einer fühlbaren Mehrbeanspruchung der Mitglieder des Bundesrates führt. Das Parlament meldet ferner zunehmend neue Begehren, die von einer Ausweitung seiner Kontrollkompetenzen bis zur politischen Begleitung der vorbereitenden Gesetzgebungsarbeit führen.

Im Bereich der politischen Rechte bleibt die Zahl der Initiativen hoch. Die Kantone fordern stärkere Informations- und Mitentscheidungskompetenzen.

Schliesslich sind Bürger und Organisationen öfter als früher nicht bereit, die von den zuständigen Organen demokratisch getroffenen Entscheide zu akzeptieren.

c. Nicht zu unterschätzen sind auch die Folgen der zunehmenden «Medialisierung» der Politik. Presse, Radio und Fernsehen sind einem verstärkten Konkurrenzkampf ausgesetzt und suchen vermehrt nach Exklusivinformationen mit entspre-

chend höheren Anforderungen an Bundesrat und Verwaltung.

III. Bisherige Massnahmen zur Effizienzsteigerung  
Der Bundesrat hat im Verlaufe der letzten beiden Jahrzehnte bereits eine Serie von administrativen, organisatorischen und rechtlichen Massnahmen getroffen, die – in ihrer Gesamtheit gesehen – den Entscheidungsprozess auf Regierungsebene in verschiedenen Bereichen effizienter gestalten halfen. Es handelt sich dabei namentlich um folgende, mit einer Ausnahme im Rahmen des Verwaltungsorganisationsgesetzes zulässigen Anordnungen:

1. Schaffung eines Bundesamtes für Informatik
2. Schaffung eines zentralen Dienstes für Verwaltungskontrolle
3. Aktualisierung der Delegationsverordnung (2 sukzessive Revisionen)
4. Erweiterung der Liste der durch Präsidialverfügungen zu erledigenden Geschäfte (2 Revisionen)
5. Vermehrte Klausurtagungen des Bundesrates und langfristige Planung der zu behandelnden Themen
6. Verbesserung der gegenseitigen internen Information der Mitglieder des Bundesrates
7. Vermehrte Einsetzung bundesrätlicher Ausschüsse für die Vorberatung wichtiger Fragen und Schaffung einer zusätzlichen Delegation (Asylwesen)

#### IV. Erhöhung der Zahl der Bundesräte?

Der Bundesrat hat in dieser Zeit auch tiefgreifendere Reformen geprüft, für den jetzigen Zeitpunkt aber erneut abgelehnt. Dies gilt insbesondere für die von Nationalrat Kühne geforderte Erhöhung der Zahl der Bundesräte, die mit einer Verstärkung der Führungs- und Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten zu verbinden wäre. Diese Anregung ist auch im Punkt 3 der Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion enthalten. Die Gründe für die weiterhin ablehnende Haltung, die in der Botschaft vom 12. Februar 1975 ausführlich dargelegt worden sind, behalten ihre volle Gültigkeit. Eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte, insbesondere aber die Schaffung eines starken Präsidialdepartementes, würde früher oder später das Kollegialsystem in Frage stellen. Zudem würde die Entlastung in den Fachbereichen zu einer zusätzlichen Belastung bei der Koordination der Regierungstätigkeit führen und die Konsensfindung erschweren. Die Aufteilung der Regierungsaufgaben auf neun, elf oder mehr Mitglieder würde auch den administrativen Aufwand erheblich vergrössern. Trotzdem ist eine Ueberprüfung dieses Problems nicht ausgeschlossen, jedoch erst, wenn bezüglich der europäischen Integrationsbestrebungen Klarheit besteht.

