

Siebente Sitzung – Septième séance

Mittwoch, 9. März 1994, Vormittag
Mercredi 9 mars 1994, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Jagmetti Riccardo (R, ZH)

Le président: Nous présentons nos félicitations à M. Jacques Martin pour sa réélection au Conseil d'Etat et nous lui souhaitons une législature pleine de succès au gouvernement. (*Applaudissements*)

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Botschaft und Gesetzentwurf vom 20. Oktober 1993 (BBI III 997)
Message et projet de loi du 20 octobre 1993 (FF III 949)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Das vorliegende Geschäft ist unter dem Aspekt der Reformpolitik ein zentrales Geschäft dieser Legislaturperiode. Es war daher richtig, es nicht in der vergangenen Session zu behandeln, sondern jetzt, auch wenn uns ein überladener Sessionsplan Musse und Abgeklärtheit wahrscheinlich nicht in vollem Umfang zuteil werden lässt.

Aufgabe des Kommissionsreferenten ist es, das Geschäft im Überblick und in seinen Zusammenhängen darzustellen und zugleich aufzuzeigen, was die Kommission damit gemacht hat.

Vorweg möchte ich aber namens derjenigen, die nun über Jahre hinweg gemeinsam diesen Weg gegangen sind, sehr herzlich danken, nämlich den vier Herren Bundespräsidenten, die uns auf dem Weg begleitet haben, den Herren Cotti, Felber, Ogi und Stich; Ihnen, Herr Bundeskanzler Couchepin; Herrn Professor Eichenberger und seiner Kommission; unserem Kommissionssekretär und dem Ratssekretär, Christoph Lanz. Sie haben uns auf einem Weg begleitet, der lang, staubig und manchmal steil war; manchmal liefen wir auch Gefahr, rechts oder links abzustürzen. So waren wir unterwegs. Ich möchte Ihnen die Überlegungen der Kommission in sieben Punkten darlegen:

1. Das **Herkommen**: Es ist nicht das erste Mal, dass wir uns im Ständerat mit dieser Materie auseinandersetzen. 1990 haben Herr Rhinow mit einer parlamentarischen Initiative im Ständerat und die freisinnig-demokratische Fraktion mit einer Motion (mit Herrn Petitpierre als Sprecher) im Nationalrat das Thema «Reform von Institutionen» – konkret: Reform von Regierung und Parlament – aufgenommen. Man sprach sich damals so ab, dass die Federführung für die Vorbereitung der Regierungsreform beim Ständerat liegen sollte, diejenige für die – leider inzwischen «verblichene» – Parlamentsreform beim Nationalrat.

Sie haben noch vor der Konstituierung der ständigen Kommissionen eine Ad-hoc-Kommission eingesetzt, und wir haben Ihnen gemäss Artikel 21ter Geschäftsverkehrsgesetz nach gehöriger Vorprüfung empfohlen, der parlamentarischen Initia-

tive Folge zu geben. Der Ständerat hat nach einer Debatte, die damals schon über die Substanz geführt wurde, dem Vorhaben einhellig zugestimmt.

Schon vor diesem Entscheid – nämlich schon am 7. November 1990 – hat der Bundesrat die Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) eingesetzt, die von Professor Dr. Kurt Eichenberger kompetent geführt wird.

Am 19. November 1992 haben wir uns in der Kommission erneut mit dem Geschäft befasst. Wir haben Sie reglementskonform ersucht, die Frist für die Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow zu verlängern. Dabei haben wir dargelegt, dass der Bundesrat die ersten Schritte in Richtung Regierungsreform eingeleitet hat. Wir haben Ihnen mitgeteilt, dass er gedenkt, eine Vorlage Regierungsreform innerhalb des geltenden Verfassungsrechtes bis 1993 vorzulegen und dieser Reform eine tiefer greifende auf Verfassungsebene folgen zu lassen. Am 3. Dezember 1992 haben Sie uns die Frist bis zur Wintersession 1994 verlängert. Wir dürfen sagen, dass wir auf die Marschtafel einen erheblichen Vorsprung aufweisen.

2. Die **Arbeiten der Kommission**: Sie fragen sich zu Recht, was die Kommission denn getan hat, wenn sie sich mit Ihrer Zustimmung entschloss, die Federführung dem Bundesrat und der Kommission Eichenberger zu übertragen. Sie hat sich in 16 Sitzungen, 10 davon vor Erscheinen der heute zur Debatte stehenden Vorlage, 6 nach deren Erscheinen, intensiv mit diesem Traktandum befasst. Sie hat sich in Hearings mit insgesamt 10 Staatsrechtslehrern und Politologen mit der Thematik auseinandergesetzt. Sie hat die drei amtierenden, beamteten Staatssekretäre, die Herren Kellenberger, Ursprung und Blankart, über die Rolle und die Erfahrung von Staatssekretären angehört, wohl wissend, dass sie etwas anderes will, nämlich Stellvertreter von Bundesräten. Sie hat sich in fruchtbaren Auseinandersetzungen mit der Arbeitsgruppe Eichenberger über deren Schritte und neuen Erkenntnisse auseinandergesetzt. Die Kommission darf für sich ohne jede Überheblichkeit in Anspruch nehmen, die Vorlage permanent vorangetrieben zu haben. Der damalige Bundespräsident Ogi hat bei seinem letzten Auftritt vor der Kommission ausgeführt: «Die Kommission hat bei diesem Geschäft den Bundesrat sozusagen aufsässig begleitet, gestossen, ich muss auch sagen: gedrängt. Sie haben stets für Bewegung gesorgt und sozusagen den Topf am Kochen gehalten.»

Die Kommission hat mit dieser Methode, die man kaum besser umschreiben könnte, auf den Zeitplan des Bundesrates, aber auch auf seine materiellen Entscheide Einfluss genommen. Die Kommission trägt die Vorlage in ihren Grundzügen mit, so, wie sie sich jetzt nach den Beratungen präsentiert. Sie hat während der Vorbereitungsphase die Zweiteilung in eine «Reform 93» und eine «Verfassungsreform 95» mitgetragen. Die Kommission hat aber auch die Ausweitung der Regierungsreform auf eine Regierungs- und Verwaltungsreform mitgetragen. Sie hat durchgesetzt, dass der Bundesrat in dieser Botschaft – zwar ist das nicht in der von ihr gewünschten Tiefe und Offenheit geschehen – über die Grundzüge der «Reform 95» Auskunft gibt, für die bereits Aufträge erteilt worden sind.

3. Die **Haltung des Bundesrates zur Regierungsreform**: Das soeben vorgetragene Zitat vom damaligen Bundespräsidenten Ogi zeigt, dass es des sanften Druckes und des klaren Wortes bedurfte, damit sich der Bundesrat gelegentlich wieder Zeit für sich selber, für seine eigene Institution und Funktion, nahm. Das belegen Taten und Äusserungen.

Der Sprechende hat sich als Kommissionspräsident mit der Frau Bundesrätin und den Herren Bundesräten einzeln über ihre Sicht der Dinge einlässlich unterhalten. Daher kann ich sagen: Der Bundesrat erkennt die Zeichen der Zeit. Er will eine Reform. Das belegten auch die Aufnahme des Anliegens in die Legislaturplanung und die Einsetzung der Arbeitsgruppe Eichenberger.

Es fällt aber auch auf, dass sich einzelne Bundesräte in zentralen Texten positiv zur Regierungsreform geäußert haben. So äusserte sich beispielsweise der damalige Bundespräsident Felber: «Mit den gegenwärtigen Strukturen können wir unsere Verantwortung nicht mehr voll wahrnehmen.»

Bundespräsident Cotti widmete einen Teil seiner Rede vor der Vereinigten Bundesversammlung am Festtag «700 Jahre Eid-

genossenschaft» der Regierungsreform. Er sagte damals: «Dass auch bei den schweizerischen Regierungsstrukturen Anpassungen und Reformen notwendig sind, kann heute auch der treueste Anhänger der guten alten Zeit nicht bestreiten Sie wissen, was Fiktion bedeutet: Nach aussen ergibt sich der Eindruck einer sehr soliden Wirklichkeit, die in der Tat aber weitgehend ausgehöhlt ist.» (AB 1991 Jubiläumssessionen 41)

Am 27. Januar 1994 hat sich Bundesrat Villiger anlässlich einer Vorlesung an der ETH Zürich nicht nur für die Zauberformel und das Kollegialitätssystem als taugliche Regierungsprinzipien ausgesprochen, sondern festgehalten, dass die rasant wachsende Bedeutung der Auslandsbeziehungen, die zunehmende zusätzliche Beanspruchung durch das Parlament, die steigenden Anforderungen durch die Medien und der erhöhte allgemeine Erklärungsbedarf der Politik die Beanspruchung des Bundesrates massiv verstärkt haben. Villigers Konklusion: Reformen drängen sich auf.

Bundespräsident Ogi, der diese Vorlage hier sehr gerne vertreten hätte, wie seinen Voten zu entnehmen war, sagte uns am 12. November 1993: «Die 'Reform 93' kann uns eine wesentliche Verbesserung bringen» – und das ist das Entscheidende –, «damit die Regierung im harten internationalen Kampf bestehen und ihre Arbeit so ausführen kann, dass Land und Leute mit dieser Regierung wieder zufrieden sind.»

Schliesslich möchte ich Sie, Herrn Bundespräsident Stich, zitieren, der Sie bei Ihrem Amtsantritt in einem souveränen Statement die ganze Problematik vor der Kommission ausgeleuchtet und festgestellt haben: «Es besteht kein Grund, dem Bundesrat mit Misstrauen zu begegnen, als ob er die Neuerungsbedürfnisse verkenne und die Reformen in bezug auf Regierung und Verwaltung stilllegen würde. Der Bundesrat richtet seine Aufmerksamkeit darauf, dass die Vielzahl der Reformprojekte sachgerecht aufeinander abgestimmt werden. Die Regierungsreform hat darin ihren gesicherten Platz.»

4. Der Gehalt der Vorlage: Das Ziel der «Reform 93» ist die Stärkung der Regierungsfunktion und die Arbeit im Regierungskollegium zu Lasten der Departementstätigkeit. Was sachlich und politisch wichtig ist, gehört ins Kollegium, soll von ihm beraten, entschieden, vertreten werden. Das folgende Wort soll wieder seine ganze Richtigkeit erhalten: Wir haben einen Bundesrat und nicht sieben Bundesräte. Um dies zu erreichen, werden drei Mittel eingesetzt:

– Die Organisationskompetenz wird in einem gesetzlichen Rahmen dem Bundesrat, der Aufgaben wahrzunehmen hat, übertragen.

– Da Personen und Lagen rasch ändern, bedarf es der Durchbrechung der Zementierung durch Flexibilität.

– Damit sich die Bundesräte auf Bundesrätliches konzentrieren können, braucht es Staatssekretäre, die stellvertretend führen können, die beim Regieren helfen können, was bekanntlich immer schwieriger wird – auch das gewissermassen ein Zitat!

Alle Beteiligten sind sich klar darüber, dass diese Vorlage ein Anfang, aber ein wesentlicher Anfang ist. Dieser erste Schritt muss getan werden, er ist jetzt dringlich. Was nachher kommt, ist in Strukturen erkennbar. Die Kommission hätte begreiflicherweise gerne mehr darüber gewusst.

5. Die Entscheide der Kommission: Die Kommission ist mit 9 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung auf die Vorlage eingetreten. Ein Rückweisungsantrag wurde zurückgezogen.

Die Mehrheit der Kommission hat sich – nach langen Auseinandersetzungen – für den Antrag ausgesprochen, bei Artikel 1 («Die Regierung») auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (Abs. 3 [neu]) aufzunehmen.

Bei Artikel 18 beantragt die Kommission, für das Kollegium als Zwang zum Regieren den Stimmzwang aufzunehmen (Abs. 2). Sie hat das Mitberichtsverfahren ausdrücklich als nicht öffentlich erklärt (Art. 20).

Die Mehrheit der Kommission beantragt, das Amt des Regierungssprechers zu streichen (Art. 33 Abs. 1). Sie ist aber der Meinung, dass neben dem Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin und den Bundesrätinnen und Bundesräten eine Person die Öffentlichkeit informieren soll.

Die Kommission beantragt, die Zahl der Staatssekretäre auf zehn zu reduzieren (Art. 40 Abs. 1). Sie hat deren Pflichtenheft neu formuliert (Art. 41). Die Mehrheit der Kommission beantragt eine andere Art der Wahl der Staatssekretäre, d. h. neu die Genehmigung der Wahl durch die Bundesversammlung (Art. 43).

Organisationskompetenz und Flexibilisierung werden dem Bundesrat als Auftrag und Leitlinie übertragen. Die Kommission stimmt dem Grundsatz und der Ausgestaltung zu, dass Regierungs- und Verwaltungsreform gemeinsam durchgeführt werden müssen. Hier hat Herr Bundespräsident Stich den entscheidenden Satz gesprochen: «Regierung und Verwaltung sind unterscheidbar, aber nicht trennbar.»

In der Schlussabstimmung, nach teilweise hartem Ringen, hat die Kommission die Vorlage mit 11 zu 0 Stimmen gutgeheissen.

6. Weitere Massnahmen der Kommission:

– Die Kommission hat zuerst die Finanzkommission unseres Rates um einen Mitbericht gebeten, um den finanziellen Folgen zusätzliche Transparenz zu geben. Wir sind an den Bundesrat respektive an das Eidgenössische Finanzdepartement verwiesen worden. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge – abgerechnet wird ja erst am Schluss – ist eine konkrete weitere Aussage, als sie durch die Angaben in der Botschaft gemacht wird, kaum möglich. Hier liegt eine Aufgabe für den Zweitrat vor.

– Vom Bericht «Zur Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen Regierungssystem» im Anhang der Botschaft haben wir Kenntnis genommen. Wir beantragen Abschreibung des entsprechenden parlamentarischen Vorstosses (Postulat SPK-NR, Ad 90.249).

– Es liegt Ihnen ein neues Fristverlängerungsgesuch vor. Ich bitte Sie, diesem zuzustimmen.

7. Zur politischen Beurteilung: Es geht meiner Meinung nach darum, das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) jetzt zu behandeln – ohne Präjudizien für die zweite Etappe der Regierungsreform auf Verfassungsstufe zu schaffen; wer das will, gefährdet diese Vorlage, die dringlich ist.

Ich bin mit Herrn Bundespräsident Stich der Meinung, dass eine Regierungsreform eine Sache ist, dass sie als Gegengewichte aber weitere Reformen braucht, eine Staatsleitungsreform auf Verfassungsebene. D. h., dass eine Reform des Parlamentes, nach einer Reform des Bundesrates, wieder an die Hand genommen werden muss, verbunden mit einer Reform des Rechtsetzungsprozesses.

Die Kommission legt letztlich einen grossen Konsens in den Fragen der Regierungs- und Verwaltungsorganisation an den Tag. Das hindert uns nicht, die Gefährdung dieser Vorlage zu erkennen. Professor Kurt Eichenberger hat die Grundstimmung weiter Kreise in einem Vortrag am Kollegium Montreux bereits 1992 klar ausgesprochen: «Die Regierungsfunktion ist mit Zurückhaltung und gleichwohl mit Energie und Zielsicherheit auszuüben. Bei Volk und Behörden tief verwurzelte Machtskepsis, begrenzte Gefolgschaftsbereitschaften, urdemokratischer Neid, Unwilligkeit von Parteien, Verbänden, Gruppen, Bürgern, spezifische Verhaltensweisen der Massenmedien hemmen ausschreitendes und rigoroses Führungsverfahren. Führen, Leiten, Lenken, Regieren werden durchaus verlangt, wenn aber spürbar ausgeübt, vielfach widerspenstig aufgenommen oder abgewehrt.»

Was hier von der Regierungsfunktion gesagt wurde, gilt Wort für Wort für die Regierungsreform. Demgegenüber hat der grosse irische Staatsphilosoph Edmund Burke, den ich gerne hin und wieder zitiere, in der Sprache seiner Zeit Ähnliches gesagt: «Ein Staat, dem es an allen Mitteln zu einer Veränderung fehlt, der entbehrt auch der Mittel zu seiner Erhaltung.»

Ihre Kommission verkennt nicht, dass neue und bessere Institutionen allein das Wohl des Staates nicht garantieren. Sie sind aber in schwierigen Zeiten, wie wir sie jetzt durchleben – und persönlich fürchte ich, in Zukunft noch mehr durchleben werden –, Plattformen für fähige und tatkräftige Menschen, die sich in Regierung und Verwaltung für unser Land und Volk einsetzen.

Namens der Kommission bitte ich Sie daher, auf die Vorlage einzutreten.

Rüesch Ernst (R, SG): Wie bei anderen Vorlagen stellt sich auch bei diesem Gesetz vorerst die Frage nach dem primären Ziel. Dieses primäre Ziel ist mehr Effizienz in der Regierungstätigkeit. So will sich der Bundesrat entlasten lassen, um mehr Zeit für die Arbeit in der Kollegialregierung zu gewinnen.

Damit stellt sich aber zweitens die Frage, ob zur Erreichung dieses Ziels der besseren Effizienz in der Kollegialregierung eine Entlastung notwendig ist. Immerhin waren mehrere Mitglieder des Bundesrates in Lillehammer, und an der Muba sah man deren drei. Man sieht die Mitglieder des Bundesrates nicht ungern an Anlässen von tertiärer oder quartärer Bedeutung. Herr Bundespräsident, auch Bundesräte brauchen ja ein bisschen Entspannung; dafür haben wir Verständnis. Aber vielleicht müsste man auch im Bereich der Repräsentationen einmal die Fragen nach der Effizienz stellen.

Wenn wir dem Bundesrat Staatssekretäre zur Verfügung stellen, so ist damit die Kollegialität im Bundesrat noch nicht a priori besser. Die Spatzen pfeifen es ja von den Dächern – manchmal mit gewöhnlichem «Blick», manchmal mit «SonntagsBlick», manchmal mit Diskretion, manchmal mit Indiskretion –, dass es mit der Kollegialität im Bundesrat heute nicht immer zum besten bestellt sei. Die Kollegialität, Herr Bundespräsident, ist weniger eine Frage des Systems und der Anzahl Staatssekretäre, sondern mehr eine Frage des politischen Willens.

Trotzdem: Wir sind bereit, mit dieser Vorlage dem Bundesrat zur Entlastung Staatssekretäre zur Verfügung zu stellen, d. h. mit anderen Worten, wir sind bereit, die Rahmenbedingungen des Bundesrates zu verbessern, um ein Wort aus der Wirtschaftspolitik zu verwenden. Aber die Effizienz des Kollegialprinzips müssen Sie dann selbst verbessern, das ist dann Ihre Aufgabe.

Der Bundesrat wollte im Maximum drei Staatssekretäre pro Departement anstellen können (Art. 40 Abs. 1). In der Kommission wurde die Gesamtzahl auf zehn reduziert; der Bundesrat kämpfte dann verbissen für immerhin noch zwei Staatssekretäre pro Departement, also für 14 Staatssekretäre.

Diese Entwicklung der Debatte hat mich sehr überrascht und auch beunruhigt. Denn hinter diesen Zahlen – zuerst 21, dann 14 – steckt meines Erachtens irgendwo ein gewisses lineares Denken. Man spürt die Verteilungskämpfe zwischen den Departementen: «Wenn du so viele hast, will ich auch so viele oder mindestens die Möglichkeit haben, so viele anzustellen.» Das ist Denken im Dreisatz. Ich habe früher schon gesagt, man sollte den Sekundarschullehrern verbieten, den Dreisatz im Unterricht zu behandeln, denn dieses Denken geht als Untugend nachher bis in den Bundesrat hinauf.

Im weiteren hat mich auch beunruhigt, dass man zwischen zwei Staatssekretären – im EDA und im EVD – eine Koordination organisieren muss. Sie haben gelesen, dass zwischen den Herren Kellenberger und Blankart die Koordinationsfrage nun gelöst worden ist, indem Herr Kellenberger offensichtlich im Zweifelsfalle zum Oberstaatssekretär avanciert ist. Ich habe mir die Frage gestellt: Wie viele Koordinatoren brauchen 21 Staatssekretäre, wie gross sind die Stäbe, die für sie angestellt werden müssen? Die Frage der Explosion der Hierarchie, der Explosion der Stäbe, der Explosion der Kosten steht natürlich im Raum.

Damit komme ich zur Referendumsträchtigkeit dieser Vorlage. Diese Vorlage ist natürlich ungeheuer referendumsträchtig. In der heutigen Zeit können Sie mit einem Plakat «Noch mehr teure Superbeamte für 5 Millionen!» eine solche Vorlage gefährden. Die Kommission hat sich darum auf die Zahl zehn geeinigt: um die Referendumsträchtigkeit der Vorlage etwas zu verringern, um eine Vorlage zu bringen, die im Volk auch noch eine Chance hat.

Ich erinnere Sie daran, wie wir mit der Parlamentsreform Schiffbruch erlitten haben – nur darum, weil am Anfang übertrieben wurde. Hätten wir von Anfang an vernünftige Lösungen gehabt, dann hätten wir das Referendum sehr wahrscheinlich vermeiden können. Wir wären im Rahmen der Parlamentsreform heute nicht bei Null.

Wenn die Staatssekretäre die Bundesräte auch wirklich entlasten sollen, dann müssen sich die Bundesräte bewusst sein, dass sie die Staatssekretäre in die Kommissionen schicken

müssen und dass die Staatssekretäre auch im Ratsplenum die Bundesräte ersetzen können – aber selbstverständlich im technischen Bereich. Bei den grossen politischen Entscheidungen erwarten wir immer noch, dass der Bundesrat selbst im Plenum antritt und die politische Meinung vertritt. Aber in sehr vielen Gesetzen wimmelt es ja von technischen Bestimmungen, und da kann – in der Kommissionsarbeit wie im Plenum – der Staatssekretär den Bundesrat gewaltig entlasten. In den Kommissionsarbeiten mag das bei einzelnen Gesetzen bis zu drei Viertel der Zeit sein.

Aber diese Staatssekretäre werden vom Parlament nur akzeptiert, wenn das Parlament ihnen auch einen politischen Status gegeben hat, das heisst, ihre Wahl bestätigt oder abgelehnt hat. Natürlich mag das auch Nachteile haben, aber die politische Legitimation, in der Kommission und im Plenum anzutreten, kann nur mit der von der Kommissionsmehrheit postulierten Absegnung der Wahlen durch die Räte erreicht werden (Art. 43 Abs. 2).

Ich glaube, Herr Bundespräsident, die Vorlage, welche die Kommission nun erarbeitet hat, ist wohl das Maximum dessen, was politisch im Moment erreichbar ist. Es wäre wohl sinnvoll, wenn sich der Bundesrat nach den üblichen Rückzugskämpfen, die nicht unbedingt sehr intensiv sein müssen, der Kommission anschliessen würde, damit wir das Ziel erreichen, den Durchbruch schaffen. Wenn wir mit dieser Vorlage vor dem Volk scheitern, werden wir auf viele Jahre hinaus die Regierungsreform nicht mehr an die Hand nehmen können. Wenn wir später noch einen Schritt weiter gehen wollen, muss das, was heute vorliegt, durchgezogen werden – aber nur mit Mass, sonst gelingt es nicht.

Küchler Niklaus (C, OW): Als zentrales Vorhaben der laufenden Legislaturperiode hat der Bundesrat in seinem Bericht über die Legislaturplanung 1991–1995 die Regierungsreform und die Reform der entsprechenden Führungsinstrumente bezeichnet. Er hat die Regierungsreform sogar als eigenes Legislaturziel formuliert. Die Notwendigkeit der Regierungs- und Institutionsreform war damals im Bericht klar ausgewiesen worden. Der starke Wandel der Rahmenbedingungen und der Grundlagen unserer staatlichen Tätigkeit sowie die gewachsenen Anforderungen an den Staat und die Verstärkung der internationalen Kontakte verlangen heute zweifelsohne wirkungsvolle und vor allem entlastende Reorganisationsmassnahmen.

Auch im Rahmen unserer vorberatenden Kommission war die Notwendigkeit der Regierungsreform überhaupt nie bestritten. Man war sich von allem Anfang an einig, dass es heute ein absolutes Muss ist, die Effizienz unserer Regierung zu erhöhen, die Belastung der Mitglieder des Bundesrates in Grenzen zu halten und dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, seine Führungsaufgaben flexibel, vor allem besser, wahrzunehmen. Dennoch hat sich der Bundesrat – wie der Kommissionspräsident ausgeführt hat – lange Zeit wenig begeistert gezeigt. Es brauchte immer wieder entsprechende parlamentarische Impulse. Aber schliesslich hat sich die Landesregierung doch als lernfähig erwiesen, und auch dank dem Druck, den unsere Kommission ständig ausgeübt hat, können wir heute über einen Gesetzentwurf beraten, der sich wahrlich sehen lassen kann. Dafür möchte ich der Arbeitsgruppe Eichenberger und der Bundeskanzlei bestens danken.