#### V. Das neue Massnahmenpaket

Seit 1989 hat sich der Bundesrat nochmals in mehreren Aussprachen mit den Problemen der Führungsstruktur befasst und am 17. September 1990 wegleitende Entscheide gefällt, die teils in seiner eigenen Kompetenz liegen, teils der Bundesversammlung zu unterbreiten sind (Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes, später des Beamtengesetzes). Dabei handelt es sich um folgende Massnahmen:

##### 1. Erhöhung der Zahl der Staatssekretäre

Der Bundesrat bleibt aus den schon früher dargelegten Gründen – Spaltung der Departementsführung – gegenüber der Einsetzung von parlamentarischen oder persönlichen Staatssekretären skeptisch. Hingegen ist er zum Schluss gekommen, dem Parlament eine Erhöhung der Zahl der Titularstaatssekretäre vorzuschlagen, die trotz gewisser Beschränkungen für die internationalen Kontakte vermehrt eingesetzt werden könnten. Er hat deshalb dem Parlament mit einer Botschaft eine Aenderung von Artikel 64 Absatz 2 des VwOG beantragt und um die Kompetenz ersucht, nebst dem heutigen Vorsteher der Politischen Direktion und jenem des Bundesamtes für Aussenwirtschaft auch andern Direktoren von wichtigen Gruppen und Aemtern im Verkehr mit dem Ausland den Titel «Staatssekretär» zu verleihen. In diesem gleichen Sinne schlägt er schliesslich auch die nur vorübergehende Verleihung dieser Titel für weitere Direktoren sowie die Generalsekretäre vor, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an einer internationalen Konferenz auf höchster Ebene vertreten.

##### 2. Aufwertung der Generalsekretariate

Schon heute sind die Generalsekretäre der Departemente

enge Mitarbeiter des Departementvorstehers und haben diesen zu informieren, zu beraten und zu unterstützen, indem sie vor allem Aufgaben der Planung, Organisation, Vorbereitung, Koordination und Aufsicht zu erfüllen haben. Die Generalsekretäre sind zudem bestens in der Lage, die politischen Zusammenhänge und die Haltung ihres Departementschefs sowie des Bundesrates zu kennen und zu berücksichtigen. Sie bieten auch Garantie für eine einheitliche Führung des Departements, was mit einer zusätzlichen Delegation an die Aemter oder mit einer Zersplitterung der Verantwortlichkeiten nicht ohne weiteres möglich ist. Neu werden die Generalsekretäre den Departementschef bei der Leitung der Departementsverwaltung fühlbarer entlasten; in seinem Namen und unter seiner Verantwortung sollen sie vermehrt auch Linienkompetenzen übernehmen. Diese im VwOG (Art. 49) nun ausdrücklich vorzusehende Möglichkeit soll flexibel gehandhabt werden, damit die Bedürfnisse und der individuelle Führungsstil der einzelnen Departementschefs berücksichtigt werden können. Unter den ihnen anzuvertrauenden Aufgaben stehen die folgenden im Vordergrund:

- Leitung der zentralen Dienste des Departementes (Art. 50 VwOG), insbesondere der Sekretariatsdienste sowie des zentralen Personal-, Finanz- und Rechtswesens; Gestaltung, Durchsetzung und Ueberwachung der Personalpolitik des Departementes im Rahmen der Personalpolitik des Bundes; Leitung und Organisation der departementalen Uebersetzungsdienste;
- Leitung der Oeffentlichkeitsarbeit einschliesslich Schulung der an der Information beteiligten Stellen und Organisation der internen Information (horizontal und vertikal);
- Ueberwachung der Vorbereitung anstehender Entscheide, besonders im Bereiche der Richtlinien der Regierungspolitik und des Legislaturfinanzplans, und Koordination mit der Bundeskanzlei und der Eidgenössischen Finanzverwaltung;
- Laufende Vollzugskontrolle;
- Koordinations- und Schlichtungstätigkeit zwischen den Aemtern eines Departementes sowie in besonderen Fällen auch zwischen den Departementen;
- Vertretung des Departementes, fallweise oder systematisch: im Ausland, in parlamentarischen Kommissionen, an schweizerischen Tagungen und Veranstaltungen, gegenüber Kantonsregierungen;
- Begleitung des Departementvorstehers in die Räte (je nach Geschäft);
- Entscheidungs- und Anordnungsbefugnisse gegenüber den Aemtern im Namen des Departementschefs.

Die Erweiterung der Verantwortungsbereiche der Generalsekretariate einerseits durch die Uebertragung der Koordination aller Stabsdienste und ihrer Führung gemäss Zielvorgabe des Departementschefs und andererseits in ausgewählten und vom Departementvorsteher zu bezeichnenden Bereichen der Linie ist jedoch geeignet, die Einheitlichkeit der Führungsverantwortung zu erhalten und zu stützen. Da die Generalsekretäre ihre Aufgaben grundsätzlich im Auftrag des Departementschefs wahrnehmen, erhalten sie auch abgeleitete Weisungsbefugnisse und Entscheidungskompetenzen (Art. 62 Abs. 2 VwOG).