Aber ich frage Sie, geschätzte Kolleginnen und Kollegen: Diskutieren wir heute tatsächlich über eine sogenannte Minireform, wie das immer wieder zu hören ist, oder praktizieren wir nur eine Alibiübung, die alles beim alten lässt? Ich persönlich denke nicht, dass dies eine Alibiübung ist. Dieser Eindruck wäre falsch und völlig ungerechtfertigt, denn mit dem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ermöglichen wir es dem Bundesrat tatsächlich, seine Führungsstrukturen flexibler und moderner, aber auch effizienter zu gestalten, und wir geben den einzelnen Mitgliedern des Bundesrates auch die Möglichkeit, sich tatsächlich zu entlasten und sich damit auf die echte Regierungstätigkeit zu konzentrieren. Aber ich muss Herrn Bundespräsident Stich voll und ganz recht geben, wenn er vor unserer Kommission ausführt: «Es ist jedoch in Rechnung zu stellen, dass Institutionen in der Re-

gel nicht besser und nicht schlechter sind, als die Menschen, die in ihnen wirken. Was eine Institution leistet und zu leisten vermag, bestimmen letztlich immer Menschen. Jede Organisationsreform, ob auf Stufe Regierung oder aber auf Stufe Verwaltung, hat diese Tatsache zu bedenken, denn nur so ist sie auf die Dauer tragfähig.»

Wir haben es heute mit einer pragmatischen, ich meine mit einer realpolitischen Reform zu tun. Es handelt sich vor allem um eine rasch durchführbare Reform. Es handelt sich um Verbesserungsvorschläge, die schnell umgesetzt werden können, ohne dass eine langwierige Verfassungsrevision abgewartet werden muss. Ich würde es deshalb bedauern, wenn heute Rückweisungsanträgen stattgegeben würde, die eine erneute Verzögerung dieses ersten Reformpaketes zur Folge hätten. Ich meine, den Begehren, die zum Beispiel Kollege Zimmerli mit seinem Rückweisungsantrag (Art. 40–45, Art. 48–50) stellt, liesse sich allenfalls, sofern das die Mehrheit als notwendig erachtet, im Rahmen der parlamentarischen Debatten bzw. im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens entsprechen. Wir sollten mit der Regierungsreform nun zügig vorwärts machen und nicht wieder Teile davon an die Kommission zurückweisen.

Mit diesem ersten Reformpaket dürfen wir aber die weiteren, die nötigen Reformschritte auf Verfassungsstufe nicht erschweren. Dieses zweite Paket hat uns ja der Bundesrat bereits in Aussicht gestellt, und entsprechende Vorarbeiten sind bereits geleistet. Dabei geht es um Fragen viel grundsätzlicher Natur als bloss um die Zahl der Staatssekretäre, wie Herr Rüesch dies angedeutet und ausgeleuchtet hat. Es geht um das Gleichgewicht der Macht in unserem Staat, es werden die Institutionen angesprochen – Institutionen, die Veränderungen bewirken –, aber es werden auch die übrigen im Staat funktionierenden Akteure angesprochen werden. Es geht um die Beziehungen zwischen Regierung und Parlament, um unser Zweikammersystem, um die Ausgestaltung des Föderalismus bis hin zur direkten Demokratie. Änderungen in dieser Hinsicht dürfen nur nach reiflicher Überlegung in die Wege geleitet werden. Mit der heutigen Reform dürfen wir deshalb unter keinen Umständen die künftigen Schritte präjudizieren, wie dies bereits angetönt worden ist.

Es sind heute alle Entscheide zu vermeiden und abzulehnen, welche in Richtung zweistufige Regierung zielen könnten – ich verweise auf Artikel 1 Absatz 3 (neu) der Vorlage, den wir gleich beraten werden. Wir dürfen dies nicht tun, und ich bitte Sie deshalb im Hinblick auf die Detailberatung, bei dieser Bestimmung dem Entwurf des Bundesrates, d. h. dem Antrag der Minderheit der Kommission, oder eventuell dem neuen Antrag Meier Josi zuzustimmen.

Es wäre fatal, bereits jetzt hinsichtlich der verschiedenen Modelle der künftigen Reform Vorentscheide zu treffen und dadurch, wie Herr Rüesch es ausgeführt hat, die Vorlage referendumsträchtig zu machen. Die Vorlage ist notwendig, sachgerecht und vor allem zeitlich dringend.

In diesem Sinne bin ich für Eintreten.

Büttiker Rolf (R, SO): Ich möchte zur Vorlage sagen: Wenn man sie nüchtern und sachlich betrachtet, ist es etwas wenig – ich habe nicht gesagt, zu wenig – zum Überleben, zuviel zum Sterben. Allein der Glaube an einen sofortigen zweiten Reformschritt hält die eingeleitete Regierungsreform am Überleben.

Der Bundesrat hat aus den umfangreichen Entscheidungsgrundlagen der Arbeitsgruppe «Führungsstrukturen des Bundes» einfach die Variante ausgewählt, die am nächsten beim Status quo liegt: Vermehrung der Zahl der Staatssekretäre. Für mich ist das keine Überraschung. Die Geschichte lehrt nämlich, dass machtschmälernde Massnahmen nie von denjenigen vorgeschlagen werden, welche davon direkt betroffen werden. Deshalb muss das Parlament das Heft in die Hand nehmen und schon heute, hier und jetzt, die entscheidenden Weichenstellungen für die Regierungsreform vornehmen. Das heisst für mich:

1. Beim vorliegenden Entwurf des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes haben wir es mit einer bürokratischen Miniregierungsreform zu tun. Da stehe ich im Gegen-

satz zu Kollege Kuchler. Eine echte politische Regierungsreform muss verbindlich sofort folgen.

2. Bei der heute vorliegenden Regierungsreform als erstem Schritt dürfen somit keine Überbeine und Präjudizien als Hypothek für eine echte Nachfolgereform geschaffen werden. Ich war derjenige, der sich in der Kommission beim Eintreten der Stimme enthalten hat, und ich habe dort einen Rückweisungsantrag gestellt. Heute muss ich aber sagen, dass die Vorlage kein Präjudiz für eine später folgende, echte Staatsleitungsreform ist. Deshalb bin ich für Eintreten und kann der Vorlage in der jetzigen Fassung zustimmen.

Der Reformbedarf ist ja weitgehend unbestritten. Auch in der Kommission wurde der Reformbedarf eigentlich nie angefochten. Die Führung der Departemente, die Regierungsaufgaben, der Verkehr mit dem Parlament und die internationalen Herausforderungen machen eine Neuorganisation der Spitze der zweiten Gewalt nämlich unumgänglich.

Mit der Beschränkung der Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat die Kommission dem Zementierungsbedenken Rechnung getragen und eine Lösung getroffen, die für mögliche weitere Reformen alle Türen offenlässt. Nach dem Motto «mehr Qualität als Quantität» und angesichts der Gefahr gewisser Reibungsverluste durch eine zu hohe Anzahl Staatssekretäre hat die Kommission nicht nur die Quantität massiv reduziert – auf maximal zehn –, sondern durch die Einführung der Parlamentsbestätigung der vom Bundesrat gewählten Staatssekretäre diesen auch noch gerade den politischen Stellenwert und Rückhalt mitgegeben. Allein die Frage der Wiederwahl beziehungsweise Wiederbestätigung ist noch nicht befriedigend gelöst. Der Antrag Zimmerli zu diesem Bereich, der nun dem Plenum vorliegt, würde die Vorlage zu Fall bringen.

Fazit:

1. Ich stimme dieser ersten, bürokratischen Miniregierungsreform unter dem Vorbehalt zu, dass der zweite Reformschritt sofort folgt und eingeleitet wird.

2. Eine echte politische Regierungsreform muss folgen, wo zum Beispiel Fragen in bezug auf die Trennung von Kollegialbehörde und Departementsführung oder die Zahl der Bundesräte endlich zur Diskussion gestellt werden.

3. Gleichzeitig mit dem zweiten Reformschritt muss die Parlamentsreform wieder zügiger vorangetrieben werden. Wir müssen nämlich in der Schweiz den Zeitgeist brechen und aufhören, nur die Einzelprobleme statt das Ganze zu sehen und nur provisorisch da und dort am System herumzuflicken. Die Hoffnung wird einmal mehr auf den zweiten Reformschritt verschoben.

Ich klammere mich an diese Hoffnung, bin für Eintreten und unterstütze die Vorlage in der jetzigen Fassung.

Ziegler Oswald (C, UR): Der Bundesrat ist überlastet. Wir hören es jeden Tag, wir hören es schon seit Jahren. Eine schnelle Reform ohne Verfassungsänderung soll eine gewisse – ich sage ausdrücklich: eine gewisse – Entlastung bringen. Diese Reform oder mindestens Teile davon sind ja in verschiedenen Vorstössen schon seit Jahren verlangt worden. Ich verweise nur auf die Vorstösse, die gemäss Botschaft abgeschrieben werden sollen. Ich verweise aber auch auf die Vorstösse, die allein im Jahre 1993 zur Regierungsreform eingereicht worden sind; es sind immerhin 17 Stück.

Das eigentliche Ziel dieser Reform ist aber meines Erachtens nicht die Entlastung – sie ist ein Mittel –, das eigentliche Ziel dieser Reform ist die Stärkung der Regierungsfunktion. Der Bundesrat soll so entlastet werden, dass er sich vermehrt auf das Wesentliche des Regierens konzentrieren kann. Wohl wissen wir – das sollten wir uns meines Erachtens bei dieser Reform auch vor Augen halten –, dass Entlasten vor allem eine Frage des Willens, eine Frage der Organisation und auch eine Frage des Vertrauens ist. Vertrauen hängt ja immer auch mit Delegieren zusammen. Aus dieser Sicht heraus könnte man sich vielleicht sogar fragen, ob die vorliegende Reform überhaupt erforderlich sei.

Trotzdem bin ich für Eintreten. Diese Reform bzw. diese Vorlage wird eine Entlastung der Mitglieder des Bundesrates ermöglichen. Die Staatssekretäre können eine solche Entla-

stung bringen. Ich meine aber, zehn Staatssekretäre genügen, auch wenn diese Zahl vielleicht willkürlich zustande gekommen ist. Mit diesen Staatssekretären kann ja auch eine Versuchsphase im Hinblick auf die nächste Reform durchgeführt werden. Gerade das, was die Staatssekretäre jetzt machen wollen, kann dann unter Umständen für die weitere Reform wegweisend sein.

Ich wiederhole auf jeden Fall, dass ein Entlasten vor allem eine Frage des Willens, der Organisation und des Vertrauens ist. Ich meine aber, dass mit der Einführung von Staatssekretären der nächste Reformschritt nicht präjudiziert werden darf. Dies würden wir meines Erachtens tun – ich werde bei der Detailberatung darauf zurückkommen –, wenn wir die Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» einordnen würden. Sie würden damit Bestandteil oder Teil der Regierung.

Ich messe im übrigen der Organisationskompetenz der Regierung grosse Bedeutung zu. Diese Organisationskompetenz muss durch diese Reform vergrössert werden, und sie wird es auch.

Ich halte die Vorlage für notwendig und meine, dass mit ihr die gesteckten Ziele – auch wenn sie nicht sehr hoch gesteckt worden sind – erreicht werden können.

Ich bin deshalb für Eintreten.

Schiesser Fritz (R, GL): Es sind nun rund dreieinhalb Jahre her, seit wir in diesem Rat darüber debattierten, ob den parlamentarischen Initiativen Rhinow über die Regierungsreform (90.231) und über die Parlamentsreform (90.229) Folge zu geben sei. An jenem 24. September 1990 – ich war erst sehr kurze Zeit im Rat, hatte den Sessel gerade richtig angewärmt – beantragte die Kommission einstimmig bei 2 Enthaltungen, Herrn Rhinow zu folgen. In der Diskussion, die sich darauf ergab, waren zwar durchaus kritische Stimmen zu vernehmen, aber nicht etwa in dem Sinne, dass den parlamentarischen Initiativen Rhinow keine Folge gegeben werden sollte. Die kritischen Stimmen bezogen sich vielmehr darauf, dass Herr Rhinow mit seinen Forderungen eigentlich zu wenig weit gehe. Kollege Onken sagte beispielsweise: «... denn das hier Angestrebte leidet keinen Aufschub, es soll zügig in Angriff genommen werden und dabei doch nicht an der Oberfläche bleiben und schon gar nicht zur Alibiübung verkommen.» Und weiter: «Da bin ich mir aber nicht so sicher, ob der Konsens, der in der Kommission zu spüren war und der offenbar auch heute im Rate vorhanden ist, wirklich standhält, ob diese Einmütigkeit nicht auch täuscht.» (AB 1990 S 663) Ich muss keine grossen Ausführungen darüber machen, dass die damaligen Zweifel von Herrn Onken berechtigt waren und heute offen daliegen. Herr Kollege Schmid Carlo ging damals mit Herrn Onken weitgehend einig. Er führte aus: «Ich halte es aber in gewisser Weise mit Kollege Onken: Was Herr Rhinow uns vorschlägt, ist systemkonform und muss daher fast notwendigerweise eine Art Kosmetik bleiben.» (AB 1990 S 664)

Gestatten Sie mir, dass ich noch eine dritte Stimme von damals in Erinnerung rufe. Kommissionspräsident Huber hat damals entweder aufgrund hellseherischer Fähigkeiten oder aber einer gehörigen Portion an einschlägiger politischer Erfahrung ausgeführt: «Es ist von jeher Aufgabe schöpferischer Menschen gewesen, eingefahrene Dinge daraufhin zu überprüfen, ob man sie noch besser machen könnte. Und es gehört eigentlich zum Zentralen der parlamentarischen, ja der politischen Existenz, selbst dann nicht aufzugeben, wenn es nur unendlich langsam vorwärtsgeht, wenn andere scheitern, wenn man sagen muss, das alles haben wir auch schon probiert.» (AB 1990 S 661)

Dreieinhalb Jahre sind seither ins Land gegangen. Das eingeschlagene Tempo ist wahrlich nicht gerade berauschend. Bis zum Abschluss dieser Etappe werden – wenn sie überhaupt erfolgreich beendet werden kann, was ich sehr hoffe – wohl etwa fünf Jahre ins Land gegangen sein. Das wäre an sich noch hinzunehmen. Wenn ich aber den Inhalt der Vorlage betrachte, so laufen wir – sollten wir gegenüber der Fassung der Kommissionsmehrheit weitere namhafte Abstriche vornehmen – tatsächlich Gefahr, im Sinne von Herrn Onken an der Oberfläche zu bleiben oder letztlich gar eine Alibiübung zu veranstalten. Das Wort von Herrn Schmid, im Rahmen der Sy-

stemkonformität eine Art Kosmetik zu betreiben, ginge dann tatsächlich in Erfüllung. Wir hätten dann ein wunderbares neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, aber im Grunde genommen hätten wir an den von Herrn Rhinow seinerzeit angeprangerten und von niemandem bestrittenen Missständen eigentlich sehr wenig verändert, ausser in einigen subtilen Punkten, die dem Durchschnittsbürger und Nichtpolitiker sehr wenig sagen.

Herr Rhinow hat seinerzeit eine Regierungsreform verlangt. Unser Rat ist ihm in dieser Forderung damals gefolgt. Heute laufen wir Gefahr, diese Forderung zu einer reinen Reform der Verwaltungsorganisation zu degradieren. Die Übertragung der Organisationskompetenzen an den Bundesrat, die nicht bestritten ist, sondern vielmehr ausdrücklich begrüsst wird, vermag für sich allein ein solches Abgleiten in eine Verwaltungsreform nicht zu verhindern. Damit man nach wie vor von einer Regierungsreform im eigentlichen Sinne sprechen kann, müssten auch auf Regierungsebene gewisse Veränderungen vorgenommen werden, auch in der ersten Etappe. Hauptelemente sind dabei die Staatssekretäre, und zwar Staatssekretäre, wie sie die Kommissionsmehrheit vorschlägt, also eingeschränkter Einsatzbereich gegenüber dem Entwurf des Bundesrates, Beschränkung auf wichtige, zentrale Funktionen, Ernennung durch den Bundesrat, aber Bestätigung durch das Parlament. Wenn wir an diesen entscheidenden Elementen rütteln, so rütteln wir gleichzeitig am ersten Schritt der Regierungsreform, indem wir uns faktisch auf eine blosser Reform der Verwaltung beschränken. Nachdem nun aber diese Übung bereits mehr als dreieinhalb Jahre gedauert hat, sollten wir doch im einen oder anderen Punkt einen zaghaften Schritt vorwärts machen. Von Mut, von einem mutigen Schritt, wage ich gar nicht mehr zu sprechen.

Ich bin für Eintreten auf die Vorlage und bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit zuzustimmen.

Gestatten Sie mir zum Abschluss noch eine Stimme zu zitieren, die vor langer, langer Zeit unsere Regierung beurteilt hat. Im Laufe seiner kurzen Amtszeit hat sich der einzige Glarner Bundesrat, Joachim Heer, wie folgt über unsere Regierung geäussert. Heers erste Eindrücke waren nicht enthusiastisch. So klagte er in seinem Tagebuch über die neue «Bürolistenexistenz» als Bundesrat. Der an klare Führung gewöhnte Landammann stand dem Kollegialsystem eher kritisch gegenüber. Er hätte lieber «eine echte Regierung» am Werk gesehen, wofür er den Bundesrat nicht hielt.

Wie glücklich können wir uns doch schätzen, dass heute alles anders ist, die damalige Beurteilung selbstverständlich nicht mehr zutrifft und wir es uns somit ohne weiteres leisten können, allenfalls auch ein blosses «Verwaltungsreförmchen» in die Wege zu leiten!

Petitpierre Gilles (R, GE): Il y a quatre ans, les deux Conseils se sont engagés, et le nôtre à titre principal, dans un processus de réforme du gouvernement. Nos débats et nos votes d'aujourd'hui décideront de la poursuite – on ne peut pas parler de succès pour l'instant – ou de la fin de ce processus.

Le but incontesté de la réforme est d'améliorer les conditions – seulement les conditions, ni plus ni moins – de l'activité du gouvernement, de son efficacité, de sa collégialité, en libérant ses membres d'une part de leurs tâches excessives afin qu'ils puissent se consacrer plus complètement à leur action proprement gouvernementale.

Dans cette perspective, la commission vous fait des propositions cohérentes.

Premièrement, elle entend donner au Conseil fédéral toute latitude de réorganiser l'administration comme il l'a souhaité.

Deuxièmement, elle entend le doter de secrétaires d'Etat qui puissent libérer les conseillers fédéraux d'une partie de leur activité dans l'élaboration de la politique gouvernementale, les représenter dans les séances des commissions parlementaires, dans celles des Conseils, dans les conférences ou des rencontres internationales au niveau ministériel ainsi même que devant l'opinion publique.

Troisièmement, la définition comme «politique» des fonctions des secrétaires d'Etat, qui fait d'eux, en quelque sorte, des vice-conseillers fédéraux et non pas des super-fonctionnaires,

appelle une légitimité particulière aussi bien vis-à-vis du Parlement lui-même, et de l'administration sur le plan interne, que vis-à-vis de leurs interlocuteurs sur le plan international. Cette légitimation est inscrite, aux yeux de la majorité de la commission, dans la confirmation parlementaire qui doit sanctionner la nomination par le Conseil fédéral des secrétaires d'Etat.

Voilà, très sommairement, ce qu'il a été possible de mettre sur pied dans une première phase, qui ne suppose aucun changement constitutionnel. La commission a résisté à la tentation de renvoyer à la deuxième phase tout ce qui aurait dépassé le cadre d'une modeste réforme administrative. Elle a voulu ainsi tirer le plus grand profit de l'élan des deux Conseils en 1990 et de la volonté, à vrai dire un peu moins spontanée, du Conseil fédéral d'apporter son concours à l'entreprise. Nous voici parvenus à l'épreuve de vérité.

La tentation du renvoi est illustrée par la proposition Zimmerli. Elle demande que le Conseil fédéral fasse de nouvelles propositions, qui se limiteraient nécessairement à des ajustements d'ordre administratif, pour l'essentiel. Il veut à tout le moins différer, sinon exclure, une percée novatrice pour ce qui concerne les secrétaires d'Etat. Le renvoi serait vraiment un modeste résultat qui viendrait ainsi couronner près de quatre années de travaux de la commission, du groupe d'experts, de la Chancellerie fédérale, du Conseil fédéral.

Je vous invite ici – et je ne préjuge pas de la qualité de ce que dira M. Zimmerli – déjà maintenant, et sans l'avoir entendu, à ne pas suivre sa proposition de renvoi. Pourquoi? Le texte issu des travaux de la commission aux articles 40 à 45 ne demande pas de recherches nouvelles. Les différences d'avec les textes du Conseil fédéral n'affectent ni sa compréhension ni son interprétation. Il en va de même, d'ailleurs, des articles 48 à 50. Un renvoi partiel au Conseil fédéral, outre qu'on voit mal à quelles améliorations il pourrait conclure qui seraient exclues de la phase actuelle de la délibération, aurait des inconvénients graves au niveau, plus essentiel cette fois, du processus engagé depuis 1990. Et c'est ce qui me paraît décisif déjà avant d'avoir entendu M. Zimmerli.

Il n'est pas si fréquent, chez nous, qu'une réforme un peu hardie et un peu ambitieuse parvienne à maturité. Il y a toujours un moment où la proximité de la décision réveille des inquiétudes. C'est trop, ou c'est trop peu, ou, si incroyable que ce soit, c'est les deux à la fois; ou bien, c'est trop tôt; ou bien, on n'a pas vu jusque dans leurs derniers détails toutes les conséquences de ce qu'on pourrait décider; l'avenir n'est pas totalement maîtrisé. Et c'est avec un soulagement évident qu'on peut mettre fin à l'opération, c'est quand même tellement plus raisonnable de ne rien changer!

Ou bien encore: avec nos trois pôles de pouvoir, le gouvernement, le peuple et le Parlement, il y en a toujours au moins un qui a des réticences telles que la réforme avorte quelquefois avant même d'être entrée en gestation.

J'espère me tromper en croyant percevoir des indices de cette pathologie helvétique de la non-décision, depuis quelques semaines, pour ce qui concerne la réforme du gouvernement. Il n'en faut pas moins éviter tout risque d'interrompre le processus de réforme. Pour cela, il faut entrer en matière, il faut refuser la proposition Zimmerli de renvoi au Conseil fédéral, parce qu'elle pourrait conduire, même si son auteur ne l'a pas voulu ainsi, à un nouveau cas d'euthanasie d'une réforme.

Onken Thomas (S, TG): Ich habe mich selten in einer Kommission so ungebunden, aber auch mitunter unsicher gefühlt wie in dieser Kommission Regierungsreform. Es war ja für einmal keine verbindliche Richtschnur gegeben, wie wir sie sonst bei Gesetzesberatungen zur Verfügung haben, keine Vernehmlassungsergebnisse, Parteiprogramme und andere Wegleitungen, die uns doch eine gewisse Leitlinie geben. Wir mussten den Weg, in einem auch für mich völlig neuen Gebiet, selbst finden. Es war bisweilen schwierig, vor lauter Meinungen, die geäußert wurden, vorgetragen auch von den verschiedenen Experten, die wir angehört haben, noch den tragfähigen Reformweg zu sehen und nicht sozusagen vor lauter Bäumen den Wald nicht mehr zu erkennen.

Ich denke, dass es den meisten meiner Kolleginnen und Kollegen in der Kommission ebenso ergangen sein muss, weil ja

auch sie auf keinerlei Projekt oder Programm verpflichtet waren. Da ist es mir schon einigermaßen schleierhaft, wie es sich dennoch ereignen konnte, dass sich jetzt, wenn man diese Anträge der Mehrheit betrachtet und sich die Minderheiten ansieht, doch wieder zwei Blöcke gegenüberstehen. Ein Block, der aus den Vertretern der FDP-Fraktion in der Kommission zusammengesetzt ist, und auf der anderen Seite die Gruppe, die sich um die Vertreter der CVP-Fraktion schart.

Ich finde es eigentlich schade, dass das Reformwerk jetzt eine Art parteipolitischer Profilierung bekommen hat. Natürlich muss es, kann es und soll es Meinungsverschiedenheiten und Kontroversen geben. Aber sie sollten sich gerade bei diesem Geschäft nicht strikte entlang der Parteilinien bewegen.

Jeder Vorstoss hat seine Zeit. Die Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion (mit Herrn Petitpierre – damals Nationalrat – als Sprecher) und die parlamentarische Initiative Rhinow gehen zurück auf die Zeit von 1989/90, auf die Erschütterung, die unser Land damals erfahren hat, im Gefolge des Endes des kalten Krieges, im Gefolge der Fichenaffäre, auf eine Zeit, als mancher scheinbar verlässliche, lange Zeit nicht hinterfragte Pfeiler unseres nationalen Selbstverständnisses plötzlich zur Diskussion, in Frage stand. Wir haben damals deutlich zu spüren bekommen, dass die Institutionen des letzten Jahrhunderts für das kommende nicht mehr genügen, dass sie reformbedürftig sind, dass sie erneuert werden müssen. So sind wir damals hochgemut angetreten, reformfreudig: Erneuerung, Effizienzsteigerung, Modernisierung auf der ganzen Linie war die Losung, die damals ausgegeben worden ist. Ich meine, von diesem Reformfever, von dieser Aufbruchstimmung ist mittlerweile schon einiges wieder verlorengegangen. Immerhin haben wir mit der Parlamentsreform bereits Schiffbruch erlitten.

Herr Rüesch hat es deutlich gesagt, dass sich auch über diese Vorlage schon wieder der schwere, lastende Schatten eines Referendums breitet, das auf leichte Weise erfolgreich gestaltet werden könnte. Ich teile da seine Auffassung. Das ist ein Geschäft, das vor der Bevölkerung nicht einfach zu vertreten ist und wo es die Populisten, die Vereinfacher, die Holzschnitzer wieder sehr einfach haben werden.