Diese Massnahme kann in der Praxis bis zu der im Punkt 1 der Motion der FDP vorgeschlagenen Einsetzung von Verwaltungsdirektoren führen. Sie bietet aber den Vorteil, dass die politische Verantwortung weiterhin ungeteilt in den Händen des Departementschefs bleibt.

Damit diese Reform auf die Arbeit des Bundesrates als Kollegium keine negativen Auswirkungen zeitigt, erhält der Generalsekretär keine Antrags- und Mitberichtsrechte an den Bundesrat. Er sollte gegenüber dem Kollegium auch nicht als Stellvertreter des Departementvorstehers wirken. Hingegen könnte er bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Departementen auch auf Bundesratsebene eine Schlichtungsfunktion für Fälle übernehmen, in denen vorwiegend technische oder juristische Probleme zur Diskussion stehen.

Parallel zur Stellung des Generalsekretärs ist auch die Funktion des Informationschefs neu einzustufen.

##### 3. Flexiblere Anstellungsverhältnisse

Die Aufwertung der Generalsekretariate bedingt nicht nur eine

personelle Aufstockung dieser Stellen und die Ernennung von unter Umständen mehr als einem stellvertretenden Generalsekretär, sondern auch eine Flexibilisierung der Anstellungsbedingungen. Der Bundesrat sieht deshalb, gestützt auf Artikel 62 des Beamtengesetzes, eine besondere Verordnung über das Dienstverhältnis von Generalsekretären und Informationschefs der Departemente vor, die eine flexible Beendigung des Dienstverhältnisses ermöglicht. Dadurch kann der Departementschef diese Funktion durch qualifizierte Personen seiner Wahl besetzen. Diese besonderen Anstellungsbedingungen scheinen dem Bundesrat unerlässlich zu sein, wenn die Neukonzeption der Aufgaben der Generalsekretariate voll zur Entfaltung kommen soll.

Für eine zweite Etappe – Erweiterung des erfassten Personenkreises – ist eine entsprechende Revision des Beamtengesetzes vorgesehen.

#### 4. Vertretung in den parlamentarischen Kommissionen

Die vom Bundesrat beschlossenen Massnahmen erleichtern auch eine Erweiterung der Vertretungsmöglichkeiten der Bundesräte in Parlamentskommissionen. Das Geschäftsverkehrsgesetz (Art. 65bis) ermöglicht bekanntlich den Bundesräten bereits heute, sich in parlamentarischen Kommissionen im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder durch Direktoren von Gruppen und Aemtern vertreten zu lassen.

Auch wenn die Kontakte mit dem Parlament für den Bundesrat weiterhin zu den wichtigsten gehören, wünscht er nun von den Vertretungsmöglichkeiten in Kommissionen vermehrt Gebrauch zu machen. Er erwartet aber auch vom Parlament ein besseres Verständnis für diese Haltung, denn die Beanspruchung durch parlamentarische Kommissionen ist gross geworden.

#### VI. Gesamtwertung

Der Bundesrat ist überzeugt, dass mit all diesen Massnahmen derzeit die Voraussetzungen für eine effiziente Führung durch das Kollegium wie durch die einzelnen Departementschefs gegeben sind, zumal wenn auch die parlamentarischen Führungsstrukturen neuen Herausforderungen der jüngsten Zeit angepasst werden. Der Bundesrat begrüsst daher die parlamentarischen Vorstösse zugunsten einer Rationalisierung des Parlamentsbetriebs und verspricht sich davon weitere Erleichterungen auch seiner eigenen Arbeit.

Im Gegensatz zu den Urhebern der neuen parlamentarischen Vorstösse ist der Bundesrat jedoch der Meinung, dass sich gegenwärtig nicht grundlegende institutionelle Reformen aufdrängen. Administrative und organisatorische Massnahmen genügen und garantieren, dass der Bundesrat seinen Auftrag effizient erfüllen kann. Er ist jedoch bereit, in einem späteren Zeitpunkt tiefgreifende Änderungen zu prüfen, falls sich das politische Umfeld – etwa infolge einer engeren Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess – grundlegend verändern sollte.