Dies, obwohl es sich hier letztlich um eine sehr, sehr massvolle Reform handelt, denn was der Bundesrat in seinem Entwurf vorgesehen hat, möchte auch ich eher als eine Verwaltungsreform denn als eine Regierungsreform bezeichnen. Wir wissen ja, dass der Bundesrat an dieses Geschäft nicht gerade begeistert mit Hand angelegt hat. Die Unterschiede der Facetten, die wir wahrnehmen konnten bei den vier Bundespräsidenten, denen wir in der Kommission im Verlaufe der Beratungen gegenüberstanden, waren schon beträchtlich – die Unterschiede in der Einschätzung, im Willen, dieses Geschäft voranzutreiben, durchzubringen, ihm Profil zu geben; da gab es mehr als nur Nuancen.

Aus dieser Verwaltungsreform hat die Kommission im Rahmen der verfassungsmässigen Grenzen wieder eine eigentliche Regierungsreform zu machen versucht.

Doch dieser Kern unserer Arbeit ist jetzt im Grunde genommen bestritten, denn das Modell, das die Kommissionsmehrheit vorschlägt, zielt natürlich – das muss man offen sagen – auf eine zweistufige Regierung, die dermaleinst im Rahmen der weiteren Reformschritte noch ausgebaut und entsprechend verankert werden könnte. Dadurch, dass wir bei den Staatssekretären die Auswahl an Funktionen, die der Bundesrat vorgeschlagen hatte, drastisch eingeschränkt haben, und zwar auf eigentliche Führungsaufgaben, auf die Leitung von Gruppen oder Teildepartementen und auf departementsübergreifende Aufgaben; dadurch, dass wir die Staatssekretäre in Artikel 1 Absatz 3 in die Regierung einbezogen haben, zum Ausdruck gebracht haben, dass der Bundesrat durch Staatssekretäre unterstützt wird, dass sie Mitglieder eines – wenn man so will – Kabinetts sind; dadurch aber auch, dass vorgesehen ist, die Staatssekretäre durch das Parlament bestätigen zu lassen – ein sehr, sehr umstrittener Punkt, ich weiss das – und wir ihnen damit eine gewisse Legitimation zu geben versuchen, sie aus der grossen Schar der Beamten herauszuheben versuchen, sie gewissermassen in den Rang einer Magistratsperson heben, eines Mitglieds der Regierung im weite-

sten Sinne: dadurch haben wir die Verwaltungsreform wieder zu einer Regierungsreform gemacht. Das ist der eigentliche Kern.

Man könnte dazu noch ergänzen, dass wir in der Kommission einhellig festgehalten haben: Wir bekräftigen damit das Kollegialitätsprinzip, das für uns unerlässlich ist. Herr Bundespräsident Stich schüttelt den Kopf, er wird sich dazu gleich äussern können. Unsere Überlegung war es, dass der Bundesrat wieder mehr Zeit für die eigentlichen, längerfristigen, strategischen Aufgaben haben soll, mehr Zeit auch für die Kollegialgeschäfte. Sie sollen, Herr Bundespräsident, wieder mehr Zeit für grundsätzliche, klärende Diskussionen haben, in der die Meinungen durchaus aufeinanderprallen können, ja sogar müssen, um dann zu einer tragfähigen und geschlossen vertretenen Beschlussfassung zu kommen.

Das waren die Überlegungen; das ist das, was heute in der Regierung, im Bundesrat, bei der grossen Überlastung mit operationellen Verpflichtungen, die dem Bundesrat obliegen, nicht mehr stattfindet. Dabei soll jeder Bundesrat mit seinen möglicherweise zwei Staatssekretärinnen oder Staatssekretären ein eigentliches Team bilden. Das ist eine weitere Idee: Es ergäbe sich dadurch eine grössere Vielfalt von Meinungen, eine reichhaltigere, klärendere Diskussion über die, wie gesagt, strategischen, langfristig ausgerichteten Leitlinien unserer Regierungstätigkeit.

Dieser bescheidene Kern der Reform sollte meines Erachtens erhalten bleiben, er sollte gerettet werden, denn sonst bleibt kaum noch Substanz. Deshalb bin ich für Eintreten auf diese Vorlage und bitte Sie, ein Gleiches zu tun.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Bundesrat und Kommission haben sich mit dieser Vorlage an die Quadratur des Zirkels herangewagt und damit aus meiner Sicht Unmögliches möglich machen wollen. Ich anerkenne, dass mit dem Teil Verwaltungsorganisation der Vorlage die dringend nötigen Verbesserungsvorschläge unterbreitet werden, damit unsere Bundesverwaltung die Erwartungen erfüllen kann, die an ein effizientes Verwaltungsmanagement in einem modernen Bundesstaat gestellt werden müssen. Deshalb bin ich grundsätzlich für Eintreten.

Ausgesprochen Mühe habe ich aber mit dem Entwurf zur sogenannten Regierungsreform. Zwar hat man mit beträchtlichem intellektuellem Aufwand versucht, aufgrund von umfangreichen und sorgfältigen Untersuchungen durch anerkannte Experten und Vertrauenspersonen, an die Grenze des verfassungsmässig gerade noch Machbaren zu gehen, um die Modewörter «interdepartementale Koordination und Kooperation» und «Kohärenz der Führungsfunktion» mit Inhalt zu füllen und mit der Schaffung einer neuen Gattung von Behördemitgliedern, eben den Staatssekretären, auf der personellen Ebene umzusetzen.

Aber was sind denn eigentlich diese Staatssekretäre, und welche Funktion soll ihnen in unserem verfassungsmässigen Regierungssystem zukommen? Liest man die Botschaft, dann sollen sie eine eigenständige Funktionengruppe in unmittelbarer Nähe des Departementvorstehers schaffen und einen eigenen Status mit Magistrats- und Beamtencharakter haben. Es sollen ihnen Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements oder departementsübergreifende Aufgaben von besonderer Tragweite überbunden werden. So will es die Kommission. Und das alles, damit das schweizerische Kollegialsystem gewährleistet wird, aber gleichzeitig die Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe verteilt werden können, ohne dass damit die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden muss. So steht es auf Seite 90 («2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre») der Botschaft. Schon dieses prächtige Bild mit den auf mehr Köpfe verteilten Spitzenfunktionen lässt Sie wohl erraten, weshalb ich zu Beginn meiner Intervention von der Quadratur des Zirkels gesprochen habe.

Weil die Bundesverfassung nur sieben Bundesräte vorsieht, unterstellt man die Staatssekretäre formell und materiell – auch diese Begriffe stammen aus der Botschaft – den Departementschefs, die für das Tun und Lassen ihrer Staatssekretäre die volle Verantwortung zu übernehmen haben. Und um

die Stellung der Staatssekretäre in personalrechtlicher Hinsicht hinreichend zu relativieren – oder soll ich wohl eher sagen: flexibilisieren? –, will man den Bundesrat ermächtigen, das Dienstverhältnis umfassend bloss auf Verordnungsstufe zu regeln.

Letzteres ist für mich vor dem Hintergrund von Artikel 85 Ziffer 3 der Bundesverfassung ohnehin nicht akzeptabel. Es ist gewiss Sache des Gesetzgebers, also des Parlaments, die für die dienstrechtliche Stellung der Staatssekretäre geltenden Grundsätze aufzustellen.

Wir haben ein Bundesgesetz über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen. Wir haben ein Beamtengezet, das zurzeit in Revision steht und mit welchem die gesetzlichen Grundlagen für eine Flexibilisierung der dienstrechtlichen Stellung der höheren Kaderbeamten geschaffen werden soll, und zwar im Detail, inklusive Abgangsschädigung als Stichwort. Meines Erachtens geht es angesichts der politischen Bedeutung, die den Staatssekretären nach dem Entwurf des Bundesrates und den Anträgen der Mehrheit der Kommission zukommen soll, nicht an, hier gleich zu verfahren wie bei den Generalsekretären und den Informationschefs, deren dienstrechtliche Stellung bekanntlich nur auf Verordnungsstufe geregelt wurde, und zwar – das nur nebenbei – ohne gesetzliche Grundlage. Persönliche Mitarbeiter der Extraklasse sollen die Staatssekretäre gewiss auch nicht sein.

Natürlich ist dieser dienstrechtliche Aspekt nicht der Hauptgrund für meine beschränkte Begeisterung für die Vorlage, aber er passt ins Bild hinein.

Es ist zuzugeben, dass sich mit den Anträgen der Kommissionsmehrheit der Nebel etwas gelichtet hat, der die Konturen der bundesrätlichen Vorlage als verschwommen erscheinen liess. Die Kommissionsmehrheit hat erfreulicherweise klargestellt, was sie wirklich will: Staatssekretäre sollen nicht verwalten, sondern politisieren. So äusserte sich Kollege Petitpierre Ende Januar vor der Presse, und die bisherigen Votanten haben das bestätigt. Die Kommission will «Vizebundesräte mit beschränkter politischer Haftung» oder eben spezielle Behördemitglieder mit Magistratentouch auf einer neuen Ebene zwischen der Spitze der Linie (Amt/Gruppe) und dem Bundesrat bzw. dem Departementchef.

Damit können einzelne wichtige Ressorts eines grossen und komplexen Departements zunächst einmal einem Staatssekretär zur selbständigen politischen Betreuung nach innen und nach aussen übertragen werden, um dem Departementchef mehr Freiräume für die politisch-strategische Tätigkeit im Regierungskollegium zu verschaffen, ohne ihn aber von der politischen Verantwortung für das abgetretene Ressort zu entbinden; das ist von Verfassung wegen gar nicht möglich.

Was uns also empfohlen wird, ist das Modell einer zweistufigen Regierung mit einem notwendigerweise mit Konstruktionsfehlern behafteten Prototyp, der offenbar die weitere politische Diskussion um eine echte Regierungsreform nicht präjudizieren soll, es aber trotzdem tut. Herr Ziegler Oswald, Probezeit ist für mich immer präjudizierend!

Und genau da beginnen bei mir die Bedenken. Ich teile die Auffassung der Kommissionsmehrheit, dass die Institution der Staatssekretäre nach dem bundesrätlichen Konzept nur dann etwas taugt, wenn man ihre politische Funktion – es soll ja eine Führungsfunktion sein – ganz klar unterstreicht und dafür letztlich auch das Parlament in die Verantwortung einbezieht, mit der von der Kommissionsmehrheit vorgeschlagenen Genehmigung der Wahl, die sich formaljuristisch ohne weiteres auf Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung stützen lässt. Was ich indessen nicht nachvollziehen kann, ist die Überlegung, dass politische Führung auf Departementebene teilbar sein soll, ohne dass unerträgliche Reibungsverluste entstehen und ohne dass mit den Staatssekretären eine faktisch neue Hilfsregierungsebene geschaffen wird, die dem Geist unseres Regierungssystems widerspricht.

Wir werden heute keinen Professorenstreit führen, überhaupt nicht. Ich behaupte nicht, die vorgesehene Regelung sei verfassungswidrig, aber ich würdige sie politisch anders!

Was meine ich damit? Führt man die Staatssekretäre, die ja ihrerseits führen sollen, an der kurzen Leine, dann werden die Abläufe im Departement jedenfalls nicht einfacher. Der

überzeugende organisationsrechtliche Bezug zwischen Stabschef (Generalsekretär), Amtsdirektor (Chef der Linie) und dem politisch begrenzt verantwortlichen «Hilfsbundesrat» ist kaum überzeugend zu regeln. Die Vorlage enthält bezeichnenderweise darüber auch nichts. Man kann natürlich eine an und für sich bewährte Ordnung auch zu Tode flexibilisieren. Dass man in diesem Zusammenhang auf das Bedürfnis nach grösstmöglicher Flexibilität verweist, überzeugt mich jedenfalls nicht voll. Im übrigen kann ich mir nicht vorstellen, wie das Verhältnis zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen durch eine solche Ordnung effizient und allseits befriedigend gelöst werden kann. Das wäre die Variante mit der engen Führung.

Werden die Staatssekretäre aber politisch echt aufgewertet, wie das die Kommissionsmehrheit will, dann schaffen wir de facto eine zweite Regierungsebene, Verantwortung des Bundesrates hin oder her. Für ein solches zweistufiges Regierungsmodell braucht es meines Erachtens aus politischen Gründen – ich unterstreiche: aus politischen Gründen – eine klare, verfassungsmässige Grundlage, weil damit – das schlecht keine Geiss weg! – die weitere Diskussion über die Regierungsreform präjudiziert wird.

Ich möchte die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, Herr Rüesch, für ein modernes Regierungssystem gewinnen und nicht im Falle eines Referendums gegen die heutige Vorlage aus der Defensive heraus, sozusagen mit dem Rücken zur Wand, zu rechtfertigen versuchen, weshalb wir Volk und Stände für diese kapitale staatspolitische Weichenstellung glauben übergehen zu können. Anders gesagt: Wir sollten uns heute auf das politisch Machbare beschränken und unverzüglich eine echte Regierungsreform auf Verfassungsstufe unterbreiten.

Ich mache keinen Hehl aus meiner Auffassung, dass ich gegen ein Zweistufenmodell bin und dass ich mich für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte einsetzen werde. Deshalb werden Sie verstehen, dass ich heute nicht tatenlos zusehen kann, wie der Bundesrat ermächtigt werden soll, mit dem vorgesehenen mangelhaften Staatssekretärenmodell zu experimentieren, das ihm erlaubt, politische Erfolge auf sein Konto zu buchen und staatspolitische Misserfolge den Staatssekretären anzulasten. Im übrigen würde durch einen solchen Probelauf auch die Stellung des Parlamentes keineswegs gestärkt. Denken Sie nur etwa an die Modalitäten einer effizienten und griffigen Oberaufsicht des Parlamentes über die Verwaltung!

1. Frage: Soll das Parlament bei der Bestätigung der Staatssekretäre politisch entscheiden?

2. Frage: Setzt das Wirken der Staatssekretäre nach dem Konzept der Kommissionsmehrheit nicht zwingend die Mitwirkung an den Bundesratssitzungen voraus, wenn Geschäfte aus dem abgetretenen Ressort zu behandeln sind, Verantwortung des Departementschefs hin oder her?

3. Frage: Wo liegt der Effizienzgewinn, wenn der Departementsvorsteher vorgängig aufwendig «gebrieft» werden muss, damit er dann seine Stimme mit gebührendem Sachverstand abgeben kann, das heisst, die Vorlage letztlich doch selber vertreten muss?

Bundesrat und Kommission wollen schrittweise und behutsam vorgehen. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Ob die Vorlage als «l'art du bricolage» bezeichnet werden darf, wie dies Christiane Imsand Ende Oktober 1993 in der «Tribune de Genève» getan hat, will ich offenlassen. Aber ich wehre mich gegen eine Art Salamataktik, die auf eine Präjudizierung der Regierungsreform in Richtung des Zweistufenmodells hinausläuft. Deshalb bin ich für Rückweisung der Abschnitte, die sich auf die Staatssekretäre beziehen.

Ich möchte den Bundesrat einladen, die Verwaltungsstrukturen soweit wie nur möglich zu optimieren, die Stellvertretung der Departementschefs in allen wichtigen Bereichen zu regeln, sogar unter Vergrösserung der Zahl der Titularstaatssekretäre – warum nicht? –, und dann die Abschnitte über die Gruppen und Ämter vor dem Hintergrund dieser Ordnung an die Revision des Beamtengesetzes – Stichwort Flexibilisierung – anzupassen.

Der Bundesrat hat bei der Vorstellung seiner Vorlage im Oktober 1993 im Presserohstoff folgendes geschrieben: «Es wäre

unklug, einen abschliessenden Entscheid über die Regierungsreform gerade jetzt zu treffen, wo die politisch-soziale Entwicklung nicht linear verläuft und die beschleunigte Veränderung der internationalen Beziehungen noch keine verlässliche Beurteilung erlaubt.» Das darf doch nicht wahr sein! Nehmen wir doch unsere Verantwortung als Parlament ernst, schaffen wir mit einem guten Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz optimale Voraussetzungen, damit wir rasch zu einer Regierungsreform kommen, die diesen Namen verdient!

Mein Antrag, Herr Kollege Petitpierre, ist wirklich kein Euthanasie-Antrag, ganz im Gegenteil! Packen wir die Aufgabe an! Wenn nötig mit den Mitteln, die wir als Parlamentarier zur Verfügung haben, wenn sich der Bundesrat wider Erwarten nicht bereit finden sollte, uns rasch echte Reformvorschläge zu unterbreiten. Wir können im Jubiläumsjahr 1998 ein neues Regierungssystem feiern – mit Zustimmung von Volk und Ständen –, wenn wir nur wollen.

Daniöth Hans (C, UR): Misst man die Vorschläge der Kommission an den Zielen der Phase I der Regierungsreform, so kann und darf man das Ergebnis durchaus als befriedigend bezeichnen. Die in einzelnen Voten zum Ausdruck gekommene Skepsis nach dem Motto «Der Berg hat eine Maus geboren» scheint mir nicht gerechtfertigt. Nicht nur der Glaube an einen zweiten Reformschritt rechtfertigt das Eintreten auf den heutigen ersten Reformschritt. Dieser heutige Reformschritt hat einen selbständigen Stellenwert, der sich nun einmal in der Praxis bewähren soll. Eine übertriebene Eile oder bereits die Inangriffnahme des zweiten Schrittes sind nicht am Platz.

Herr Kollege Büttiker hat vorhin mit Bedauern festgestellt, machtschmälernde Massnahmen seien vom Bundesrat selber nicht vorgeschlagen worden und auch nicht zu erwarten. Ich stelle die Gegenfrage: Soll denn der Bundesrat entmachtet werden? Geht es nicht eher – wie es Herr Kollege Ziegler Oswald gesagt hat – darum, den Bundesrat als Kollegium zu stärken. Ist es nicht Aufgabe dieses Parlamentes, dafür besorgt zu sein, die Regierungsfunktion unter den heutigen Umständen zu verbessern?

Wo liegen nach meiner Meinung die wirklichen Schwachpunkte des heutigen helvetischen Regierungssystems? Ich glaube, in zwei wesentlichen Bereichen:

1. Die unbestreitbare Überlastung der Bundesräte: Sie ist eine zum Teil gewachsene, eine sicher zum grossen Teil gewachsene Überlastung. Sie ist aber – hier pflichte ich der Auffassung von Herrn Kollege Rüesch bei – zum Teil auch eine selbstgewählte, eine freiwillige Überlastung. Sie können noch so gute Gesetze machen, wenn der Bundesrat und die einzelnen Departementsvorsteher nicht zu delegieren wissen oder nicht delegieren wollen, dann nützen ihnen auch 15 oder 20 Staatssekretäre nichts. Aber hier kann, richtig eingesetzt, der Staatssekretär zu einer wesentlichen Entlastung, zu einer Unterstützung der Departementsvorsteher beitragen.

2. Das meines Erachtens viel bedeutendere Problem besteht in der Erosion und der zunehmenden Aushöhlung des Kollegialitätsprinzips. Dies wird durch die medial forcierte Personalisierung der Politik gefördert, die dazu führt, dass auch Bundesräte – ich räume ein, mit Ausnahmen – nicht davor gefeit sind, nach allen möglichen Popularitätskurven zu spielen. Solche Tendenzen sind dem gemeinsamen und solidarischen Tragen der gemeinsamen Verantwortung des Bundesrates als Kollegialbehörde abträglich.

Diese beiden Schwachstellen reflektieren nicht ein Defizit an politischen Führungsinstrumenten des Bundesrates, sondern vor allem an politischem Willen. Geben wir dem Bundesrat die Möglichkeit, mit Hilfe der Staatssekretäre seine fachlichen und führungsmässigen Defizite abzutragen! Den zweiten Schritt wollen wir uns dann überlegen.

Wenn heute bereits vom Referendum gesprochen wird und wir Angst vor dem Referendum haben wie das Kaninchen vor der Schlange, ist immerhin zu bedenken, dass wir nicht neben dem Volk vorbei legiferieren, sondern Gesetze machen sollten, die auch in der öffentlichen Diskussion, vor dem Souverän Bestand haben.

Ich persönlich bin der Meinung, dass mit den Anträgen der Minderheit diesem Volkswillen am besten Rechnung getragen wird.

Rhinow René (R, BL): Es wurde hier gesagt, vor ziemlich genau vier Jahren sei der Stein, wohl der Kieselstein, der Regierungsreform ins Rollen gebracht worden. Man mag feststellen, dass es für helvetische Verhältnisse relativ rasch gegangen sei, bis wir im Erstrat über erste Reformschritte beraten konnten. Die umgekehrte Schlussfolgerung ist aber auch nicht völlig abwegig. Sind vier Jahre für die heute vorliegende Vorlage nicht eine gar lange Zeit? Ich lasse die Frage offen und schliesse mich Bundespräsident Ogi an, der vor der Kommission festgehalten hat: «Le Conseil fédéral a enfin bougé.»

Da ich grundsätzlich an das Gute zu glauben bereit bin, danke ich dem Bundesrat für seine Einsicht, dass institutioneller Reformbedarf besteht, und die Bereitschaft, zu strukturellen Änderungen Hand zu bieten. Freilich bin ich mir nicht sicher, ob in den eindrücklichen Notruf des letztjährigen Bundespräsidenten vor der ständerrätlichen Kommission von allen Mitgliedern des Kollegiums eingestimmt wird.

Der Bundesrat hat ein zweistufiges Vorgehen gewählt, und die Spezialkommission des Ständerates hat ihn darin unterstützt. Was uns heute beschäftigt und Verfassungsrevisionen ausklammert, stellt den ersten Schritt dar, ein Schritt, der einiges in Bewegung setzen kann, sofern der Bundesrat – und wir auch – gewillt ist, zu handeln und auf seiner Stufe zu reformieren.

Freilich kann diesem ersten Schritt nur unter zwei Voraussetzungen zugestimmt werden: Einmal ist der Bundesrat bei seiner in der Botschaft klar geäusserten Absicht zu beharren, mit der «Reform 93» sei der Raum, den die Verfassung gewährt, voll auszuschöpfen. Bei der Behandlung der Frage der Staatssekretäre ist auf diese begrüssenswerte Absicht des Bundesrates zurückzukommen.

Zum anderen steht diese erste Phase in einem zeitlichen Zusammenhang mit dem zweiten Reformschritt, der – wiederum nach der Meinung des Bundesrates – thematisch mehr aufnimmt, tiefer greift und auch die Verfassungsebene mit einbezieht. Bei dieser zweiten Phase geht es richtigerweise um eine Reform der Staatsleitung insgesamt, nicht nur der Regierungsstruktur, wobei allerdings die thematische Breite eingegrenzt werden muss. Man kann eine Reform auch dadurch «bodigen», dass ihr zu viele Probleme angehängt werden. Diese zweite Phase ist und bleibt also wichtig und auch dringlich. Da gehe ich mit Herrn Zimmerli einig, nur möchte er die Reform in einer einzigen Phase bewerkstelligen.

Doch der Bundesrat äussert sich zum zeitlichen Ablauf widersprüchlich. Viele von uns können der «Reform 93» nur zustimmen, wenn der Bundesrat mit der Einleitung dieser zweiten Phase nicht jahrelang zuwartet, sondern noch vor Abschluss dieses Verfahrens erste Beschlüsse fasst. Es kann doch, Herr Kollege Daniotti, nicht darum gehen, jetzt, nach vier Jahren, vor übertriebener Eile zu warnen. Wenn die Schweiz an etwas leidet, dann gewiss nicht an übertriebener Eile. Wir müssen weder Erfahrungen mit der «Reform 93» noch die Integrationspolitik abwarten. Vielmehr muss der Zusammenhang mit der Totalrevision der Bundesverfassung hergestellt werden. Laut Bundesrat Koller will uns der Bundesrat bereits im nächsten Jahr den Entwurf zu einer total revidierten Verfassung vorlegen. Das kann doch nicht ohne die Berücksichtigung just dieser Staatsleitungsaspekte erfolgen! Wenn wir aber im nächsten Jahr bereits einen Verfassungsentwurf auf den Tisch des Hauses erhalten, müssen wir jetzt mit dem Studium dieser Fragen beginnen, sonst laufen die Dinge nebeneinander oder hintereinander in einer nicht aufeinander abgestimmten Sicht. Nach Auffassung des Bundesrates steht die Erweiterung der Organisationskompetenz der Regierung im Vordergrund der «Reform 93». Ich stimme dem Bundesrat sachlich zu. Es sprechen viele Gründe dafür, dass er diese Organisationsgewalt erhalten soll. Es ist Aufgabe der Regierung, ihre Verwaltung bestmöglich zu organisieren und zu strukturieren. Ich bezweifle allerdings die These, hierin sei der eigentliche Schwerpunkt der Regierungsreform zu sehen. Es geht hier – nicht ausschliesslich, aber in erster Linie – um eine Verwaltungsreform.

Zudem scheinen mir zwei Dinge etwas widersprüchlich zu sein. Der Bundesrat bedarf nach geltendem Recht bei der Schaffung von Bundesämtern oder deren Neuverteilung auf die Departemente der Genehmigung durch das Parlament. Doch bislang hat der Bundesrat keine tiefgreifenden und eindrücklichen Anstrengungen unternommen, die Verwaltung zu reformieren. Das Parlament als Genehmigungsinstanz hatte bis heute gar nicht Gelegenheit, von seinem vorhandenen oder allenfalls fehlenden Reformwillen Zeugnis abzulegen. Wie sollen wir nun sicher sein, dass den Bundesrat nach den vielen Jahren der Reformabsenz nun plötzlich und wahrhaftig der wilde Reformeifer gepackt hat? Der Bundesrat sollte uns das Konzept dieser Reform endlich vorlegen, damit sein Wille greifbar, für uns alle sichtbar wird, sonst delegieren wir eine Kompetenz, deren Wahrnehmung durch den Bundesrat zwar möglich, nach den bisherigen Erfahrungen indessen – ich bin sehr vorsichtig und zurückhaltend – alles andere als gesichert erscheint.

Zum anderen erscheint es etwas widersprüchlich, wenn der Bundesrat einerseits immer wieder betont, er wolle die Verwaltung so gliedern, dass fuhrbare und ausgewogene Departemente mit homogenen Aufgaben gebildet werden, er aber andererseits die Flexibilität der Führungsstrukturen immer auch damit begründet, die Verhältnisse in den Departementen und zwischen den Departementen seien so arg unterschiedlich. Da stellt sich doch die Frage: Soll nun primär auf die heutigen Unterschiede Rücksicht genommen, oder sollen nicht vielmehr gerade diese – zumindest teilweise – korrigiert werden? Das Argument der unterschiedlichen Verhältnisse könnte auch darauf hindeuten, dass eben doch keine rasche und entschiedene Verwaltungsreform in Angriff genommen werden soll.

Die angestrebte Flexibilisierung der Führungs- und Verwaltungsstrukturen, die ich im Prinzip begrüsse, wird durch das neue Gesetz erleichtert. Auch sie hängt aber vollumfänglich vom Willen des Bundesrates ab; hier wäre vieles bereits heute möglich gewesen. Das neue Gesetz erzeugt hoffentlich einen Handlungsdruck, und zwar über die rein rechtlichen Änderungen hinaus.

Für mich ist die Einsetzung der Staatssekretäre der eigentliche Kernpunkt der Reform, denn sie soll – laut Botschaft – die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe ermöglichen, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden muss (Botschaft, Seite 90, «2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre»). Diese Staatssekretäre sollen einen speziellen Status haben – zwischen Magistraten und Beamten –, und sie sind, mit den Worten von Professor Eichenberger, die rechte Hand oder die materielle Vertretung des Departementschefs.

Auf die Funktionen und die nähere Ausgestaltung des Amtes dieser Staatssekretäre werden wir später zurückkommen. Ich möchte hier nur zwei Dinge unterstreichen: Diese Staatssekretäre werden nur dann zu einer echten Entlastung der Departementsvorsteher führen, wenn sie – im Rahmen der Weisungen des Departementsvorstehers, das möchte ich unterstreichen – selbständig handeln und auftreten können. Dazu brauchen sie eine entsprechende politisch-demokratische Legitimation, die sie von den Beamten abhebt.

Die Einführung von Staatssekretären bringt, das ist richtig, eine Art zweite Ebene der Staatsleitung. Aber diese Lösung unterscheidet sich in einem ganz zentralen Punkt von einem zweistufigen Regierungsmodell, denn diese Staatssekretäre bleiben dem jeweiligen Departementsvorsteher, der nach wie vor das Departement leitet, unterstellt. Die Verknüpfung von Kollegialprinzip und Departementalprinzip wird gerade nicht aufgebrochen. Damit entfalten diese Staatssekretäre in der begrenzten Zahl, wie wir sie vorsehen, keine präjudizielle Wirkung auf die zweite Phase, auf die Staatsleitungsreform, auch dann nicht, wenn sie zwar vom Bundesrat gewählt, vom Parlament indessen bestätigt werden.

Ich begreife nicht, warum nun heute – vielleicht aus Angst, sich zu binden, oder aus anderen, mir nicht bekannten Gründen – diese Präjudizierung heraufbeschworen wird; wie man nun heute sagen kann, mit der Einführung der Staatssekretäre – nach Muster Bundesrat oder mit Ergänzung gemäss Kommis-

sion – würden hier bereits Weichen gestellt. Ich verstehe es nicht, denn es stimmt nicht. Der Verfassungsgeber ist frei, wie er diese zweite Phase ausgestalten will. Sie können später einen erweiterten Bundesrat einsetzen, oder Sie können eine echte zweistufige Regierung einsetzen, bei der die Verknüpfung von Kollegiumsmitglied und Departementsleitung nicht mehr vorhanden ist. Diese Wahlfreiheit bleibt erhalten.

Zu Herrn Zimmerli muss ich sagen: Die politische Verantwortlichkeit kann geteilt werden. Sie wird auch heute schon zwischen dem Parlament und dem Bundesrat als Kollegium, zwischen dem Bundesrat als Kollegium und den einzelnen Departementsvorstehern geteilt. Unser System basiert gerade auf geteilten politischen Verantwortlichkeiten. Der Bundesrat sagt in der Botschaft (Seite 95, «Artikel 42. Verantwortlichkeit») mit Recht: «Soweit ein Regierungsmitglied bestimmte Ausschnitte des Aufgabenbereichs seines Departements auf Staatssekretärinnen und Staatssekretäre überträgt, überbindet es ihnen damit auch die volle und uneingeschränkte Verantwortlichkeit.» Das ist eine geteilte, Sie können sagen, eine gestufte Verantwortlichkeit. Darum kommen wir nicht herum.

Wie gesagt, ich verstehe nicht, dass man jetzt von einer Weichenstellung spricht. Es geht hier um einen ersten Schritt, und es liegt an uns, aus diesem ersten Schritt etwas zu machen, was schliesslich als Regierungsreform bezeichnet werden kann.

Wenn wir die Staatssekretäre, wie Herr Zimmerli beantragt, herausbrechen und diesen Abschnitt zurückweisen, dann – muss ich sagen – bleibt die Regierungsreform 1993 auf der Strecke. Natürlich enthält das neue Gesetz schöne Neuerungen, die mich als Juristen erfreuen – aber von einer eigentlichen Regierungsreform ist dann nicht mehr zu sprechen. Wir wollen doch nicht, dass das Volk meint, wir seien nicht in der Lage, Reformschritte zu beschliessen. Die Zeit des «Managements by Vertagung» ist endgültig vorbei.

Noch ein Wort zum Gesetz selbst – das ist in dieser Eintretensdebatte etwas untergegangen –: Das Gesetz ist gesamthaft gesehen gut redigiert, fortschrittlich und eindrücklich. Es regelt die Organisation der Verwaltung gut, auch wenn ich anfügen muss, dass das Gewicht für mich immer noch zu sehr auf hierarchisch geprägten Strukturen und noch zu wenig auf Koordinations- und Kooperationsbedürfnissen und auf dem Prozesshaften des Verwaltungshandelns liegt. Aber: Es ist ein fortschrittliches Gesetz.

Ich meine deshalb auch, dass es sich lohnt, diese Regierungsreform 1993 zu verwirklichen, auch wenn ich ihre Wirkung nicht überschätze. Es handelt sich also im wesentlichen um die Schaffung von Grundlagen, welche Reformschritte ermöglichen. Teilweise wären sie auch ohne diese Gesetzesänderungen möglich gewesen, aber wir können damit den Bundesrat und seinen Willen stärken, die Chance zu ergreifen, selbst das zu tun, was er tun kann. Es darf, es soll, es muss gehofft werden!

Ein letztes Wort zu Herrn Zimmerli: Sie unterstellen dem Bundesrat und der Kommissionsmehrheit, sie wollten aus dem Unmöglichen das Mögliche machen. Ich bitte Sie umgekehrt: Machen Sie aus dem Möglichen nicht das Unmögliche, denn man kann jede Reform erstickern, indem ihr eine grössere Reform in ferner Zukunft gegenübergestellt wird.

Treten wir auf den Gesetzentwurf ein!

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich bin für diese breitangelegte, viele Aspekte beleuchtende Diskussion, die wir geführt haben, sehr dankbar. Ich glaube aber, dass seitens der Kommission noch zwei, drei zusätzliche Akzente gesetzt werden müssen.

Ich habe, während ich der Diskussion zugehört habe, manchmal den Eindruck erhalten, dass die Gründe, warum wir reformieren, ändern, reorganisieren müssen, letztlich aus dem Bewusstsein gewichen sind. Sie haben in dieser Botschaft unter dem Titel «Gewandelte Verhältnisse» (Ziff. 123) eine ganz klare und eindeutige Zusammenfassung, eine Diagnose dessen, warum jetzt und warum so gehandelt werden muss. Da ist die Rede von der dauernden Zunahme der Komplexität der Arbeit. Da ist die Rede von der dauernden Beschäftigung mit dem internationalen Umfeld. Da ist die Rede von der Pluralität, in der

sich das Parlament heute der Regierung gegenüberstellt und damit der Regierung selbstverständlich zusätzliche Arbeiten verursacht. Da ist die Begegnung mit den Medien, die dem einzelnen Mitglied der Regierung, aber auch der Regierung an sich eine neue Situation präsentiert. Da ist schliesslich die Frage der Zunahme der Zahl von Initiativen und Referenden, die in der Vergangenheit nie in diesem Ausmasse gesehen wurde und heute eine Tatsache ist. Eine nüchterne Analyse der Verhältnisse, aber nicht das Zelebrieren von theoretischen Ansätzen führt zur Erkenntnis, dass jetzt etwas geändert werden muss.

Ich bedaure ausserordentlich, dass in diesem vierjährigen Evaluations-, Diskussions- und Denkprozess Herr Zimmerli seine Bedenken nicht schon früher eingebracht hat. Wir hätten uns sehr gerne mit dem auseinandergesetzt und «abgeklopft», ob auf dieser Schiene der Zurückhaltung unter Umständen die Lösung des Problems besser gefunden werden könnte, als wir es Ihnen heute beantragen.

Wenn Sie aber der Meinung sind, dass die Frage der Staatssekretäre das zentrale Problem sei, dann glaube ich, dass diese Frage so nicht gestellt werden kann. Diese Vorlage ist keine «Staatssekretärsvorlage» allein, sondern eine Regierungsreform, die trotz ihrer Beschränktheit – wer wollte das bestreiten? – zwei zentrale Elemente beinhaltet:

1. Die Organisationskompetenz: Für sehr viele von uns ist das ein abstraktes Wort; man muss in der Praxis erlebt haben, was es bedeutet, als Regierung die Organisationskompetenz über die Verwaltung zu haben. Das bedeutet Gestaltungsfreiheit, das bedeutet, auf drängende Massnahmen Antworten zu geben und nicht nach Jahren gnädigerweise einmal eine Gruppe in der Verwaltung bewilligt zu erhalten und sich damit im Prinzip noch rühmen zu gehen.

2. Die Flexibilisierung ist ein Ziel, das der Bundesrat nicht erst mit dieser Vorlage anstrebt. Die Flexibilisierung gegen Zementierung ist im Prinzip ein Thema, das sich wie ein roter Faden durch die Bemühungen des Bundesrates hindurchzieht. Ich verweise darauf, dass Sie den Status des Beamten aufgeknackt und im Prinzip privatrechtliche Lösungen gefunden haben usw. Das alles wird im Prinzip durch das sehr einfach erfassbare Bild des Staatssekretärs oder gar der Staatssekretärin ein wenig verdeckt.

Wenn das heisst, dass der Staatssekretär ein Element ist, so heisst es aber zugleich, dass diese Frage die zentrale Frage ist.

Die Botschaft, deren Qualität gewiss niemand unterschätzt, ist ein Kompendium über die Fragen der Regierungsreform, der Staatspolitik und der Staatsleitung und wird auch in späteren Zeiten wieder benützt werden. Sie sagt ganz klar (Ziff. 146): «Die Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hat Anteil an beinahe allen Reformanliegen, sei es jeweils als Ziel, sei es jeweils als Mittel von Neuerungen. Sie hat systematisch ihren Platz in der Departementsspitze und soll eine effiziente, neu ausgerichtete Departementsführung ermöglichen helfen.»

Damit ist aufgezeigt, dass es sich auf diese Funktion hin fokussiert, und es ist folgerichtig, dass Herr Zimmerli diese Situation auch in diesem zentralen Punkt attackiert. Da muss ich ihm durchaus recht geben.

Ich bin der Meinung, dass es noch an der Zeit ist und dass wir nicht zuwarten, nicht weiter schieben und nicht nochmals nach neuen Varianten suchen, sondern dass wir das Herz in beide Hände nehmen und den Mut haben sollten, zu reformieren. Herr Petitpierre hat es in einer viel besseren, viel schmiegsameren Sprache gesagt, aber es trifft ohne weiteres zu: Reformen können auch Teilschritte sein, sie müssen nicht immer gerade das letzte Ende dessen, was man will, erreichen.

In diesem Sinne möchte ich Sie sehr bitten, dass Sie auf diese Vorlage eintreten: Wenn es Ihnen – Herr Kollege Zimmerli – darum geht, die Präjudizierung einer kommenden Reform zu erschweren oder gar zu verhindern, haben Sie meine volle Sympathie. Ich glaube aber, dass im Rahmen dessen, was wir heute vor uns haben, diese Festlegungswirkung, diese Schwächung unserer zukünftigen Handlungsfreiheit, nicht eintritt, sondern dass wir Handlungsfreiheit haben. Sie müssen nur an dem einen oder anderen Ort ein wenig der Minder-

heit zustimmen, damit die nötigen Korrekturen gegen die Mitte der Ausgewogenheit hin stattfinden.
Ich beantrage keine Rückweisung, aber geben Sie vielleicht gelegentlich der Minderheit auch einmal die Gnade Ihrer Stimme.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich möchte zuallererst dem Herrn Kommissionspräsidenten für die Führung der Kommission und auch für seine heutigen, einleitenden Bemerkungen danken. Ich möchte auch Herrn Professor Eichenberger und seiner Arbeitsgruppe herzlich für die Arbeit danken, die sie während Jahren geleistet haben.

Wenn man dieses Gesetz, diese Änderung, nun diskutiert, muss man sich eines bewusst sein, das nicht unbedeutend ist: Der Bundesrat ist ganz klar davon ausgegangen, sich im Moment an das geltende Verfassungsrecht zu halten. Das ist die Ausgangslage, obschon wir uns wohl bewusst waren, dass es viel weiter reichende Varianten gab und gibt. Verfehlt wäre es aber zu glauben, man könne den Bundesrat effizient verändern, indem man einfach die Zahl der Bundesräte erhöht oder den Präsidenten stärkt. Wenn wir das tun, setzt das voraus, dass wir unsere ganze Staatsleitungsfunktion und auch das Verhältnis der Regierung zum Parlament und zum Volk von Grund auf überprüfen. Aber es wäre falsch anzunehmen, man könne einfach die Regierung verändern, indem man zwei Mitglieder mehr hineinbringt. Das würde die Regierung wahrscheinlich handlungsunfähig machen. Und sicher wäre es keine Erleichterung, sondern es wäre eine Erschwerung, wenn ihr mehr Mitglieder angehörten.

Man hat auch immer wieder von der Entlastung und vom Zusammenhang zwischen der Parlamentsreform und der Regierungsreform gesprochen. Auch da muss ich sagen: Sie selber als Parlament – insbesondere auch der Nationalrat – haben natürlich auch ein grosses Gewicht im Zusammenwirken. Man kann schon sagen, Sie möchten uns mehr Gelegenheit geben, grundsätzliche Probleme zu diskutieren. Ich darf in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass der Bundesrat immer wieder Veränderungen vorgenommen hat, auch ohne Druck des Parlamentes. So hat er beispielsweise im Jahre 1988 die Klausursitzungen eingeführt, in denen nun grundsätzliche Fragen, indem man gemeinsam an einen Tisch sitzt, diskutiert werden. Das ist von mir aus gesehen ein echter Schritt gerade in diese Richtung gewesen.

Aber ich habe vorhin auch das Parlament angesprochen, vor allem auch den Nationalrat. An der letzten Bundesratssitzung haben wir 42 Fragen aus dem Nationalrat beantwortet. Ich habe letztes Jahr an einer Bundesratssitzung einmal die persönlichen Vorstösse gezählt, die wir behandelt haben; es waren 96. Da müssen Sie sich eben auch überlegen, wie man den Bundesrat entlastet und Freiraum schafft. Sicher nicht, indem man in einer Fragestunde im Parlament Fragen stellt, auf die man im Prinzip die Antwort am Telefon von der Verwaltung direkt erhalten könnte! Das ist keine Unterstützung des Bundesrates.

Mit meinen Kollegen bin ich der Auffassung, dass auch über die Staatsleitungsfunktionen diskutiert werden muss. Damit sind wir völlig einverstanden. Wir haben hier nun aber einmal die Schritte getan, die auf der Grundlage des geltenden Verfassungsrechts möglich sind und die von uns aus gesehen eine wesentliche Verbesserung herbeiführen können. Die Frage reduziert sich natürlich nicht einfach auf die Worte: hier Regierungsreform, dort Verwaltungsreform. Aber ich glaube, es wäre falsch, wenn Sie sagen würden, es handle sich mehr um eine Verwaltungsreform. Das ist nicht so. Wir wollen, dass die Regierung gestärkt wird, dass sie mehr Zeit hat, sich auf Wesentliches zu konzentrieren. Das setzt aber eine gewisse Flexibilität voraus. Wir möchten nicht alles fest zementiert haben, indem von vornherein festgelegt wird, ein Staatssekretär habe die und die Aufgaben, etwas anderes gebe es nicht. Die Departemente sind verschieden. Man kann sie zusammensetzen und zusammenlegen, wie man will, die Aufgaben sind nun einmal verschieden und setzen unterschiedliche Anforderungen voraus. Daran ändern wir nichts durch die Tatsache, dass wir Staatssekretäre einsetzen, sondern wir möchten im Einsatz der Staatssekretäre möglichst freie Hand haben.

Ich möchte hier aber auch ganz klar sagen, dass wir nicht über die Hintertreppe ein Zweistufensystem einführen wollen. Das wäre unfair und auch verfassungsmässig nicht korrekt. Auf den Weg des Zweistufensystems begeben wir uns, wenn Sie – das Parlament – die Staatssekretäre bestätigen wollen. Dann schaffen wir eine Gewichtung, die nicht zu einer Vereinfachung, zu einer Erleichterung, sondern zu einer Erschwerung der Zusammenarbeit im Kollegium und in der Verwaltung führen dürfte.

Die politische Verantwortung in einem Departement kann man letztlich nicht teilen. Aber entlasten kann man sich, indem man Führungsfunktionen delegiert. Das ist allerdings auch heute möglich. Es setzt voraus – wie das mit Recht gesagt worden ist –, dass man Vertrauen hat und Vertrauen gewährt und die richtigen Mitarbeiter einsetzt, ja dass man qualifizierte Mitarbeiter hat. Die Auswahl von Chefbeamten, die das Vertrauen geniessen und die ihrer Aufgabe gerecht werden, ist – von mir aus gesehen – die wichtigste Aufgabe in einem Departement. Wenn man Leute hat, die selbständig denken und handeln, ist man als Departementschef sehr stark entlastet. Das ist klar. Aber man muss sich auch hier bewusst sein: Man kann die Organisation schaffen, wie man will, letztlich entscheiden immer die Menschen, die in der Organisation tätig sind, ob das nun die Regierung oder die Verwaltung ist.

Deshalb soll man, wenn man die Organisation ändert, auch immer daran denken, dass das Zusammenwirken nachher funktionieren muss und funktionieren können soll. Man darf also nicht Institutionen schaffen, die in der Praxis zu Erschwerissen und zu Reibungsverlusten führen. Das wäre wenig zweckdienlich.

Deshalb sind wir Ihnen sehr dankbar, wenn Sie dem Bundesrat und den Departementschefs gerade in der Frage der Staatssekretäre die Möglichkeit lassen, diese Staatssekretäre dort einzusetzen, wo sie sie am sinnvollsten einsetzen können und einsetzen möchten. Dann helfen Sie ihm persönlich am meisten, bringen Sie ihm die grösste Entlastung. Das war die Zielsetzung bei der Umschreibung der Aufgaben der Staatssekretäre, dass wir eine gewisse Flexibilität haben. Aber umgekehrt sind wir trotzdem der Auffassung, dass es letztlich Beamte sein sollen.

Wenn Sie von politischer Verantwortung sprechen, müssen Sie sich wieder ganz klar fragen: Kann man die politische Verantwortung in einem Departement auf den Bundesrat und auf den Staatssekretär aufteilen? Das ist in unserem System nicht möglich. Letztlich ist der Bundesrat verantwortlich. Es ist deshalb ganz klar, dass wir die Bestätigung durch das Parlament als einen Schritt in die falsche Richtung sehen. Das wird nur zu zusätzlichen politischen Schwierigkeiten führen und die Arbeit letztlich nicht erleichtern. Aber das heisst nicht, dass man diese Vorlage an die Kommission zurückweisen soll.

Die Vorlage des Bundesrates ist gut. Sie bringt mehr, als man in der Öffentlichkeit glauben machen will, weil sie die Organisationskompetenz dem Bundesrat gibt. Das ist eine wichtige Voraussetzung. Natürlich kann man sagen, das Parlament habe sich bis jetzt nicht dagegen gewehrt, Veränderungen zuzustimmen. Aber es ist ein wichtiger Grundsatz, der dem Bundesrat auch mehr Flexibilität gibt, der die Möglichkeit gibt, Verschiebungen leichter vorzunehmen, ohne allzuviel Prestige einzusetzen. Man muss auch bedenken, dass es nicht immer ganz einfach ist, Ämter zu verschieben. Aber das wurde immer wieder gemacht, und es soll auch in Zukunft gemacht werden, damit wir homogenere Departemente bekommen. Das heisst aber nicht, dass die Departemente dann einheitlicher und dass damit die Probleme gelöst wären, denn die Aufgaben bleiben die gleichen.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie auf die Vorlage eintreten, sie nicht zurückweisen. Wir werden in der Detailberatung Gelegenheit haben, auf die verschiedenen Probleme zurückzukommen.

Die Frage, wie es weitergehen wird, wurde angesprochen; es soll eine zweite Etappe geben. Die Frage der Totalrevision der Bundesverfassung wurde angesprochen: Die Arbeiten zur Reform der Staatsleitungsfunktionen und zur Bundesverfassungsrevision gehen gleichzeitig voran. Sie sind miteinander

koordiniert. Das ist die Arbeitsweise des Bundesrates. Die beiden Themen werden also nicht voneinander losgetrennt bearbeitet.

Es ist auch nicht die Meinung, alles in die Totalrevision der Bundesverfassung zu verschieben, weil wir auch schon gewisse Erfahrungen mit Totalrevisionen der Bundesverfassung haben. Deshalb finden wir, es sei richtig, diese Arbeiten der Überprüfung der Staatsleitungsfunktionen gemäss Auftrag an die Hand zu nehmen, sie weiterzuführen und daneben die Totalrevision der Verfassung weiter zu bearbeiten. Es ist aber natürlich nicht sehr einfach, zu versprechen, auf welchen Termin die Verfassungsrevision vorliegen wird. Eine Vorlage ist noch relativ einfach zu machen. Aber wenn ich an die Probleme denke, die mit einer Verfassungsrevision verbunden sind – einmal ganz abgesehen von der Staatsleitungsfunktion, das ist auch ein sehr komplexes Gebiet; es bedarf wahrscheinlich auch sehr eingehender Diskussionen. Wir wollen ja nicht einfach ein anderes System einführen, das möglicherweise mehr Nachteile hat und weniger Stabilität bringt als das heutige System. Das heutige System hat auch seine Vorteile, das darf man bei aller Diskussion nicht vergessen. Aber denken Sie im Zusammenhang mit der Verfassungsrevision daran, was das nur schon beim Finanzartikel bedeutet, wo es bis heute nicht gelungen ist, eine definitive Verankerung der Besteuerung in der Verfassung zu erreichen. Man muss sich bewusst sein: Es wird sehr, sehr schwierig sein, eine Totalrevision in einem Block durchzuführen. Wahrscheinlich wird man auch hier aufteilen müssen. Dann könnte natürlich auch die Überprüfung der Staatsleitungsfunktionen ein Teil sein, und dieser Teil ist in Bearbeitung.

Alles in allem kann man also sagen, der Bundesrat habe seine Aufgaben gemacht. Er schlägt das vor, was sinnvoll ist, was eine Verstärkung des Bundesrates bringt. Das ist nämlich vielleicht eine andere Frage: Es ist nicht so sehr die Frage «Reform der Regierung oder Reform der Verwaltung?», sondern Sie müssten sich fragen: Was wollen wir? Wollen wir eine Stärkung der Regierung, oder möchten wir das nicht?

Wir sind der Auffassung, die Regierung soll gestärkt werden. Das ist die Meinung des Bundesrates. Deshalb wehren wir uns dagegen, dass man hier Zwischenstufen mit Bestätigung durch das Parlament macht. Wir möchten nicht, dass nachher die Verantwortung ausufert. Wir sind überzeugt, dass die Bestätigung letztlich, wenn Sie von Ihnen beschlossen wird, zu einer Schwächung des Kollegiums führt und nicht zu einer Stärkung. Und das kann nicht der Zweck der Übung sein.