In diesem Sinne beantragt der Bundesrat, die Motionen in Postulate umzuwandeln bzw. teilweise abzuschreiben.

#### Schriftliche Erklärung des Bundesrates

##### Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat entgegenzunehmen.

#### Uebersichten – Transmis

90.662

### Postulat Stamm

#### Gestaltung des Geschäftsberichts des Bundesrates

#### Rapport de gestion du Conseil fédéral et condition féminine

##### Wortlaut des Postulates vom 22. Juni 1990

Der Bundesrat wird eingeladen, seinen Geschäftsbericht in Zukunft, erstmals für das Jahr 1991 so zu gestalten, dass in allen Bereichen die Förderung der Frauenanliegen und der Frauenpräsenz durch die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit des Bundesrates ersichtlich wird.

##### Texte du postulat du 22 juin 1990

Le Conseil fédéral est invité à faire ressortir, dès 1991, dans tous les domaines traités dans le rapport de gestion, la manière dont il a, dans le cadre de l'activité gouvernementale et administrative, oeuvré en faveur de la cause des femmes ainsi que d'une participation accrue de cette catégorie de la population.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Antille, Aubry, Bär, Bäumlin Ursula, Daepf, Danuser, Déglise, Diener, Dormann, Eppenberger Susi, Fankhauser, Gardiol, Grendelmeier, Haering Binder, Hafner Ursula, Haller, Jeanprêtre, Leutenegger Oberholzer, Mauch Ursula, Nabholz, Paccolat, Pitteloud, Segmüller, Spoerry, Stocker, Uchtenhagen, Ulrich, Zölch (28)

##### Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Leider ist aus dem Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1989 nur wenig ersichtlich, ob – wie weit – warum nicht – der Bundesrat im Rahmen seiner Regierungs- und Verwaltungstätigkeit der Förderung der Frauenanliegen und der Frauenpräsenz, also der Förderung der Anliegen der Hälfte der Bevölkerung, seine Aufmerksamkeit geschenkt hat.

So vermischen wir Angaben zu folgenden Punkten, welche als zufällig herausgegriffene Beispiele dienen sollen:

– Was wurde vom Rechtsetzungsprogramm «Gleiche Rechte für Mann und Frau» im Jahre 1989 verwirklicht?

– Welche Frauenförderungsmassnahmen, insbesondere Erhöhung des Frauenanteils im mittleren und höheren Kader der Bundesverwaltung, wurden 1989 eingeleitet?

– Zu welchem Zeitpunkt wird eine Vernehmlassungsvorlage zum Thema «Lohngleichheit für Mann und Frau» unterbreitet werden?

– Welche Konsequenzen wurden aus der Situationsanalyse der interdepartementalen Arbeitsgruppe «Frauen aus der Dritten Welt», welche im Juni 1988 zuhanden von Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp erstattet worden ist, im Jahre 1989 gezogen? Warum wurden allenfalls keine gezogen?

– Welche Massnahmen wurden 1989 ergriffen, um den Frauenanteil in den ausserparlamentarischen Kommissionen zu erhöhen und vermehrt Frauen als Präsidentinnen dieser Kommissionen einzusetzen?

– Wie viele Frauen befanden sich unter den Stipendiaten aus Entwicklungsländern, welche 1989 im Rahmen der Bildung der mittleren Kader in der Schweiz ein Praktikum und Kurse absolvieren konnten?

– Wie viele weibliche Kunstschafterinnen erhielten 1989 auf Vorschlag der eidgenössischen Kunstkommission ein Stipendium und wieviele auf Vorschlag der eidgenössischen Kommission für angewandte Kunst?

– usw.

Wir möchten in Zukunft in allen Bereichen aus dem Geschäftsbericht ersehen können, wieweit der Bundesrat seine bei verschiedenen Gelegenheiten geäusserte frauenfreundliche Hal-

## **Postulat der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei Neue Organisations- und Führungsstruktur auf Bundesebene**

## **Postulat du groupe de l'Union démocratique du centre Réforme des structures d'organisation et de direction au niveau fédéral**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.538
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1990 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1925-1927
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 076

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.