Für den Bundesrat, das habe ich bereits gesagt, ist es klar: Wir möchten nicht, dass auf diesem Umweg ein zweistufiges Regierungssystem eingeführt wird. Meines Erachtens wäre das nicht verfassungskonform, denn die Verfassung sagt klar: Es gibt sieben Bundesräte, und sie haben die Verantwortung. Deshalb sind wir der Auffassung, wenn man etwas anderes haben will, wenn man ein Zweistufensystem haben will, dann muss man andere Wege einschlagen, dann muss man die Verfassung ändern, und dann muss man auch dazu stehen, dass man etwas anderes haben will. Wir sind der Auffassung: Solange wir die heutige Verfassung haben, sollten wir das tun, was verfassungsrechtlich möglich ist, aber nicht mehr; damit können wir aber auch erreichen, dass das Ziel, die Stärkung der Regierung, also die Schaffung von mehr Freiraum, erreicht wird. Aber letztlich entscheidet jeder Bundesrat oder jede Bundesrätin selbst über die Prioritäten und auch darüber, wie sie oder er die Prioritäten setzen will. Ob sie oder er viel oder mehr für die Gesamtrichtung, die Ausrichtung des Staates, in ihrer Arbeit aufwenden will, ob sie oder er mehr oder weniger Besuche empfangen will: das ist eine persönliche Entscheidung. Und diese Entscheidung kann man durch das Gesetz nicht regeln, sondern das ist die Entscheidung eines Mitglieds der Regierung. Das Regierungsmitglied setzt seine eigenen Prioritäten, und das können Sie mit allen Gesetzes- und mit allen Verfassungsänderungen nicht ändern.

Man spricht gelegentlich von der Überbelastung und sagt, man sollte einen Präsidenten haben, einen starken Präsidenten. Dazu muss man vielleicht noch folgendes sagen: Dieser Präsident muss auch in allen wichtigen politischen Fragen auf der Höhe sein. Er muss sich auch mit allen wichtigen politi-

schen Fragen beschäftigen. Da gibt es auch keine Delegation. Deshalb kann man nicht sagen, ein Departement hat übermässig viel und das andere relativ wenig Arbeit. Ich gehe immer wieder davon aus, dass sich sämtliche Mitglieder der Landesregierung mit den Gesamtproblemen beschäftigen und so die Belastung in etwa ausgeglichen ist. Wie die einzelnen Mitglieder das machen, ist wieder eine andere Frage, es ist eine Frage des persönlichen Stils.

Ich bitte Sie also, auf diese Vorlage einzutreten und im wesentlichen dem Entwurf des Bundesrates zu folgen.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1, 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 3 (neu)

Mehrheit

Er wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Minderheit

(Ziegler Oswald, Huber, Kuchler, Roth, Schallberger, Uhlmann)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit

Antrag Meier Josi

Abs. 3 (neu)

Ablehnung des Antrages der Mehrheit, ersetzen durch Art. 1 bis (neu)

Art. 1

Proposition de la commission

Titre, al. 1, 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 3 (nouveau)

Majorité

Il est assisté par des secrétaires d'Etat.

Minorité

(Ziegler Oswald, Huber, Kuchler, Roth, Schallberger, Uhlmann)

Rejeter la proposition de la majorité

Proposition Meier Josi

Al. 3 (nouveau)

Rejeter la proposition de la majorité, remplacer par l'art. 1 bis (nouveau)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 1 ist zuerst zu beachten, dass der Titel lautet: «Die Regierung». Das ist im Prinzip das Generalthema, das hier abgehandelt wird. Die Absätze 1 und 2 sind nicht bestritten.

Über den Absatz 3 hat in der Kommission eine intensive und lange Diskussion stattgefunden. Sie hat sich dann in einem Antrag der Mehrheit und einem Antrag der Minderheit niedergeschlagen.

Die Mehrheit will folgenden Satz einfügen: «Er (der Bundesrat) wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.» Argumente, die in der Kommission vorgetragen wurden, werden von denjenigen vorgetragen, die die Anträge der Mehrheit und der Minderheit zu begründen haben.

Aus meiner Sicht ist das entscheidende Argument der Mehrheit, dass Magistratspersonen als Staatssekretäre gesehen werden, die sich sehr klar und deutlich von der Verwaltung absetzen und in die unmittelbare Nähe der Mitglieder der Regierung gerückt werden. Daher glaubt man, dass man diesen Absatz 3 auch im Artikel mit dem Titel oder Marginale «Die Regierung» einfügen kann.

Die Minderheit macht darauf aufmerksam, dass es letztlich, wenn diese Unterstützungstätigkeit normiert wird, nicht mehr verständlich sei, warum die Stabsstelle der Regierung per se, nämlich die Bundeskanzlei und der Bundeskanzler, hier nicht ebenfalls zu Ehren kommen und genannt werden müssen. Man macht darauf aufmerksam, dass die Funktion der Staatssekretäre in den Artikeln 40 bis 45 des Gesetzentwurfes umschrieben ist.

Der Antrag Meier Josi, Absatz 3 als Artikel 1bis unter einem anderen Titel zu statuieren, ist in der Kommission kurz erwähnt und andiskutiert, dann aber letztlich nicht in die Ausmarchung einbezogen worden. Ich verhehle nicht, dass ich persönlich dafür eine gewisse Sympathie habe.

Die Fassung, die Ihnen die Mehrheit vorlegt, ist mit 8 zu 6 Stimmen beschlossen worden.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit: Die Minderheit beantragt Ihnen, den Antrag der Mehrheit zu einem Absatz 3 (neu) von Artikel 1 abzulehnen, das heisst, der Fassung des Bundesrates zu folgen.

Es muss klar festgehalten werden, dass mit dem Antrag der Minderheit nur verlangt wird, dass die Staatssekretäre unter dem Titel «Die Regierung» nicht aufgeführt werden.

«Die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft ist ein Bundesrat» Das sagt die Bundesverfassung in Artikel 95. Oder wie es Herr Professor Eichenberger im Kommentar zu diesem Artikel sagt: «Der Bundesrat ist die Regierung des Bundes.» Diese Regierung besteht aus sieben Mitgliedern. Damit ist klar und meines Erachtens auch abschliessend gesagt, wer zur Regierung gehört, oder e contrario, wer nicht zu dieser Regierung gehört. Zur Regierung gehören weder der Bundeskanzler noch die Bundeskanzlerin, weder die Staatssekretärinnen noch die Staatssekretäre und auch nicht die Verwaltung.

Wer die Regierung lediglich «unterstützt», gehört nicht zur Regierung. Wollte man unter «Regierung» auch diejenigen erwähnen, die sie unterstützen, dann wären es auf jeden Fall nicht nur die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Herr Huber hat bereits darauf hingewiesen: Unterstützt wird die Regierung vom Bundeskanzler, aber auch von der Verwaltung. Diese werden ja, insbesondere die Verwaltung und die Bundeskanzlei, in Artikel 2 RVOG-Entwurf ausdrücklich genannt. Ich nehme als Sprecher der Minderheit zum Antrag Meier Josi nicht Stellung, denn dieser Antrag lag der Kommission nicht vor, obwohl man von dieser Möglichkeit (Art. 1bis) gesprochen hat.

Bundeskanzler, Staatssekretäre und Verwaltung gehören nicht zur Regierung. Führt man nun die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre unter dem Titel «Die Regierung» auf, weiss man nicht, ob sie nun tatsächlich zur Regierung gehören sollen. Sie dürfen aber nicht zur Regierung gehören; es ist heute auch vom Herrn Bundespräsidenten bereits mehrmals gesagt worden: Das wäre verfassungswidrig. Die Verfassung lässt nicht zu, dass in einem Gesetz andere – die Verfassung zählt abschliessend auf – genannt werden, die zur Regierung gehören.

Diese Reform ist im übrigen ein erster Schritt zur Entlastung des Bundesrates. Diese kann mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären erfolgen, ohne dass diese sozusagen zu «Vizeregierungsmitgliedern» ernannt werden. Auf jeden Fall dürfen wir nicht mit diesem ersten Reformschritt, mit dieser Minireform, den nächsten Schritt präjudizieren. Wenn die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» erwähnt werden, wird sozusagen – auch das ist heute bereits gesagt worden – auf dem kalten Weg ein zweistufiges Regierungssystem eingeführt. Dies ist ohne Verfassungsänderung nicht möglich. Auch Herr Zimmerli hat mit aller Klarheit darauf hingewiesen.

Im übrigen wollen wir doch für die kommende, zweifellos weiter gehende Reform frei sein. Eine Bindung heute ist eine Bindung an etwas, das wir überhaupt noch nicht kennen. Etwas, das wir noch nicht kennen, würden wir zum Ausgangspunkt der kommenden Reform machen.

Es ist möglich, Herr Zimmerli, dass Experimentieren (Versuchsphase) präjudiziert. Wenn wir aber auf der untersten möglichen Ebene oder Stufe experimentieren, präjudizieren wir lediglich, dass beim zweiten Reformschritt Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bereits eingeführt sein werden, und Staatssekretärinnen und Staatssekretäre wollen wir ja alle. Also dürfen wir das, wenn es überhaupt ein Präjudiz darstellen würde, ohne weiteres tun.

Ziel der Reform, an der wir jetzt arbeiten, ist die Entlastung der Regierung, damit sie wirklich regieren kann. Es geht nicht um die Stärkung des Parlamentes, Herr Zimmerli. Wir machen keine Parlamentsreform.

Zusammenfassend muss deshalb gesagt werden: Zur Entlastung des Bundesrates sollen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingeführt werden. Damit ist die Minderheit einverstanden. Diese Staatssekretärinnen und Staatssekretäre dürfen aber nicht der Regierung angehören, und es darf auch nicht der Eindruck erweckt werden, sie gehörten der Regierung an. Und des weiteren: Mit den Staatssekretärinnen und Staatssekretären darf auf jeden Fall der nächste Reformschritt nicht präjudiziert werden. Dies würde aber geschehen, wenn wir die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre hier unter dem Titel «Die Regierung» aufführen würden.

Die Minderheit beantragt Ihnen, den Antrag der Mehrheit abzulehnen und dem Entwurf des Bundesrates bezüglich Artikel 1 vollumfänglich zuzustimmen.

Meier Josi (C, LU): Ein zentrales Reformziel dieser Vorlage ist die Stärkung des Regierungskollegiums, des Bundesrates. Wichtiges Mittel dieser Entlastung sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Wenn eine wirkliche Entlastung bewirkt werden soll, bedingt das eine klarere Stellung dieser Quasi-Ministerialfunktion als bisher. Der Definition der Stellung kommt daher Bedeutung zu. Sind die Staatssekretärinnen und -sekretäre Mitglieder der Regierung, oder sind sie Beamte mit höheren Weihen?

So, wie ich die Fahne lese, wird über die eigentliche politische Bedeutung der Staatssekretärinnen und -sekretäre in den Artikeln 40 bis 43 entschieden. Aber die Kommissionsmehrheit will die regierungsbezogene Entlastungsfunktion auch optisch schon mit Artikel 1 Absatz 3 (neu) des Gesetzes unterstreichen. Eine fast gleich grosse Minderheit will offenbar durch Ablehnung von Absatz 3 den Unterschied in der Stellung von Bundesrat und Staatssekretärinnen und -sekretären dokumentieren. Mein Antrag ist ein Versuch, diesen Gegensatz zu überwinden, indem er Absatz 3 in einen gesonderten Artikel 1bis verweist.

Die Vorlage, die bis zu zehn Staatssekretäre bringen kann, kostet auch einiges. Ich denke an die Erfahrungen, die wir mit der Parlamentsreform machten; nur was nichts kostete, wurde angenommen. Das bedeutet, dass wir alles vorkehren müssen, um diese Vorlage «referendumsresistent» zu machen. Erste Voraussetzung dafür ist, dass sich das Parlament möglichst geschlossen hinter die Vorlage stellt. Darum sollte aber auch der Konsens schon vom ersten Artikel an gesucht oder jedenfalls nicht schon zerstört werden.

Mit der Annahme meines Antrages würden wir einiges dokumentieren, nämlich: dass wir einig sind über die Nähe der Staatssekretäre zur Regierung und auch darüber, dass deren Entlastungsfunktion für die vorgeschlagene Reform zentral ist, ferner darüber, dass wir die Reform im Bereiche der Regierung sehen wollen. Gleichzeitig würden aber auch die Anliegen der Minderheit dokumentiert. Sie will sicherstellen, dass die Staatssekretärinnen und -sekretäre nicht Bundesräte, nicht Mitglieder des Bundesrates, sind.

Der beantragte neue Artikel würde auch optisch darstellen, dass die bisherige Verfassungsordnung mit der heutigen Revision nicht in Frage gestellt wird, sondern dass nur das Gesetz ausgenützt und eine spätere Änderung von Artikel 95 der Bundesverfassung über den Bundesrat nicht präjudiziert wird. Arti-

kel 1 dieser Vorlage gemäss bundesrätlichem Entwurf ist die vollständige Wiedergabe von Artikel 95 Bundesverfassung. Es geziemt sich, so denke ich, mit Rücksicht auf die Bundesverfassung, dass wir im jetzigen Gesetzesartikel nicht Bundesverfassung und Gesetz vermischen. Der Antrag betrifft also nur scheinbar eine bloss redaktionelle oder darstellerische Korrektur. Er will vielmehr zur Klärung und Beruhigung der Lage beitragen. C'est à prendre ou à laisser.

Wichtiger als die Annahme meines Antrages ist mir natürlich, dass der bescheidene Reformansatz der Vorlage nicht überhaupt verschlafen wird. Die Reform ist heute bei aller Bescheidenheit notwendig, wenn die Funktionsfähigkeit des Bundesrates in die zweite Reformphase mit Verfassungsschritten hinübergerettet werden will.

In diesem Sinne schlage ich Ihnen die Annahme meines Antrages vor.

Petitpierre Gilles (R, GE): J'aimerais dire d'emblée que je souscris totalement à la proposition Meier Josi. Mais auparavant, je voudrais revenir sur la proposition de minorité et sur ce qu'elle peut contenir de malentendus.

Dans son discours, M. le président de la Confédération, tout à l'heure, a parlé des secrétaires d'Etat comme d'une sorte de fonctionnaires. Or, à ce sujet, il faut vraiment être au clair. En commission, qu'il y ait confirmation ou non, l'idée était que les secrétaires d'Etat ne sont pas des fonctionnaires. Ils jouent un rôle politique; qu'ils soient confirmés ou non n'y change rien. En soi, ils doivent assumer une fonction politique pour pouvoir décharger les conseillers fédéraux de façon efficace et réelle.

Donc, indépendamment de la question de la confirmation, l'article 41 adopté par la commission éclaircit les choses. On a limité la fonction des secrétaires d'Etat dans une large mesure. Il existe un lien avec l'article 1er; c'est parce qu'ils ont une fonction politique qu'on a souhaité – j'en avais fait la proposition – qu'on en parle le plus tôt possible pour faire apparaître clairement cette idée.

Maintenant, après avoir entendu M. Ziegler Oswald dont l'argumentation m'a convaincu, je suis d'avis qu'on a mis les secrétaires d'Etat trop près des conseillers fédéraux, dans la loi. Il faut qu'ils se trouvent au début de la loi – et je souscris entièrement à la proposition Meier Josi –, mais ils ne doivent pas figurer dans le même article que les conseillers fédéraux. Quel que soit le sort qu'on fait à la confirmation prévue par l'article 43, il faut marquer cette forte position des secrétaires d'Etat par rapport à l'administration ordinaire, et montrer, selon la proposition Meier Josi à l'article 1bis (nouveau), qu'ils «assistent» le Conseil fédéral dans une activité politique.

Il vaut la peine de suivre cette voie moyenne qui ne préjuge pas de la suite. On peut décider cela en tenant compte du contenu de l'article 41 et sans préjuger du vote concernant l'article 43.

Par conséquent, il y a lieu de marquer, premièrement, que des personnalités soulagent les conseillers fédéraux dans l'activité politique; deuxièmement, qu'elles ne sont pas des conseillers fédéraux, et que, dans l'esprit et dans la lettre de la constitution actuelle, la qualité de conseiller fédéral est exclusivement dévolue aux conseillers fédéraux. Les secrétaires d'Etat n'en dérivent absolument rien, ils sont donc au-dessous du Conseil fédéral et au-dessous de l'administration.

La proposition de les faire figurer à l'article 1bis (nouveau) correspond exactement à cette idée qui est de nature, me semble-t-il, à satisfaire aussi la minorité Ziegler Oswald.

Küchler Niklaus (C, OW): Ohne mich hier über die Stellung und die politische Funktion der Staatssekretäre aussprechen zu wollen, möchte ich dennoch ebenfalls für den Antrag der Kommissionsminderheit votieren. Absatz 3 ist aus drei Gründen zu streichen, zu eliminieren: weil er erstens unnötig, zweitens unlogisch und drittens gefährlich ist.

1. Unnötig ist diese Bestimmung deshalb, weil es eine Selbstverständlichkeit ist, dass die Staatssekretäre den Bundesrat und die einzelnen Mitglieder der Landesregierung zu unterstützen haben. Warum denn sonst würde man sie überhaupt einsetzen?

2. Unlogisch ist der Absatz 3, weil ja nicht nur die Staatssekretäre den Bundesrat zu unterstützen haben – wie es schon ausgeführt wurde –, sondern die gesamte Bundesverwaltung. Warum soll man also die Staatssekretäre in diesem Absatz unter dem Titel «Die Regierung» aufführen und nicht auch die Bundeskanzlei? Diese hat ja primär die Aufgabe, den Bundesrat zu unterstützen, und sie ist an den Bundesratssitzungen durch den Bundeskanzler und die beiden Vizekanzler sogar vertreten.

3. Gefährlich ist Absatz 3, weil man den Staatssekretären unter dem Titel «Die Regierung» quasi eine Regierungsfunktion sui generis gibt, die nicht mehr präzisiert wird und die – wie Herr Ziegler Oswald ausgeführt hat – verfassungswidrig ist.

Es würde sich also um einen konkreten Schritt in Richtung zweistufige Regierung handeln, wäre also meines Erachtens ein Präjudiz im Hinblick auf die künftige und umfassendere Regierungsreform. Dieser sollten und wollen wir nicht vorgreifen. Unsere Freiheit sollte nicht bereits hier unnötigerweise eingeengt werden.

Aus diesem Grunde möchte auch ich beliebt machen, Absatz 3 nicht in den Gesetzentwurf aufzunehmen. Hingegen könnte der Antrag Meier Josi eine Kompromisslösung darstellen, wie es Herr Petitpierre dargelegt hat. Es könnte damit den Staatssekretären doch eine besondere Bedeutung gegeben werden, ohne dass wir sie unter die Regierung subsumieren. In diesem Sinne votiere ich für Nichtaufnahme von Absatz 3 und für die Annahme des Antrages Meier Josi.

Schiesser Fritz (R, GL): Als Vertreter der Mehrheit möchte ich einem von Herrn Ziegler Oswald und Herrn Küchler erhobenen Vorwurf entgegenreten. Ich bestreite ausdrücklich, dass das, was der Antrag der Mehrheit beinhaltet, verfassungswidrig ist. Wir sagen nicht, dass diese Staatssekretäre zur Regierung gehören. Im Antrag der Mehrheit heisst es lediglich, dass der Bundesrat durch sie unterstützt werde. Die Staatssekretäre sind demnach von der Formulierung her nicht Bestandteil der Regierung.

Ich möchte aber noch auf eine Formulierung des Bundesrates in der Botschaft hinweisen. Diese Formulierung zeigt – unabhängig davon, welche Konzeption man bei den Artikeln 40 und 41 wählen wird –, dass die Staatssekretäre auch nach den Vorstellungen des Bundesrates eine Sonderstellung einnehmen sollen. Wenn Sie schon dem Antrag der Mehrheit nicht folgen können, müssen Sie aus dieser Tatsache heraus dem Antrag Meier Josi zustimmen.

Der Bundesrat schreibt in der Botschaft auf Seite 91 («2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und Staatssekretäre») selber – und das widerspricht dem, was Herr Bundespräsident Stich heute morgen gesagt hat –: «Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der durch Verordnung geregelt wird.» Wenn wir gemäss Minderheit davon ausgehen, dass diese Staatssekretäre einfach irgendwo unter dem Titel der Verwaltung erwähnt werden sollen, dann stimmt das mit der ursprünglichen Auffassung des Bundesrates nicht überein.

Wenn Sie der Mehrheit nicht folgen können, dann stimmen Sie dem Antrag Meier Josi zu. Er stellt das Minimum dessen dar, was erforderlich ist.

Ziegler Oswald (C, UR), Sprecher der Minderheit: Ich möchte mich zu vier Punkten äussern:

1. Es ist von der politischen Bedeutung der Staatssekretäre und -sekretärinnen gesprochen worden. Politische Bedeutung dieser Staatssekretärinnen und -sekretäre hin oder her, in Artikel 1 Absatz 3 kann es ja nicht um die politische Bedeutung gehen, sondern es geht nur darum, dass sie erwähnt werden!

2. Es ist auch nicht so, dass etwa die Artikel 40ff., also der 2. Abschnitt («Staatssekretärinnen und -sekretäre»), dadurch beeinflusst würden, dass man hier die Staatssekretärinnen und -sekretäre erwähnt oder eben nicht erwähnt. Es besteht mit Bezug auf die Behandlung und Beurteilung der Artikel 40ff. volle Freiheit, auch wenn wir hier die Staatssekretäre nicht erwähnen.

3. Herr Schiesser, Sie sagen etwas, das richtig ist. Aber auf der anderen Seite sagt natürlich auch der Titel etwas aus. Der Titel sagt etwas anderes aus als Sie sagen. Sie sagen, auch wenn man sie in Absatz 3 aufführt, gehören sie nicht zur «Regierung»; aber der Titel heisst: «Die Regierung».

4. Ich habe ausdrücklich gesagt, die Minderheit nehme zum Antrag Meier Josi nicht Stellung. Persönlich bin ich sehr gerne bereit, dem Antrag Meier Josi zuzustimmen; denn er hält ja schliesslich separat das fest, was man will und was auch die Botschaft sagt. Nur hat der Bundesrat dem nicht Folge geleistet, indem er die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre noch separat aufzählt. Immerhin müsste man dann fragen: Zu was gehören sie jetzt? Sind sie etwas Separates, Aussergewöhnliches, Ausserordentliches, oder gehören sie halt doch zur Bundesverwaltung? Wenn man Herrn Bundespräsident Stich gehört hat, muss man klar sagen: Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gehören zur Bundesverwaltung. Aber auch das würde nicht präjudiziert, wenn man den Antrag Meier Josi annehmen würde. Es würde vielleicht eine gewisse Unklarheit geschaffen, aber mehr nicht.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bitte Sie im Namen des Bundesrates, der Minderheit zuzustimmen, also den Antrag der Mehrheit abzulehnen. Im Bundesrat haben wir über den Antrag Meier Josi nicht diskutiert, er lag dort nicht vor; aber ich gehe davon aus, dass wir auch diesen Antrag abgelehnt hätten.

Wenn Sie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in Artikel 1 unter dem Titel «Die Regierung» aufführen, dann wird selbstverständlich spätestens in einigen Jahren interpretiert werden, das seien Regierungsmitglieder. Ich weiss, wie es mit der Interpretationsfähigkeit vieler Artikel geht, und ich kenne auch die Fähigkeit vieler Juristen, Dinge zu interpretieren. Wir haben da auch unsere Erfahrungen! Von dem Gesichtspunkt aus müssen wir ganz klar sagen: Die Staatssekretäre gehören nicht unter den Titel «Die Regierung». Wenn man in einem Artikel 1bis sagen würde: «Der Bundesrat wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und -sekretäre», dann passt das hier nicht hinein, es ist ein Fremdkörper. Auch die Verwaltung «unterstützt» den Bundesrat durch ihre Sachkompetenz, und der Bundeskanzler «unterstützt» den Bundesrat natürlich genauso. Zwischen Regierung und Bundesverwaltung müssten Sie dann ebenfalls andere Instanzen aufführen, und Sie müssten auch noch das Verhältnis zwischen Bundeskanzler und Staatssekretär erklären. Es ist nicht damit gemacht, eine Aufzählung vorzunehmen. Damit sind nicht alle Probleme gelöst. Letztlich möchten wir doch eine klare Lösung.

Herr Petitpierre, Sie haben gesagt, Sie wollten den politischen Staatssekretär. Ist das ein Gegenstück zum Staatssekretär, der über die Sachkompetenz verfügt? «Politisch» bedeutet letztlich, dass sie die Regierung erweitern. Das ist etwas, was der Bundesrat nicht möchte. Denn wenn Sie diesem Staatssekretär einen selbständigen, politischen Auftrag geben, kann die Haltung, die der Staatssekretär vertritt, durchaus verschieden sein von der Haltung, die die Departementschefin oder der Departementschef hat. Das wäre die Konsequenz. Dann müssten wir den Staatssekretär wahrscheinlich entlassen. Der Staatssekretär hat keine eigene politische Stellungnahme abzugeben, sondern er hat den Departementschef zu unterstützen. Etwas anderes ist nicht möglich und nicht denkbar. Wenn Sie einen politischen Staatssekretär wollen, der unbekümmert oder vielleicht sogar gegen die Meinung des Departementschefs selbständig seine Meinung verkündet, dann kann dieses System nicht mehr funktionieren, das ist nicht mehr möglich.

Ich bitte Sie, an die Wirkungen zu denken, die Sie mit Ihren Anträgen auslösen. Das sind nicht Vorschläge, die sich in Zukunft gegenseitig auswirken und etwas Positives bewirken werden, sondern sie werden wahrscheinlich zusätzliche Schwierigkeiten schaffen.

Deshalb bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit und damit dem Entwurf des Bundesrates zuzustimmen und den Antrag der Mehrheit sowie den Antrag Meier Josi abzulehnen.

Petitpierre Gilles (R, GE): Qu'un secrétaire d'Etat vienne de l'administration ou qu'il y entre après son mandat, c'est un point. Mais sur la substance, le message dit lui-même, sous article 40, que ce sont des «magistrats». Votre message dit sous article 41 que ce peut être un «alter ego» du chef du département. C'est votre message qui le dit, alors je n'aimerais pas qu'on oublie cela.

J'aimerais qu'on sache qu'ici «politique», on l'entend par opposition à «administratif». Ce n'est pas une fonction de chef d'administration, c'est une fonction d'apport, de support, de représentation dans le cadre politique, et non pas dans le cadre administratif. C'est ce qu'il me paraît important de répéter, quel que soit le sort que l'on fera à la question de la confirmation.

Et j'aimerais dire, puisque M. Kuchler a évoqué la question après mon intervention précédente et que je n'ai pas pu lui répondre par anticipation: on ne préjuge absolument pas, puisqu'il est évident que le problème des secrétaires d'Etat se poserait même s'il y avait 9, ou 11, ou 13 conseillers fédéraux.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Je crois que cela a été dit à plusieurs reprises dans ce débat, le but de la réforme est de renforcer le rôle du collège et de permettre à ses membres, c'est-à-dire aux conseillers fédéraux, de se décharger d'une partie de leurs tâches sur des secrétaires d'Etat.

Je pense qu'il faut à tout prix éviter de créer la confusion entre ceux qui remplissent la tâche collégiale, qui peuvent donner des ordres et des instructions à des secrétaires d'Etat, et ceux à qui on va déléguer ces tâches. Or, à mon avis, l'alinéa 3 (nouveau) que propose la majorité de la commission crée la confusion. Tout d'abord dans l'ordre hiérarchique, en ce sens que l'on ne sait plus – et l'on commence à ne plus le savoir à entendre la discussion de tout à l'heure – si ces gens sont des magistrats ou non.

Ici, Monsieur Petitpierre, le message ne dit pas que les secrétaires d'Etat sont des magistrats. Il dit qu'ils ne sont pas des fonctionnaires, ce qui n'est pas la même chose. Si l'on commence déjà à créer la confusion à l'article 1er entre ceux qui sont magistrats – qui ont des tâches dans le collège, qui peuvent déléguer certaines de ces tâches à leurs collaborateurs les plus proches que sont les secrétaires d'Etat – et ces secrétaires d'Etat, la réforme aura alors perdu une bonne partie de son sens.

On affaiblira le collège, alors qu'on veut précisément le renforcer, on compliquera le travail des conseillers fédéraux, alors qu'on veut leur permettre de se décharger, et si, en outre, aux articles 40 et suivants, vous prévoyez une confirmation par le Parlement, on donnera des tâches politiques à des gens qui devront en assumer la responsabilité, et on ne saura plus qui est responsable de quoi. Autrement dit, on créera encore plus de confusion, alors que le but d'un Parlement est d'édicter des lois qui soient claires, au contraire. Comme la discussion vient de le prouver, je le répète, cette disposition crée la confusion.

En mettant dans la loi, à ce moment-là et à cet endroit-là, les secrétaires d'Etat, en disant qu'ils doivent soutenir le Conseil fédéral, vous commettez une double erreur, car c'est faux: les secrétaires d'Etat devront essentiellement remplacer les conseillers fédéraux. Celui qui soutient le Conseil fédéral et les conseillers fédéraux, c'est le chancelier, qui est le chef de l'état-major, et non pas quelqu'un qui a des fonctions de direction. C'est tout à fait différent.

On crée donc une confusion supplémentaire, ce qui va précisément à l'encontre de l'intérêt même de la loi. Définissez la nature des secrétaires d'Etat aux articles 40 et suivants – et là, je pense qu'on devra trouver des textes cohérents. Il y a plusieurs propositions, il y a, certes, des avis divergents – mais ne créez pas encore une confusion supplémentaire en introduisant à l'article 1er – voire à l'article 1bis, ce qui est évidemment moins grave qu'à l'alinéa 3 de l'article 1er – des incertitudes, des sujets de conflit; n'introduisez pas la confusion dans la systématique de la loi.

Je vous demande par conséquent de suivre la version du Conseil fédéral.

Titel, Abs. 1, 2 – Titre, al. 1, 2
Angenommen – Adopté

Abs. 3 – Al. 3

Abstimmung – Vote

Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag Meier Josi	34 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	3 Stimmen

Definitiv – Définitivement

Für den Antrag Meier Josi	26 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	9 Stimmen

Art. 1bis (neu)

Antrag Meier Josi

Titel

Staatssekretärinnen und -sekretäre

Wortlaut

Der Bundesrat wird unterstützt durch Staatssekretärinnen und -sekretäre.

Art. 1bis (nouveau)

Proposition Meier Josi

Titel

Secrétaires d'Etat

Texte

Le Conseil fédéral est assisté par des secrétaires d'Etat.

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 3

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... Zielen. Sie entwickeln zukunftsgerichtete Lösungen für das staatliche Handeln.

Abs. 2

.... und Bürger sowie die Zuständigkeiten und Rechte der Kantone und fördern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.

Abs. 3

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 3

Proposition de la commission

Titel

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... en découlent. Ils élaborent, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif.

Al. 2

.... des citoyens ainsi que les compétences et les droits des cantons et encouragent la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Al. 3

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 3 haben Sie folgende drei Abschnitte, die alle in der Kommission der Kritik unterworfen waren:

1. Bei Absatz 1 ist die Frage der normativen Bedeutung des Begriffs «Ziele» in die Diskussion geraten.

2. Bei Absatz 2 ist darauf hingewiesen worden, dass die prospektiven Aspekte des Regierens fehlen.

3. Ebenfalls bei Absatz 2 ist darauf hingewiesen worden, dass alles «gewahrt» wird, nur die Rechte der Kantone nicht! Dazu habe ich folgende Bemerkungen:

Zu Absatz 1, Ziele: Verfassung und Gesetz geben Ziele oder lassen Raum für Ziele. Sie sind Räume, die mit Zielen und Zielvorgaben zu füllen sind. Die moderne Staatstätigkeit lässt sich nicht mehr völlig in Rechtssätzen einfangen, wohl aber rechtlich begrenzen. Das Legalitätsprinzip gilt es auch hier zu wahren. Beispiel ist die Legislaturplanung, die mit Zielen arbeitet.

Die Kommission schlägt Ihnen daher (mit 8 zu 4 Stimmen) vor, ihrer Fassung des Absatzes 1 zuzustimmen.

Zu Absatz 2: Es ist bemängelt worden, dass sich der Grundsatz «gouverner, c'est prévoir» zu wenig in der Beschreibung der Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit niederschläge. Wir wollen diese Art und Weise der Betrachtung der Tatsachen, der Realien der Politik, ausdrücklich als Pflicht zu prospektivem Denken und zu prospektivem Handeln im Gesetz verankern – selbstverständlich neben allen anderen weitsichtigen und sehr konkreten Betrachtungsweisen. Der erste Satz, wie er jetzt formuliert wird, umfasst dieses zukunftsgerichtete Denken für zukunftsgerichtete Lösungen des staatlichen Handelns. Er wurde in der Kommission mit 7 zu 4 Stimmen angenommen.

Schliesslich wurde eingefügt, dass sie «die Zuständigkeiten und Rechte der Kantone» wahren, also das föderalistische Element, das besonders in der Kommission seine Ausprägung fand und daher auch einhellig angenommen wurde.

Namens der Kommission beantrage ich Ihnen, diese Zusätze zu genehmigen und damit ihrem Antrag zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 5

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

.... Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung laufend

Art. 5

Proposition de la commission

Titel

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

.... la Confédération ainsi que l'organisation de l'administration fédérale sont nécessaires et

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 5 haben wir eingefügt «sowie die Organisation der Bundesverwaltung». Es gibt für die Kontrollpflicht, für die Überprüfung, im Prinzip drei grosse Bereiche: die Aufgaben, die Organisation und die Aufgabenerfüllung. Ob die Organisation zweckmässig und eine Aufgabe noch notwendig sind, ob die Erfüllung der Aufgaben ziel- und auch rechtskonform ist, das sollte unseres Erachtens unter dem Titel «Grundlagen», bei dem wir uns befinden, eingefügt werden. Der Erste Titel heisst «Grundlagen», und wir sollten daher neben der Überprüfung der «Aufgaben des Bundes» und der Überprüfung der «Übereinstimmung mit den Zielen» usw. die Überprüfung der «Organisation der Bundesverwaltung» einfügen.

Die Kommission hat mit 10 zu 1 Stimmen so beschlossen. Ich empfehle Ihnen, diesem Zusatz zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 6*Antrag der Kommission**Titel, Abs. 1–4*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 5

.... des Landes unter Wahrung der föderalistischen Vielfalt hin. Er leistet seinen Beitrag, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können.

Abs. 6

.... ein. Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.

Art. 6*Proposition de la commission**Titre, al. 1–4*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 5

.... nationale tout en préservant la diversité inhérente au fédéralisme. Il contribue à ce que les autres organes de l'Etat soient en mesure d'exécuter de manière appropriée et en temps opportun les tâches qui leur incombent de par la constitution et par la loi.

Al. 6

.... gouvernementales. Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Was den ganzen Artikel 6, «Regierungsobliegenheiten», angeht, könnte man auf die Idee kommen, es würde sich hier um eine Anreihung von Worthülsen handeln. Das ist nicht der Fall, sondern hier werden Regierungsobliegenheiten zu rechtlich verpflichtenden Normen, an deren Erfüllung oder Nichterfüllung die Regierung gemessen und beurteilt wird, wodurch sie überhaupt mit den Konsequenzen konfrontiert wird.

Artikel 6 in der ursprünglichen Fassung wurde kritisiert. Es wurden ihm drei neue Gedanken implantiert:

1. Die staatliche Einheit in der föderalistischen Vielfalt: Beides ist zu wahren; der Bundesrat soll nicht nur auf die Einheit und den Zusammenhalt des Landes hinwirken, sondern auch auf die Wahrung der föderalistischen Vielfalt nebst vielem anderem. Das ist die Ergänzung in Absatz 5.

2. Der Bundesrat muss seinen Teil dazu leisten, dass die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können. Im von der Gewaltenteilung geprägten Staat hat der Bundesrat nichts zu spielen und sich nicht querzulegen. Das tut er in der Regel auch nicht, aber die Versuchung ist gelegentlich nahe, Entwicklungen, die nicht in die Vorstellung der Regierung passen, durch Schiefelage oder Querlage zu bremsen. Wir wollen beifügen, dass er seinen Beitrag leistet, damit die anderen Staatsorgane ihre Aufgaben nach Verfassung und Gesetz zweckmässig und zeitgerecht erfüllen können. Das «zeitgerecht» hat hier ebenfalls eine hohe Bedeutung im heutigen Ablauf der Tätigkeiten der staatlichen Organe, der Regierung und der Verwaltung.

3. Schliesslich heisst es in Absatz 6: «Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein.» Das ist jene ganz klare Akzentuierung, die der Herr Bundeskanzler in seinem letzten Votum hervorgehoben hat. Der Vorrang der Regierungsobliegenheiten ist hier nun statuiert, und nachdem die Welt nicht sicherer wird, haben wir für Elemente von Krisen, Katastrophen und Krieg den Satz beigefügt: «Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.»

Die Kommission hat diesen Formulierungen einhellig zugestimmt, und ich bitte Sie, ebenso zu verfahren.

Angenommen – Adopté

Art. 7, 8*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 9*Antrag der Kommission**Titel*

Vollziehung und Rechtspflege

Abs. 1

Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.

Abs. 2 (neu)

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

Art. 9*Proposition de la commission**Titre*

Exécution et juridiction

Al. 1

Le Conseil fédéral veille à l'exécution des actes normatifs et des autres décisions émanant de l'Assemblée fédérale.

Al. 2 (nouveau)

Il exerce la justice administrative conformément à la loi.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Kommission hat eine Ergänzung, die von unserem Kollegen Rüesch vorgeschlagen wurde, einstimmig übernommen und beantragt Ihnen, Folgendes ins Gesetz einzufügen: «Der Bundesrat sorgt für den Vollzug der Erlasse und der weiteren Beschlüsse der Bundesversammlung.» Damit ist im Prinzip die Pflicht des Vollzugs ganz klar statuiert und mit der Rechtspflege zusammengebunden.

Darüber hat eine Diskussion stattgefunden. Wir sind der Meinung, dass sich Vollzug und Rechtspflege durchaus miteinander verbinden lassen, da sie im Prinzip in eine bestimmte Phase des staatlichen Handelns gehören – nicht an den Anfang, eher an das Ende, zum Vollzug und dann zur Rechtspflege. Dieses Zusammenbinden bedingt dann, dass Artikel 9 einen neuen Titel erhält: «Vollziehung und Rechtspflege». Die Kommission beantragt einstimmig Zustimmung.

Angenommen – Adopté

Art. 10*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 11*Antrag der Kommission**Titel*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich über die in der öffentlichen Diskussion vorgebrachten Meinungen und Anliegen.

Art. 11*Proposition de la commission**Titre*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

Adhérer au projet du Conseil fédéral

(la modification ne concerne que le texte allemand)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 11 haben wir lediglich eine terminologische Korrektur vorgenommen. Dass der Bundesrat die Meinungen und Anliegen gerade noch «verfolgen» muss, scheint uns ein wenig übertrieben. Wir haben eine neue Formulierung gefunden: «Der Bundesrat pflegt die Beziehungen zur Öffentlichkeit und informiert sich» Es ist also eine redaktionelle Neufassung, welche die Kommission einhellig angenommen hat und Ihnen zur Zustimmung empfiehlt.

Angenommen – Adopté

Art. 12*Antrag der Kommission**Titel*

Verhandlungen der Kollegiumsgeschäfte des Bundesrates

Abs. 1

Der Bundesrat berät und entscheidet über Geschäfte von wesentlicher Bedeutung in Rechtssetzungsverfahren, in ausserpolitischen und in Finanzangelegenheiten

Abs. 2

Er kann die übrigen Kollegiumsgeschäfte, die

Art. 12*Proposition de la commission**Titre*

Délibérations sur des objets relevant du collège gouvernemental

Al. 1

Le Conseil fédéral délibère et prend ses décisions en collège sur les affaires d'importance prépondérante la procédure législative, à la politique extérieure et aux finances fédérales

Al. 2

Il peut régler par une procédure écrite les autres affaires, relevant du collège gouvernemental, qui

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es handelt sich um eine zentrale Norm, die «Verhandlungen der Kollegiumsgeschäfte des Bundesrates». Sie haben es mehrfach gehört, dass die Schwergewichtsverlagerung in die Richtung gehen soll. Das neue Marginale ergibt sich auch aus den Überlegungen der Kommission. Das Verfahren im Kollegium ist gemäss Absatz 1 so zu sehen: «Der Bundesrat berät und entscheidet über Geschäfte von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite im Kollegium» Dann wird enumeriert, und in diese Enumeration ist zeitgemäss die Aussenpolitik mit hingenommen worden – als relevantes Element, das in der heutigen Zeit dem Kollegium auch entsprechend vermehrt zuzuordnen ist –, daneben werden auch «Finanzangelegenheiten», «wegleitende Beschlüsse in Rechtssetzungsverfahren» oder «grundlegende Planungen» erwähnt. Die Aussenpolitik wirkt auf die Innenpolitik weit mehr, als man das gemeinhin denkt.

Auf der anderen Seite ist in der Diskussion auch klar geworden – die Formulierung trägt dem Umstand Rechnung –, dass auch Unwesentliches politische Tragweite haben kann oder bekommen kann. Darum ist die «politische Tragweite» hier in Absatz 1 akzentuiert enthalten.

Bei Absatz 2 hat man sich in der Kommission mit den verschiedenen Systemen für die Bewältigung weniger wichtiger Geschäfte auseinandergesetzt. Es geht um die Entlastung des Kollegiums. Ich darf auf die Botschaft, Seite 74, verweisen. Bundespräsident Stich hat in der Debatte richtiggestellt: Jeder Bundesrat erhält jedes Geschäft und kann dazu Stellung nehmen. Das ist die klare Aussage, dass die berühmte Methode des ruhenden Haufens, den niemand sieht, den niemand an die Hand nimmt, für die Stufe Bundesrat nicht zutrifft. Das hat uns ermöglicht, die Zustimmung zum «schriftlichen Beschlussverfahren» zu geben, das hier angesprochen ist und im Entwurf des Bundesrates auftaucht.

In diesem Zusammenhang noch ein kurzes Wort zu den Präsidialverfügungen: Es gibt deren zwei Arten, einerseits wenig wichtige Geschäfte, die auf dem Weg des Präsidialentscheides erledigt werden können, und andererseits dringende Geschäfte, die präsidialiter entschieden werden, aber vom Kollegium nachher gebilligt werden müssen. Diese beiden sind ebenfalls in die Verhandlungen und das Verfahren mit einzubeziehen und sind auch in ihrer Unterschiedlichkeit zu verstehen.

Die Kommission hat auch hier einhellig diesen Änderungen zugestimmt und beantragt Zustimmung.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral est d'accord avec la meilleure rédaction que la commission a trouvée pour cet article 12. Elle montre bien que toutes les décisions sont prises par le collège, mais que, sui-

vant l'importance de ces décisions, les procédures peuvent être différentes, soit procédure écrite, soit procédure par décision présidentielle, mais toujours sur des dossiers que tous les membres du collège ont pu examiner et pour lesquels ils ont pu demander qu'ils soient discutés en séance.

Sur l'introduction de la mention expresse de la politique extérieure dans cet article 12, le Conseil fédéral ne peut pas se rallier à la proposition de la commission. Le président vient de le dire, ce problème de politique extérieure devient actuel, c'est un problème qui, effectivement, préoccupe actuellement pas mal les esprits, mais cet élément-là fait partie des tâches durables du gouvernement qui sont énumérées à l'article 102 de la constitution dans 15 groupes de tâches différents. Alors, on comprendrait mal et on donnerait peut-être un mauvais signal si, au lieu de se référer généralement à toutes les tâches gouvernementales comme le fait cet article 12, on portait l'accent spécifiquement sur la politique extérieure.

Il n'y a aucune raison de donner un poids spécifique à cette politique par rapport à d'autres telles que la politique sociale, la politique de la santé, la politique de la famille, la politique agricole, etc. On ne peut pas prendre le risque de créer, au fond, une hiérarchie des différentes politiques avec un ordre d'importance différent suivant qu'il s'agit de politique extérieure ou de politique agricole.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral vous demande d'accepter la nouvelle définition du travail du collège que vous propose la commission, mais sans ajouter la mention de la politique extérieure qui, seule, là, lui donne un poids particulier, qui ne se justifie pas.

Präsident: Wenn ich das richtig verstanden habe, geht der Antrag des Bundesrates dahin, im zweiten Satz von Absatz 1 «in ausserpolitischen» zu streichen. Ist das richtig?

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ja. So neu ist der Antrag im Prinzip nicht – und die Meinungsäusserung des Bundesrates auch nicht. Die Kommission hat sich damit auseinandergesetzt, und sie hat beschlossen, trotz der sehr logisch kartesischen Begründung, wie sie auch der Herr Bundeskanzler soeben gegeben hat, im Prinzip an den Realien der Politik festzuhalten. Und da muss man sagen, dass die Aussenpolitik – ohne jetzt eine Debatte darüber zu führen – eine zusätzliche, herausragende und verschiedene Bereiche auch von aussen dominierende Funktion bekommen hat. Wir wollen, dass der Bundesrat sich weit intensiver mit der ausserpolitischen Entwicklung befasst, und darum haben wir uns erlaubt, hier die «Finanzangelegenheiten» und die «wichtigen Personalentscheide» als wichtige, aber nicht als alleinige Kriterien drinzulassen, sondern ein ausserpolitisches Gegengewicht hineinzusetzen.

Die Kommission hat so entschlossen, und ich persönlich bin überzeugt davon, dass dieser Zusatz richtig ist. Ich verstehe auf der anderen Seite Teile der Begründung des Antrages auf Ablehnung. Der Zusatz entspricht aber meiner Meinung nach dem klar geäusserten Willen der Kommission, und ich bitte das Plenum, die Kommission hier ebenfalls zu unterstützen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission
Für den Antrag des Bundesrates

15 Stimmen
3 Stimmen

Art. 13*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Angenommen – Adopté***Art. 14***Antrag der Kommission**Titel*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... zum Mitbericht vorgelegt. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 14

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... de département. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: In Artikel 14 wird das Mitberichtsverfahren als für eine Kollegialregierung sehr wesentliche Struktur behandelt.

Wir haben keinerlei Bedenken gegenüber dem Mitberichtsverfahren. Hingegen bestand einmal die Befürchtung – sie ist zum Teil durch eigene Erfahrungen bestätigt –, dass Geschäfte, bei denen divergierende Mitberichte, z. B. zwischen einem Fachdepartement und dem Finanzdepartement, bestehen, nicht mehr vom Kollegium beraten und entschieden würden. Das ist nicht die Meinung der Kommission und entspricht auch nicht meiner Erfahrung in einer Kollegialregierung mit Mitgliedern aus vier Parteien.

Die Differenzbereinigung im Mitberichtsverfahren sollte gemäss Absatz 2 durch die Bundeskanzlei geregelt werden. Zur Entlastung des Kollegiums scheint es mir wesentlich, dass Mitberichtsdivergenzen vor der Sitzung bereinigt werden und dass das Geschäft nicht in die Regierung hineingetragen werden, ohne dass die Bereinigungsversuche oder die Bereinigung stattgefunden hätten. Das ist hier gestrichen worden. Es besteht durchaus die Möglichkeit, dass die Leitung diesen Gedanken durch den Bundespräsidenten oder sogar durch die Bundeskanzlei wieder aufnimmt.

Zwingend ist nur, dass selbstverständlich nachher das Ergebnis zum Entscheid vorgelegt werden muss. Das ist meines Erachtens klar geregelt, und ich bitte Sie, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Angenommen – Adopté

Art. 15, 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zimmerli

Abs. 4

Streichen

Art. 17

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zimmerli

Al. 4

Biffer

Zimmerli Ulrich (V, BE): Absatz 4 von Artikel 17 hängt natürlich sehr stark mit den Artikeln 40ff. zusammen. Je nachdem, was Sie dort entscheiden, müsste diese Bestimmung gestrichen oder beibehalten werden.

Ich schlage Ihnen vor, die Beratung über diesen Artikel auszusetzen, bis über die Artikel 40ff. entschieden ist.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich will die Verhandlungen nicht komplizieren und kann mich mit der Aussetzung einverstanden erklären – sehr in der Hoffnung, dass nach der Ausmarchung Absatz 4 in Artikel 17 erhalten bleibt.

Wir können diese Frage hier nicht antizipieren, sondern wir müssen uns schwergewichtig bei den Artikeln 40 bis 45 über die Staatssekretäre unterhalten. Falls wir dann dort dieses Institut verankern, ergibt sich konsequenterweise daraus, dass das hier in Absatz 4 Stipulierte die Folge sein wird.

Ich bin mit dem Vorschlag von Herrn Zimmerli einverstanden.

Abs. 1–3, 5 – Al. 1–3, 5

Angenommen – Adopté

Abs. 4 – Al. 4

Verschoben – Renvoyé

Art. 18

Antrag der Kommission

Titel, Abs. 1

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 2

.... Stimmenmehrheit. Stimmenthaltung ist nicht zulässig. (Rest des Absatzes streichen)

Abs. 3

.... zählt, mit Ausnahme der Wahlen, ihre oder seine Stimme doppelt.

Abs. 4

Streichen

Art. 18

Proposition de la commission

Titre, al. 1

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 2

.... majorité des voix. L'abstention n'est pas autorisée. (Biffer le reste de l'alinéa)

Al. 3

.... compte double, sauf lorsqu'il s'agit de nominations.

Al. 4

Biffer

Abs. 1 – Al. 1

Angenommen – Adopté

Abs. 2 – Al. 2

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir beginnen mit Artikel 18 Absatz 2, wo die Kommission ganz klar beantragt: «Stimmenthaltung ist nicht zulässig.»

Warum tut sie das? Die Vertiefung der Kollegialarbeit ist die Vertiefung der Arbeit im Kollegium, und das Kollegium ist das Ziel unseres Bemühens. Mit den Geschäften gemäss Artikel 12 Absatz 1 befasst sich jeder Bundesrat. Er hat zu beurteilen, er hat sich zu entscheiden, er hat dann aber auch zu stimmen!

Herr Bundespräsident Stich konnte diesem Antrag der Kommission persönlich zustimmen. In der Kommission ist von ehemaligen Richtern gesagt worden, dass bei ihnen der Stimmzwang ebenso besteht wie bei Angehörigen anderer Kollegialbehörden und etwas anderes letztlich nicht verständlich ist: Wenn der Kollegialität, der Arbeit im Kollegium, dieses Gewicht beigemessen werden soll, dann soll man sich im Prinzip der Vorbereitung durch eine bewusste Stimmenthaltung nicht entziehen können.

Daher habe ich das Vergnügen, nicht nur eine einstimmige Entscheidung der Kommission – 11 zu 0 Stimmen – bekanntzugeben, sondern auch die Zustimmung des Bundesrates.

Couchepin François, chancelier de la Confédération: En ce qui concerne l'article 18, le Conseil fédéral m'a prié de vous faire deux remarques.

Tout d'abord le problème de l'abstention. Le projet du Conseil fédéral prévoit que l'abstention est autorisée, alors que la commission propose de l'interdire. Le Conseil fédéral se demande tout de même si cette interdiction est compatible avec l'article 49 de la constitution qui garantit la liberté de conscience et de croyance et qui la déclare inviolable.

Est-ce que véritablement on peut admettre que, systématiquement et dans tous les cas, on ne trouvera pas de conseiller fédéral qui, pour une raison d'éthique, pour une raison de conscience, ne peut pas prendre une décision ni dans un sens ni dans l'autre? Je crois que c'est un principe qui doit être maintenu. Les Chambres l'ont d'ailleurs bien compris puisque, dans leur règlement elles ont toutes les deux prévu le droit de s'abstenir.

Il y a à mon avis un autre argument qui est beaucoup plus important et d'ordre beaucoup plus pratique, à savoir que l'interdiction de s'abstenir a pour corollaire l'obligation de voter. Or, 90 pour cent des décisions prises par le gouvernement le sont dans une discussion par laquelle on recherche une solution cohérente et collégiale, acceptable par chacun des membres, mais sans que l'on vote.

Si vous introduisez l'obligation de voter, c'est-à-dire l'interdiction de s'abstenir, vous allez obliger le Conseil fédéral à procéder à un vote pour chacun des sujets. Or, l'une des grandes forces du système actuel, c'est précisément que l'on évite des votes; on évite de créer majorité et minorité, on évite qu'au sein du collège certains se sentent battus. Par conséquent l'interdiction de s'abstenir, qui implique l'obligation de voter, aura pour conséquence de dissoudre cet esprit collégial, beaucoup plus que de le renforcer, ce qui va exactement à fin contraire de ce que le projet veut et de ce que le Conseil a largement exprimé ce matin.

Sur un autre point, je voudrais vous rendre attentifs à une erreur qui a échappé, je crois, aussi bien à la commission qu'au Conseil fédéral jusqu'à maintenant. Il s'agit du fait que l'on a biffé, quelle que soit votre décision sur l'abstention, l'obligation de réunir au moins trois voix pour une décision. Prenons l'hypothèse où quatre conseillers fédéraux siègent. Si nous n'imposons pas l'obligation de trois voix minimum pour que la décision soit prise, étant donné la disposition qui dit que la voix du président compte double, deux conseillers fédéraux pourront prendre une décision à eux seuls. Ce n'est pas ce que vous souhaitez, ce n'est pas dans un esprit collégial, et je crois que, quelle que soit votre décision sur le problème du droit ou non de s'abstenir, il faudrait maintenir que toute décision doit réunir au moins les voix de trois membres du Conseil fédéral. Cela me paraît indispensable pour maintenir cet aspect collégial.

Encore une fois, je crois que le fait d'obliger le Conseil fédéral à voter pour chaque décision – ce qui serait le cas dans l'hypothèse où vous interdiriez l'abstention – aurait pour conséquence d'empêcher tout ce travail collégial et d'imposer des votations, ce qui serait véritablement un très mauvais système pour le gouvernement.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich muss schon sagen, dass mich diese nachgeschobenen Überlegungen überraschen. In der Diskussion in der Kommission zu Artikel 18 Absatz 2 gab es eine ganz klare Aussage des Vertreters des Bundesrates, dass er sich diesem Antrag gut anschliessen könne. Damit war für die Kommission die Meinungsbildung «gelaufen», und ich stelle fest, dass es dann bis zur Abstimmung (mit dem Ergebnis von 11 zu 0 Stimmen) kein Votum mehr gab, das dem, was ich Ihnen hier vorgetragen habe, widersprochen hat.

Nun werden im Prinzip neue Argumente vorgebracht. Das eine Argument, das mich überzeugt, Herr Bundeskanzler, ist das mit den drei Stimmen, die im Prinzip minimal vorhanden sein müssen, damit eine Mehrheit gebildet werden kann. «Tres faciunt collegium», das haben schon die alten Römer gesagt, und sie haben damit vielleicht auch ein zustimmendes Kollegium gemeint.

Aber zu den anderen Bemerkungen muss ich Ihnen sagen: Die verfassungsrechtlichen Überlegungen sind meines Erachtens nun völlig daneben, denn die Norm, die Sie zitieren, würde gleichermassen die individuelle Befindlichkeit von Richtern und die individuelle Befindlichkeit der Regierungen in den Kantonen betrachten. Es ist klar: Eine zusammenfassende Übersicht über die Frage «Stimmzwang in der Regierung: ja oder nein?» gibt es bis heute nicht. Die Experten haben aber der Kommission ganz klar gesagt, dass nach ihrer

Meinung der Stimmzwang bei den Gerichten und in den Regierungen die Regel ist, und das ist mir als solches auch bekannt. Wenn das so ist, dann glaube ich nicht, dass wir uns da irgendwie verlaufen haben und neben der Verfassung stehen, sondern wir stehen in Übereinstimmung mit einem sehr alten Rat: «Eure Rede aber sei: Ja, ja; nein, nein», aber nicht stimmenthaltend. Das ist im Prinzip der Grundsatz.

Die Überlegung, die die Kommission macht, ist die: Sie will dem Kollegium im Prinzip nicht die zentrale Last der Regierung aufbürden und dem einzelnen Regierungsmitglied durch die Stimmenthaltung nachher den leichten Ausweg aus der Schwierigkeit ermöglichen.

Ich gebe Ihnen zu, dass es manchmal sehr viel einfacher gewesen wäre, den Finger unten zu lassen und nicht ja und nicht nein zu stimmen. Der Zwang ist sehr heilsam. Es braucht eine Meinungsbildung, es braucht einen individuellen Entschluss, und dann braucht es auch den Willen, den engsten Freunden im Kollegium – auch wenn es politische Gegner sind, sind es Freunde – zu sagen: Ich habe eine andere Meinung. Daher bin ich überzeugt, dass auch nicht die Rede davon sein kann, dass das in einer Regierung Klüfte aufreisst.

Ich bin gefragt worden, wie häufig pro Sitzung beispielsweise die Aargauer Regierung während meiner Zugehörigkeit abgestimmt habe. Das sind vierzig bis fünfzig Abstimmungen gewesen, mit wechselnden Mehrheiten. Wir haben uns am Schluss doch immer noch gegenseitig in die Augen sehen und einander die Hand geben können. Die Sache ist im Prinzip erledigt. Man muss solche Rückschläge, solche Dissense oder solches Verlierenkönnen auch – und gerade in einem Regierungskollegium – erleben und bestehen können. Ich bin überzeugt davon: Das stärkt das Kollegium durch Offenheit, das stärkt das Kollegium durch gemeinsames Mittragen des so gewonnenen Entscheides.

Daher empfehle ich Ihnen, bei den Differenzen, die aus der Fahne ersichtlich sind, nicht einfach dem Bundesrat nachzugeben, sondern Ihrer einstimmigen Kommission zu folgen. Die Frage der Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern muss im Zweitrat klar geregelt werden. Das ist für mich klar, das gehört in diesen Text. Das haben wir gemeinsam übersehen.

Aber bei den anderen Punkten bitte ich Sie, der Kommission zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	20 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	9 Stimmen

Abs. 3, 4 – Al. 3, 4

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Wortlaut

.... des Bundesrates und das Mitberichtsverfahren gemäss Artikel 14 sind nicht

Art. 20

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Texte

.... du Conseil fédéral ainsi que la procédure de co-rapport au sens de l'article 14 ne sont pas publiques. L'information est donnée

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 20 gehen wir von der Überlegung aus, das Mitberichtsverfahren sei notwendig (Kommentar des Bundesrates zu diesem Artikel: vgl. Botschaft, Seite 78).

Mitberichte haben einen Nachteil: Sie sind beliebte Quellen von Indiskretionen. Das ist auch eine alte Erfahrung. Wir sind der Meinung, der Grundsatz, dass die Verhandlungen des Bundesrates nicht öffentlich sind, müsse auf das Mitberichtsverfahren ausgedehnt werden, und stellen Ihnen in diesem Sinne Antrag. Die Kommission bittet Sie, die Ergänzung «und das Mitberichtsverfahren gemäss Artikel 14» einzufügen. Die Information richtet sich nach Artikel 10 und ist der Gegenpol zum Ausschluss der Öffentlichkeit im Kollegium, die es braucht.

Angenommen – Adopté

Art. 21–26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Zur Klarheit erlaube ich mir einige Bemerkungen zu Artikel 27. Dieser Artikel war in der Kommission Gegenstand der Diskussion, und die Kommission wünscht, dass das zu den Materialien kommt.

Zur «Repräsentation» in Artikel 27: Hierzu hat es verschiedene Diskussionen gegeben. Wer repräsentiert wen? Ich halte lediglich fest, dass in der Kommission bezüglich der «Repräsentation» am Schluss Einstimmigkeit erreicht wurde, wie sie in Artikel 27 niedergelegt ist, und dass die Legalinterpretation in den Materialien enthalten ist, übereinstimmend mit dem, was da steht.

Angenommen – Adopté

Art. 28

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Artikel 28 steht mit Artikel 54 Absatz 2 und neu – gemäss Antrag der Kommission – mit Artikel 41 Absatz 3 im Zusammenhang. Es geht um die Verbindung mit den Kantonen: Wer macht hier was?

In Artikel 28 wird zum Pflichtenheft des Bundespräsidenten klar gesagt, dass er die Verbindung mit den Kantonen betreut, und zwar in gemeinsamen Angelegenheiten allgemeiner Natur. Das kommt von den früheren Zusammenkünften des Bundespräsidenten mit allen Regierungschefs auf der Stufe der Kantone. Zurzeit ist das etwas ausser Übung gelangt; es ist aber ein Ansatz, der von den Kantonen zusätzlich verlangt und auf den Gewicht gelegt wird. Wenn wir die Mitwirkung der Kantone im Bund aktivieren wollen, müssen diese Bestimmung und diese Möglichkeit im Gesetz bleiben, und wir stimmen ihr zu.

Artikel 54 Absatz 2 – ich muss das erwähnen, weil die Frage in der Kommission aufgeworfen und intensiv diskutiert wurde – lautet: «Der Verkehr mit den kantonalen Regierungen ist Sache des Bundesrates und der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher.» Es ist klar, dass im Prinzip eine andere Ebene angesprochen wird. Das Gespräch eines kantonalen Departementsvorstehers mit einem Bundesrat ist die Ebene, wo kommuniziert wird.

Bei Artikel 54 Absatz 3 ist die Frage des kleinen Amtsverkehrs angesprochen, wo die Möglichkeit besteht, dass im Prinzip Direktorinnen und Direktoren der Gruppen und Ämter im Rahmen ihrer Zuständigkeiten unmittelbar mit anderen Stufen im föderativen Staat verkehren. Wir führten eine lange Diskussion über Dienstwege usw. Am Schluss hat sich diese Formulierung als richtig erwiesen. Neu käme jetzt dazu – unter Vorbehalt der Zustimmung zu den Staatssekretären –, dass gemäss Artikel 41 Absatz 3 auch Staatssekretäre als Stellvertreter des Departementsvorstehers diese Kontakte mit den kantonalen Regierungen pflegen können. Das ist sachlich richtig; es wird aber einen langen Angewöhnungsprozess brauchen. Herr Bundespräsident Stich sagte, wenn der Staatssekretär dann gehe, könnte die Reaktion sein, dass die ganze Regierung mit einer Delegation des Bundesrates das betreffende Geschäft behandeln wolle. Aber das sind Erscheinungen, die wir kennen und die sich mit der Zeit fraglos korrigieren lassen.

Angenommen – Adopté

Art. 29–32

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 33

Antrag der Kommission

Mehrheit

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

Die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler trifft im Rahmen der Vorgaben des Bundesrates die geeigneten Vorkehrungen zur Information der Öffentlichkeit.

Abs. 2

Sie oder er sorgt für die interne Information

Minderheit

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 33

Proposition de la commission

Majorité

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Le chancelier de la Confédération prend, dans le cadre des instructions du Conseil fédéral, les mesures nécessaires à l'information du public.

Al. 2

Il assure

Minorité

(Küchler, Huber, Roth, Rüesch, Schallberger, Uhlmann, Ziegler Oswald)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 33 haben wir einen Mehrheits- und einen Minderheitsantrag. Wir haben ganz klar statuiert, dass die Sitzung des Bundesrates nicht öffentlich ist. Wir haben ferner in Artikel 10 ganz klar statuiert, dass eine offene Information das Gegengewicht zur Nichtöffentlichkeit ist. Hier stellt sich nun die Frage: Wer informiert und wie? Die Reihenfolge ist im Laufe der Beratung der Kommission klargeworden.

Das erste Recht auf Information über Beschlüsse des Kollegiums liegt beim Bundespräsidenten. Der Bundespräsident kann alleine oder in Begleitung einer Kollegin, eines Kollegen, des Bundeskanzlers, des Vizekanzlers oder einer Vizekanzlerin informieren.

Die zweite Schwelle: Die Information liegt beim zuständigen Departementsvorsteher. Auch darüber wird in der Sitzung des Bundesrates entschieden.

Schliesslich sieht der Bundesrat vor, den Regierungssprecher entweder alleine gehen zu lassen oder als Begleiter mitzunehmen und ihn im Normalfall über die Bundesratssitzungen informieren zu lassen.

Eine Mehrheit, 6 Stimmende, beantragt eine neue Fassung: Der Bundesrat gibt die Vorgaben, der Bundeskanzler trifft die geeigneten Vorkehrungen. Das schliesst die Bundesratslösung, wie sie hier enthalten ist, im Prinzip nicht aus; sie sieht aber auch andere Möglichkeiten vor. Eine Minderheit, 4 Stimmende, beantragt, gemäss Bundesrat zu entscheiden.

Ich persönlich halte es mit der Botschaft, Seite 85: «Der hohe Stellenwert, der einer umfassenden Information der Öffentlichkeit in einem modernen Staatswesen zukommt, rechtfertigt es, das Amt einer Regierungssprecherin oder eines Regierungssprechers zu institutionalisieren.»

Küchler Niklaus (C, OW), Sprecher der Minderheit: Hier stellt sich die Frage, ob wir im Gesetz die Funktion eines Regierungssprechers expressis verbis vorsehen wollen oder nicht. Die Minderheit schliesst sich der Lösung des Bundesrates an und will die Funktion des Regierungssprechers im Gesetz ausdrücklich verankert wissen, denn Information ist – wie der Kommissionssprecher soeben ausgeführt hat – in unserer Gesellschaft immer bedeutsamer, und in der politischen Willensbildung nimmt die Information eine immer grössere Bedeutung ein. Bundesrat und Verwaltung werden durch die Medien zunehmend in Anspruch genommen, und die Stellung der Informationsverantwortlichen ist immer wichtiger geworden. Das ist aber unbedingt im Gesetz zu berücksichtigen, indem die Legitimation des Sprechers des Bundesrates nach innen und nach aussen bestätigt wird.

Mit der Schaffung von zusätzlichen Staatssekretären wird die Aufgabe des Regierungssprechers, die Informationen zu koordinieren, noch schwieriger werden. Nach aussen kann die Einheit des Regierungskollegiums aber mit dem institutionalisierten Regierungssprecher besser, konziser dargestellt werden; bereits heute wird der Vizekanzler offiziell Regierungssprecher genannt und auch als solcher wahrgenommen.

Es geht deshalb heute darum, diese bewährte Praxis auch im Gesetz zu verankern. Dies bedeutet selbstverständlich nicht – der Kommissionspräsident hat das bereits ausgeführt –, dass der Bundesrat diese Tätigkeit nicht auch allein wahrnehmen kann. Der Bundesrat unterstreicht in seiner Botschaft auf Seite 85 deutlich, dass es weiterhin primär Aufgabe der Bundesräte ist, ihre Vorlagen vor den Medien und vor der Öffentlichkeit zu vertreten. Aber sofern und soweit sie das nicht wünschen oder als nicht opportun erachten, wird der Regierungssprecher diese Informationen abgeben und die entsprechende Koordination sicherstellen.

Das zweite Argument: Auch aus formellen, legislatorischen Gründen bitte ich Sie, dem Bundesrat und der Minderheit der Kommission zu folgen. Wenn wir hier, bei diesem Artikel, auf den Regierungssprecher verzichten, dann schaffen wir in Artikel 58 – gemäss Antrag der Mehrheit – bei der Bundeskanzlei wohl einen «Verantwortlichen für die Information», über den aber das Gesetz überhaupt nichts aussagt, der im Gesetz nicht definiert und vorgesehen ist. Mit der klaren Bezeichnung eines Regierungssprechers hier, in Artikel 33, haben wir gemäss Konzept des Bundesrates gleichzeitig auch den verantwortlichen Vorsitzenden der wichtigen Informationskonferenz gemäss Artikel 58 bezeichnet. Diese beiden Artikel, Artikel 33 und Artikel 58, haben einen Konnex, sie hängen zusammen. Deshalb ersuche ich Sie, der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

Schoch Otto (R, AR): Auf den ersten Blick möchte es erscheinen, es stehe bei Artikel 33 mit diesem Regierungssprecher eine Frage von nebensächlicher Bedeutung zur Diskussion, einen Informationsbeauftragten des Bundesrates hat man ja ohnehin immer schon gehabt, und ob man das jetzt auch noch ins Gesetz schreibe oder nicht, spiele keine Rolle. Es könnte der Eindruck entstehen, man wolle das, was Vizekanz-

ler Achille Casanova in der Praxis bereits heute macht und was sich seit Jahren bewährt hat, einfach ins Gesetz schreiben. Dem ist aber nicht so! Es geht um etwas ganz anderes.

Was der Bundesrat uns vorschlägt, ist alles andere als eine schlichte Neuformulierung von Lösungen, wie wir sie bereits praktizieren. Es geht vielmehr um die Schaffung einer grundlegend neuen Institution. Es geht um etwas gänzlich Neues, um eine ganz elementare Neuorganisation des Informationswesens. Geschaffen werden soll in diesem Zusammenhang eine uns und unserem System bisher völlig unbekannte Funktion, die Funktion des Regierungssprechers oder der -sprecherin, ein Ding, das unserem Land und unserem Verwaltungs- und Regierungssystem bisher gänzlich unbekannt war.

Ich darf als bekannt voraussetzen, dass ich mich Neuem gegenüber nicht a priori ablehnend zu verhalten pflege. Wenn Sie mir eine kleine persönliche Zwischenbemerkung gestatten: Es ist mir vielmehr, gerade in letzter Zeit, gelegentlich vorgehalten worden, und das zum Teil in durchaus gehässiger Art und Weise, ich würde mit Blick auf die dadurch zu bewirkende Medienpräsenz mit Neuem nach Herzenslust hausieren gehen. Aber beim hier zur Diskussion stehenden Fall, beim neu zu schaffenden Posten eines Regierungssprechers, habe ich jedenfalls klar die Meinung, das, was uns da vom Bundesrat an Neuem vorgeschlagen wird, sei nicht sinnvoll, dem könne nicht zugestimmt werden.

Meine Bedenken rühren daher, dass die Funktion eines Regierungssprechers oder einer -sprecherin mit unserem Regierungssystem, das ja nicht grundlegend geändert werden soll – auch durch die Einführung von Staatssekretären nicht und selbst dann nicht, wenn die Staatssekretäre parlamentarisch bestätigt werden – und mit dem wir gut gefahren sind, einfach nicht kompatibel ist. Für die Ansicht, es bestehe hier eine Inkompatibilität, kann ich mich auf einen zweifellos unverdächtigen Zeugen berufen, nämlich auf Herrn Bundespräsident Stich ganz persönlich. Herr Bundespräsident Stich hat in der Kommission im Zusammenhang mit der Diskussion von Artikel 33 und mit der Änderung, die dort vorgeschlagen worden ist, wörtlich gesagt: «Von mir aus gesehen passt die Funktion eines Regierungssprechers zu einer parlamentarischen Demokratie, bei der die Regierung ex cathedra sagt, was zu sagen ist. Sie passt aber nicht zu einem Kollegialsystem.»

Klarer und deutlicher kann man nicht zum Ausdruck bringen, dass der Regierungssprecher in unserem System keinen Platz hat, denn – das brauche ich Ihnen eigentlich nicht in Erinnerung zu rufen – eine parlamentarische Demokratie, bei der die Regierung ex cathedra sagen kann, was gelten soll, haben wir bekanntlich nicht, gelegentlich vielleicht zum Leidwesen der Regierung, aber wir haben sie nicht. Deshalb passt der Regierungssprecher nicht zu unserem System.

Herr Bundespräsident Stich gelangt denn auch zur Auffassung – ich zitiere wieder aus dem Protokoll –, dass der Beschluss der Mehrheit der Kommission – Sie können diesen Beschluss auf der Fahne nachlesen – «sachlich besser und systemkonformer sei als der Vorschlag des Bundesrates».

Die Grundlagen zu diesen Äusserungen von Herrn Bundespräsident Stich, denen ich mich vorbehaltlos anschliessen kann, weil ich in der Sache gleicher Meinung bin wie er, bilden – ich zitiere erneut aus dem Protokoll – «homerische Kämpfe», die sich in Zusammenhang mit der Funktion des Regierungssprechers in der Expertenkommission und offensichtlich auch im Bundesrat abgespielt haben. Das lesen Sie auf Seite 21 des Protokolls vom 18. Januar 1994 nach. Da sind also Machtkämpfe ausgetragen worden, und daraus ergibt sich doch, als wie wichtig der Bundesrat seinerseits die Funktion des Regierungssprechers einstufen würde.

«Die Machtkämpfe leiten sich daraus ab, dass die Meinung besteht, der Regierungssprecher würde im eigenen Namen handeln.» Das hat Herr Professor Eichenberger in der Kommission wörtlich gesagt. Ein Regierungssprecher würde also nicht einfach das wiedergeben, was ihm aufgetragen wird – das macht Herr Vizekanzler Casanova heute –, sondern er würde als selbständiger Funktionsträger eigene Auffassungen im eigenen Namen zum besten geben. Das mag immer gutgehen, wenn die Regierung vorher getagt und mehr oder weniger festgelegt hat, wie es funktionieren soll. Aber das

kann ganz schief laufen, wenn einmal Fragen zur Diskussion stehen, die nicht vorher im Bundesrat erörtert werden konnten, und gerade daraus ergeben sich meine Bedenken. Ich meine also, dass wir das Risiko der Schaffung eines selbständigen Regierungssprechers nicht auf uns nehmen dürfen, weil dieser selbständige Regierungssprecher nicht zu unserem System passt.

Was Herr Kommissionspräsident Huber in diesem Zusammenhang gesagt hat, entspricht nicht dem, was der Bundesrat und was auch die Expertenkommission – Herr Eichenberger hat das zum Ausdruck gebracht – mit dem Amt des Regierungssprechers meinen, sondern es wäre eben eine selbständige Funktion, eine Funktion, die absolut eigenständig wäre. Ein Sprecher könnte von sich aus festlegen, was wann wo und wie gesagt werden soll. Dass da die Gefahr der Eigendynamik beträchtlich ist, einer Eigendynamik, die sich entwickeln könnte und die dann in eine ganz andere Richtung laufen würde als in die Richtung, von der sich der Bundesrat eigentlich leiten lassen wollte, liegt auf der Hand.

Ich meine deshalb: Es ist richtig und notwendig, bei Artikel 33 der Mehrheit zuzustimmen, und ich bitte Sie, in diesem Sinne zu entscheiden.

Danioth Hans (C, UR): Ich verstehe die Welt nicht mehr. Ich habe heute gehört, wir müssten neue Schritte wagen, wir dürften es nicht bei dieser Minirevision belassen, wir könnten nicht den ersten Schritt tun, ohne den zweiten in Angriff zu nehmen – und jetzt kommt Herr Kollege Schoch und sagt: Diese Neuerung können wir nicht wagen. Dabei ist es gar keine Neuerung! Es ist eine Praxis, die besteht, die sich bewährt hat und die nun in das Gesetz übernommen wird. Wenn ich diese beiden Versionen richtig lese, kommen darin zwei Konzepte zum Ausdruck.

Zuerst zu demjenigen der Mehrheit, das dem Bundeskanzler oder der Bundeskanzlerin praktisch alle Möglichkeiten überlässt, die Information der Öffentlichkeit sicherzustellen – es werden überhaupt keine Vorgaben gemacht –, in einem Bereich, der immer bedeutender wird, der auch bis in das Bundesratszimmer die Entscheidung beherrscht: die Information der Öffentlichkeit.

Was wollen der Bundesrat und die Minderheit (die eine stattliche Minderheit ist und Mitglieder verschiedener Parteien umfasst)?

1. Sie wollen, dass der Bundesrat den Regierungssprecher ernannt. Es ist nicht so, dass irgend etwas intern in der Bundeskanzlei geregelt wird.

2. Der Bundesrat ernennt den Regierungssprecher auf Antrag des Bundeskanzlers oder der Bundeskanzlerin. Der Bundeskanzler hat ein massgebendes Wort mitzureden.

3. Der Bundesrat kann entweder den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin oder aber auch den Vizekanzler zum Regierungssprecher ernennen. Er hat also alle Möglichkeiten einer sinnvollen Lösung – im Gegensatz zu dem, was Herr Küchler gesagt hat, ist es nicht so, dass die heutige Lösung, Vizekanzler als Regierungssprecher, im Gesetz verankert ist, sondern es gibt mehrere Möglichkeiten. Es gibt auch die Möglichkeit, dass der Bundesrat den Bundeskanzler und nicht einen Vizekanzler zum Regierungssprecher ernennen soll.

Wir haben die Stärkung der Kollegialbehörde im Auge. Wir haben vorgesehen, dass wir Staatssekretäre anstellen, mit anderen Worten, wir haben mehr Entscheidungsträger. Immer dann, wenn der Bundesrat oder ein Departementsvorsteher nicht selber vor die Presse tritt – vor allem, wenn das der Bundespräsident nicht macht –, aber das Kollegium in Erscheinung treten soll, kann ich mir niemanden besser vorstellen als einen Kanzler – Bundeskanzler oder Vizekanzler –, der im Namen und Auftrag und mit der Stimme des Kollegiums spricht. Was hier eine Eigendynamik bedeuten soll, ist mir nicht klar. Der Kanzler oder Vizekanzler handelt als Regierungssprecher im Namen der Regierung. Aus diesem Grund glaube ich, dass diese Lösung, die der Bundesrat vorgeschlagen hat, zielgerichtet, konsequent und unerlässlich ist und nicht personelle Situationen zementiert, sondern alles offenlässt.

Wenn Sie wegen dieser unmöglichen Formulierung in der bundesrätlichen Fassung betreffend diese doppelgeschlecht-

lichen Formulierungen Bedenken haben sollten – diese Bedenken habe ich von der Redaktionskommission her auch –, kann man dieses Problem lösen. Ich habe sogar schon eine einfachere Formulierung gefunden, aber ich möchte diese nicht jetzt eingeben. Der Grundsatz dieser drei Möglichkeiten, die ich aufgezeigt habe und die aus dem bundesrätlichen Entwurf klar hervorgehen, ist unbestritten.

Ich empfehle Ihnen, dieser Lösung des Bundesrates, unterstützt durch eine stattliche Minderheit, den Vorzug zu geben.

Schiesser Fritz (R, GL): Darf ich als Vertreter der Kommission noch ein Wort dazu sagen? In der Fassung des Bundesrates ist die Funktion eines Regierungssprechers oder einer Regierungssprecherin vorgesehen. Diese Funktion soll also gesetzlich klar verankert und abgestützt werden. Wenn ich mir das Bild des Regierungssprechers vor Augen halte, dann denke ich in erster Linie an den deutschen Regierungssprecher. Herr Bundespräsident Stich hat in der Kommission ebenfalls auf dieses Beispiel hingewiesen. In vielen Punkten gehe ich bei dieser Gesetzesvorlage mit Herrn Stich nicht einig; aber hier hat er den Finger auf den wunden Punkt gelegt. Wollen wir eine solche Funktion im Gesetz ein für allemal verankern, und zwar in Abweichung vom heutigen Zustand, in dem der Bundeskanzler die Information leitet und organisiert? Heute besteht eine offene Regelung, der der Antrag der Mehrheit Rechnung trägt.

Ich muss ganz offen gestehen: Das Bild des deutschen Regierungssprechers passt nicht in unser Regierungssystem. Aus der Einführung eines solchen Regierungssprechers könnte sich leicht eine Eigendynamik entwickeln, die wir nicht wollen.

Deshalb bitte ich Sie, mit der Mehrheit zu stimmen. Der Mehrheitsantrag schafft den notwendigen Spielraum für den Bundeskanzler, unter Aufsicht des Bundespräsidenten die Information zu organisieren, wie das heute einwandfrei getan wird. Ich glaube nicht, dass Missstände eingetreten sind.

Wir können der Mehrheit ohne Bedenken folgen.

Onken Thomas (S, TG): Ich möchte Sie ebenfalls bitten, der Kommissionsmehrheit zu folgen und von der Verankerung eines Regierungssprechers abzusehen. Ich glaube, dass ein solcher Schritt letztlich falsch und geradezu systemfremd wäre. Herr Schiesser hat schon darauf hingewiesen, dass man sofort die Assoziation mit der Bundesrepublik Deutschland hat. Das Amt des Regierungssprechers ist auch dem Konkurrenzsystem abgeschaut. In den meisten Ländern, die ein konkurrenzielles parlamentarisches System haben, gibt es einen Regierungssprecher. Doch wir haben hier bei uns eine Konkordanz und wollen daran auch festhalten, so dass es die derart prononcierte und herausgehobene Position eines Regierungssprechers im eigentlichen Sinne nicht braucht. Die Bundesräte und Bundesrätinnen sind bei ihren Geschäften ohnehin federführend, und meistens vertreten sie diese als zuständige Departementsvorsteher oder als zuständige Departementsvorsteherin auch vor der Öffentlichkeit.

Was die übrigen Informationsbelange anbetrifft, so haben wir doch ein eingespieltes System mit dem Bundeskanzler, der die Gesamtverantwortung trägt und der im heutigen Fall von einer Vizekanzlerin für die Administration und einem Vizekanzler für die Information assistiert wird. Dieses System hat eigentlich gut gespielt, das sagt ja auch Herr Danioth, der sogar behauptet, so neu sei das Regierungssprecheramt eigentlich gar nicht. Aber wenn es nicht neu ist: Geht es dann letztlich nicht vielleicht nur um den Titel, der da noch ins Spiel gebracht werden soll? Ich fürchte, dass mit der Bezeichnung eines Regierungssprechers das Amt eine Eigendynamik bekommt, eine Aufwertung erfährt, die ihm in unserem System, wie gesagt, nicht angemessen ist.

Ich glaube, wir müssen auch die sensible «Geometrie» in der Bundeskanzlei sehen. Der Bundeskanzler, assistiert von den beiden Vizekanzler: das ist auch ein Gleichgewicht, das erhalten bleiben muss, und die Heraushebung einer Funktion in so ausgeprägter Art und Weise – gerade gegenüber der Öffentlichkeit – scheint mir nicht angemessen, nicht gerechtfertigt zu sein.

Deshalb möchte ich Sie einladen, der Fassung der Kommissionsmehrheit zuzustimmen, die unserem System entspricht.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bin schon verschiedentlich zitiert worden. Im vorhergehenden Fall musste ich dem Kommissionspräsidenten sagen, dass ich mich einem Stimmzwang durchaus unterwerfen könnte, dass das für mich persönlich kein Problem sei. Der Bundesrat wollte das aber nicht. Hier habe ich ebenfalls sehr klar und deutlich Stellung genommen. Ich habe darauf hingewiesen, dass der Name «Regierungssprecher» im Grunde genommen zu einem anderen System gehört. Wir wollten der Bedeutung der Information in Zukunft ein grösseres Gewicht geben. In der Sache selber bin ich aber überzeugt, dass man das System nicht einfach ändern kann und dass wir nicht plötzlich einen Regierungssprecher haben wie beispielsweise die deutsche Regierung, wo im Grunde genommen letztlich der Kanzler entscheidet oder wo unter Umständen Koalitionsgespräche stattfinden und dann ex cathedra verkündet wird, was diese Regierung beschlossen hat. Bei uns ist das nicht so, sondern bei uns tritt dann der Departementschef an, der für ein Geschäft zuständig ist. Es ist nicht die Meinung, dass Sanierungsprogramme dann plötzlich durch den Regierungssprecher verteidigt werden! Das kann so nicht funktionieren; das muss so funktionieren, wie es heute ist. Es ist unserem System angemessen. Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	19 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	16 Stimmen

Art. 34–39

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 40

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... und -vorsteher bis zu zehn Staatssekretärinnen und -sekretäre ein.

Abs. 2

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag Zimmerli

Art. 40–45

Rückweisung an den Bundesrat mit dem Auftrag, an dieser Stelle die Modalitäten der Vertretung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher zu regeln.

Art. 40

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

Le Conseil fédéral nomme dix secrétaires d'Etat au plus; ceux-ci secondent et déchargent

Al. 2

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition Zimmerli

Art. 40–45

Renvoyer les articles au Conseil fédéral en l'invitant à fixer ici les modalités de la représentation des chefs de département.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir haben bereits im Zusammenhang mit Artikel 1 Absatz 3 über die Staatssekretäre gesprochen. Ich möchte folgende zwei Dinge sagen:

1. Das ist keine Staatssekretärsvorlage. Wir wehren uns gegen die Verkürzung auf die Artikel 40 bis 45, gegen die Hochstilierung zur absolut zentralen Frage, mit der man im Prinzip die Regierungsreform verzögern oder auch behindern könnte. Es ist keine Staatssekretärsvorlage, aber Staatssekretäre sind wichtige Elemente zur Erreichung des Ziels, der Grundphilosophie dieser Vorlage. Ich muss sagen, dass die Lektüre der Botschaft zu Artikel 40ff. jedermann in dieser Auffassung bestätigt, dass es hier um eine wesentliche Frage geht, dass es hier auch um etwas anderes geht als um das, was wir bisher unter Staatssekretären verstanden haben.

2. Die Kommission hat auch der Bundeskanzlei und der AGFB den Auftrag erteilt, ein Papier mit dem Titel «Politische Staatssekretäre» zu redigieren. Dieses Papier hat die ganze Philosophie noch einmal zusammengefasst.

Wir haben uns in der Kommission relativ rasch auf den allgemeinen Grundsatz geeinigt und uns dann auf die strittigen Punkte beschränkt. Ich möchte Ihnen lediglich zwei Zitate unterbreiten, damit Sie sehen, wie die Kommission in dieser Frage denkt.

Das eine Zitat stammt aus der Diskussion in der Kommission und resümiert im wesentlichen die Meinung der Kommission: «Nach unserer Philosophie sind die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre die ersten Mitarbeiter, Führungsgehilfen und Stellvertreter der Departementsvorsteher.» Das ist im Prinzip der Kern: Führungsgehilfen und Stellvertreter. Wenn Sie die Pflichtenhefte ansehen, die wir aufgestellt haben, dann haben Sie in Artikel 41 Absatz 1 das Element der Führung und in Absatz 2 das Element der Stellvertretung.

Das zweite Zitat wurde bereits angesprochen. Es ist auf Seite 91 der Botschaft zu finden: «Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige 'Funktionengruppe' in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher. Sie können in verschiedene Führungsfunktionen eingesetzt und mit umfassenden Vertretungsfunktionen ausgestattet werden, was eben weit mehr beinhaltet als einen Titelzusatz für den internationalen Verkehr. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter), der durch Verordnung geregelt wird. Sie können jederzeit durch den Bundesrat aus ihrer Funktion entlassen werden.»

Damit ist klar gesagt, was der Kommission vorschwebt. Sie hat im übrigen Abgrenzungen vorgenommen; darüber werden wir im Detail miteinander sprechen müssen. Sie hat durch die Akzentuierung der Führungsaufgabe klar festgehalten, dass sie Generalsekretäre nicht als Staatssekretäre sieht, und zwar mit guten Gründen. Und sie hat auch ganz klar gesagt, dass es ihr nicht um die Fortführung des Amtes der beamteten Staatssekretäre geht, sondern dass sie Staatssekretäre als Elemente der Politik begreift und versteht, die in diesem Feld zu arbeiten haben. Darum geht es der Kommission; sie glaubt, dass sie mit einigen Ausnahmen mit der Auffassung des Bundesrates übereinstimmt.

Es wäre meines Erachtens fatal, wenn wir nach der erfolgten Diskussion heute die Staatssekretärsfrage ausklammern, sie an den Bundesrat zurückgeben würden. Damit wäre ein zentrales Element herausgebrochen. Wir würden auf die beamteten Staatssekretäre zurückfallen und weiterhin «Kränzlein» verteilen; aber die echten Probleme unserer Regierung hätten wir damit nicht gelöst und auch einer Lösung nicht näher gebracht.

Aus diesen Überlegungen komme ich zum Schluss, dass an den Anträgen der Kommission festzuhalten ist. Sie gehen in der Richtung, dass die Beratungen hier fortgesetzt werden und eine Rückweisung an den Bundesrat nicht erfolgt.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Mit Rücksicht auf mein Votum zum Eintreten und angesichts der bisherigen Diskussion kann ich mich kurz fassen.

Die überwiegende Mehrheit in diesem Rat hat vor anderthalb Stunden einen mutigen Entscheid getroffen. Sie hat beschlossen, Staatssekretäre einzuführen, die gesetzlichen Grundlagen für ihre Einführung zu schaffen, ohne sich aber klar darüber zu sein, was diese Staatssekretäre wirklich sind, welche

Aufgaben und welche Stellung sie haben sollen. Das einzige, was wir wissen, ist, dass sie den Bundesrat unterstützen sollen.

Ich bin aus der bisherigen Debatte auch noch nicht recht klug geworden: Was will die Kommissionsmehrheit wirklich? Offenbar bestehen auch hier Nuancen: Die Mehrheit will wirklich politische Staatssekretäre mit politischen Führungsaufgaben, also «Vizebundesräte», wie ich sie genannt habe, aber mit mehr oder weniger Kompetenzen – wobei man sich nicht einig ist, inwieweit sich politische Verantwortung auf Departementsebene wirklich teilen lässt. Ich bin, wie gesagt, der Meinung, dass sich politische Verantwortung auf Departementsebene nicht teilen lässt. Das ist offenbar auch die Meinung des Bundespräsidenten. Aber in der Botschaft steht natürlich etwas anderes. In der Botschaft steht, dass ein Mittelding zwischen Magistratur und Beamtung gewünscht sei, also etwas mit politischer Verantwortung, aber nicht so stark. Selbst wenn man der Mehrheit der Kommission folgen wollte, gäbe es gute Gründe, sich die Sache nochmals zu überlegen. Es wäre fatal, wenn uns dann der Nationalrat erläutern müsste, was wir allenfalls gewollt haben könnten.

Es gibt noch zwei, drei andere Elemente, die aus der Sicht der Kommission eine Rückweisung durchaus rechtfertigen. Sie schreiben in Artikel 41, dass diese Staatssekretäre den Bundesrat im Plenum der Räte vertreten könnten. Vor dem Hintergrund von Artikel 101 der Bundesverfassung bin ich mir nicht so sicher, ob das möglich ist; das müsste man mindestens auch noch prüfen. Der Bundesrat kann sich assistieren lassen. Aber nach der Bundesverfassung ist es so, dass der Bundesrat das Wort hat; es ist dort von niemand anderem die Rede. Sie können sagen, das sei eine Lücke und das sei selbstverständlich. Aber so klar ist das nicht.

Ich habe darauf hingewiesen, dass es nicht überzeugend ist, die dienstrechtliche Stellung der politischen Staatssekretäre einfach nur auf Verordnungsebene zu regeln. Ich möchte schon sehr darum bitten, dass man zumindest in diesem Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz genau sagt, welche dienstrechtliche Stellung die Staatssekretäre haben. Wir tun das bei den höheren Kaderbeamten auch auf der Stufe Gesetz, nämlich im Beamtengesetz. Ich sehe nicht recht, wie wir dies einfach nur auf der Stufe Verordnung regeln sollten.

Ich will Ihnen keinen mehrdimensionalen Rückweisungsantrag stellen, ich stelle Ihnen einen eindeutigen: Sie wissen, dass ich anstelle von Pseudomagistraturen dienstrechtlich einwandfreie Stellvertreterpositionen schaffen möchte, die es dem Departementsvorsteher erlauben, sich in den Kommissionen und auch auf internationaler Ebene wirksam vertreten und im Plenum assistieren zu lassen. Darum geht es mir. Man kann diese Position mit einer Staatssekretärenposition umschreiben, dagegen habe ich nichts; aber ich plädiere für eine beamtete Staatssekretärenstellung. Ich bin nicht der Meinung, dass wir die Zwischenstufe zwischen Bundesrat und Verwaltung, also diese Pseudomagistratur, einfach aus politischen Gründen nur auf Gesetzesebene einführen können. Hier haben wir eine wesentliche Differenz. Das ist der Hintergrund für meinen Rückweisungsantrag: Ich will die Stellung der Staatssekretäre grundlegend anders umschreiben, als dies die Kommission tut.

Deshalb bitte ich Sie, die Vorlage in diesem Punkt an den Bundesrat zurückzuweisen, damit er uns für diesen Bereich einen neuen Entwurf unterbreitet.

Rhinow René (R, BL): Es erstaunt Sie nicht, wenn ich Sie bitte, den Antrag Zimmerli auf Rückweisung abzulehnen. Herr Huber, unser Kommissionspräsident, hat die Gründe einlässlich dargelegt.

Die Einführung von Staatssekretären – man kann darüber streiten, wie wichtig sie im ganzen Gesetz ist – stellt zweifellos ein Kernstück dieser «Reform 93» dar. Denn die Staatssekretäre sind es doch vor allem, welche die Departementsvorsteher wirksam zu entlasten vermögen, und dies, so die Hoffnung, zugunsten der Regierungsgeschäfte im Rahmen des Kollegiums. Wenn dieser Bereich des Gesetzes herausgebrosen wird, bleibt für mich ein zahnloses Gebilde zurück, das zwar trotzdem viele Vorzüge hat – ich habe es bei der Eintre-

tensdebatte erwähnt –, das nicht einfach nichts ist, ich möchte das unterstreichen, das aber den Titel Regierungsreform nicht mehr verdient.

Die Stellvertretung der Bundesräte durch Amtsdirektoren und Gruppenvorsteher, die bereits im Amt sind, was offenbar Herrn Zimmerli vorschwebt, vermag den Bundesrat nicht wesentlich zu entlasten, es sei denn, diese Führungskräfte müssten ihrerseits die effektive Führung ihrer Verwaltungseinheit praktisch anderen übergeben. Aber man kann nicht eine untere Stufe mehr belasten, ohne sie gleichzeitig wieder zu entlasten. Wenn wir aber diesen Weg beschreiten würden, dann stärkten wir die Verwaltung noch mehr. Das wollen wir nicht, denn die Verwaltung ist ohnehin heute schon die mächtigste Organgruppe in unserem Staat; machen wir uns nichts vor!

Nein, wir müssen die Führung stärken. Die Einführung dieser Staatssekretäre bildet hierfür eine taugliche Massnahme, aber nur, wenn sie mehr sind als Chefbeamte mit einem besonderen Hut. Ich meine, dass die von der Kommission entwickelte Lösung überzeugend ist, denn die Funktionen der Staatssekretäre werden auf eigentliche Führungsaufgaben begrenzt – Führungsaufgaben, die auf der Stufe des Departements oder der Gruppe wahrgenommen werden. Sie können «Vizebundesräte» sein, Vorsteher von Gruppen oder mit besonderen departementsübergreifenden Aufgaben betraut werden. Ihre Anzahl ist relativ klein zu halten, damit ihre Bedeutung nicht herabgemindert wird, und sie tragen eine abgeleitete, aber in diesem Rahmen auch volle und uneingeschränkte Verantwortung. Der Bundesrat hat das in seiner Botschaft klar gesagt, und ich unterstütze den Bundesrat mit diesem Konzept.

Die Bedenken von Herrn Zimmerli scheinen mir doch etwas zu scharfsinnig zu sein – ich möchte nicht gerade sagen zu spitzfindig. Man kann gegen jede Lösung irgendwelche Bedenken anfügen, weil jede Lösung Vorteile und Nachteile hat. Aber diese Lösung hat mehr Vorteile als Nachteile, und ich habe im Resultat keine Bedenken, sie in Gesetzesform einzuführen. Wenn wir auf die Verfassungsrevision warten, dann warten wir möglicherweise auf den Sankt-Nimmerleins-Tag. Ich meine also, dass wir hier keine Rückweisung beschliessen, sondern die Lösung der Kommissionsmehrheit übernehmen sollten.

Stich Otto, Bundespräsident: Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag abzulehnen.

Was können wir tun? Wir müssen ja die ganze Problematik diskutieren, so, wie wir sie heute diskutieren müssen. Die Diskussion um die Stellung des Staatssekretärs bleibt uns auch in zwei Monaten nicht erspart. Es ist richtig, heute diese Diskussion zu führen, damit man einen Schritt weiter kommt und nicht die ganze Geschichte vor sich herschiebt. Denn dadurch wird nichts besser. Die aufgeworfenen Fragen lassen sich anlässlich der Detailberatung noch weiter diskutieren.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Zimmerli
Dagegen

6 Stimmen
25 Stimmen

Art. 17 Abs. 4 – Art. 17 al. 4

Angenommen gemäss Antrag der Kommission
Adopté selon la proposition de la commission

Präsident: Nach der Ablehnung des Rückweisungsantrages fahren wir mit der Beratung von Artikel 40 («Stellung») weiter.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Der Artikel 40 hat nicht nur eine grosse Differenz zwischen dem Bundesrat und der Kommission zum Inhalt, sondern er hat auch zu sehr intensiven Diskussionen in der Kommission geführt.

Sie entnehmen dem Text, dass der Bundesrat den Antrag stellt, bis zu drei Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre pro Departement einzusetzen. Wir haben im Laufe der Verhandlungen dann erlebt, dass der Bundesrat hier zahlenmässig einer gewissen Reduktion in Richtung Kommissionsmehrheit zugestimmt hat. Um mich weder auf Zahlen noch auf Voten festzulegen, sage ich das in der gewünschten Unverbindlichkeit.

Auf der anderen Seite ist der Antrag glasklar, dem sich die Kommission angeschlossen hat – mit einer klaren Mehrheit –, nämlich bis zu zehn Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Die Abstimmungsergebnisse sind wie folgt bekanntzugeben: In einer ersten Abstimmung mit 11 zu 1 Stimmen für zehn Staatssekretäre, und auf einen Rückkommensantrag hin ist auch die Zahl von 14 Staatssekretären mit 8 zu 6 Stimmen abgelehnt worden.

Die Argumente für zehn Staatssekretäre sind mit den Händen zu greifen: Man will bei dieser Institution nicht mit einer zu grossen Zahl beginnen. Der Vorschlag der Kommission unterbricht auch die Bezugnahme zu den Departementen. Wir sind der Meinung, dass es Departemente geben kann, die keinen Staatssekretär brauchen, weil sie bereits eine Führungs- oder Repräsentationsperson in einer hohen Funktion haben – ich denke beispielsweise an den Generalstabschef im EMD –, die sowohl im In- wie im Ausland völlig unbestritten ist und die auch einen Kranz auf dem Hut hat. Gelegentlich wird ja den Staatssekretären zugemutet, sich entsprechend von anderen zu unterscheiden!

Schliesslich sind wir der Meinung, dass eine massvolle und kostengünstigere Lösung in diese Zeit passt, dass wir uns in einer ersten Phase befinden und dass man da nicht mit einem «embarras de richesse» anfangen soll, sondern mit einer Zahl, die ganz offensichtlich von Zurückhaltung geprägt ist. Man kann dies tun, obwohl man von der Institution – das hat nun auch das Abstimmungsergebnis vorhin klar erwiesen – und von ihrer Notwendigkeit überzeugt ist.

In der Kommission ist der bundesrätliche Entwurf nachdrücklich vertreten worden, auch die Variante mit weniger Staatssekretären, auf die sich der Bundesrat nachher – unter dem Einfluss des Kommissionsvotums – zurückgezogen hat. Ich nehme an, dass Herr Bundespräsident Stich dazu selber die notwendigen Ausführungen macht.

Es ist von verschiedenen Leuten mehrfach gesagt worden, diese Vorlage werde es vor dem Souverän schwerhaben. Wir beurteilen das auch so. Wenn wir in diesem Punkt übermarchen, wird es die Vorlage um so schwerer haben, als sie es bereits hat. Wir sind von anderen Reformvorhaben her gebrannte Kinder, und wir möchten uns nicht sagen lassen, wir als Parlament seien nicht mehr lernfähig.

In diesem Sinne ist dieser Antrag der Kommission zu verstehen. Ich bitte Sie, ihn zu unterstützen.

Stich Otto, Bundespräsident: Der Bundesrat hat ja in seinem Entwurf «bis zu drei Staatssekretärinnen und -sekretäre» vorgesehen; das war die Begrenzung. Daraus hat man sofort abgeleitet, dass das dann 21 Staatssekretäre gibt. Es war an sich nie die Meinung des Bundesrates, dass alle Departemente drei Staatssekretäre haben müssten. Aber der Bundesrat hat Verständnis für diese Situation. Er denkt aber, dass Sie hier doch etwas mehr Spielraum lassen und beispielsweise auf 14 Staatssekretäre gehen sollten. Das hängt ja letztlich auch wieder davon ab, welchen Auftrag und welche Bedeutung Sie den Staatssekretären geben. Wenn sie eine politische Bedeutung haben, dann müsste man am Schluss natürlich sehen, dass die Departemente politisch gleich stark sind. Das würde dann wieder dazu führen, dass man letztlich in jedem Departement gleich viele Staatssekretäre haben müsste. Das war nicht die ursprüngliche Auffassung des Bundesrates – und ist es auch heute nicht. Aber wir wissen nicht, was Sie noch alles beschliessen und was Sie mit den Staatssekretären anfangen wollen; deshalb müssen wir hier etwas vorsichtig sein. Wir beantragen Ihnen, hier die Zahl vierzehn statt zehn einzusetzen.

Büttiker Rolf (R, SO): Wenn der Bundesrat wieder auf die Zahl vierzehn zurückkommt, muss ich doch etwas dazu sagen. Der Antrag auf vierzehn Staatssekretäre heisst: pro Departement zwei; diese Rechnung können alle machen. Wie ich bereits erwähnte, haben Sie, Herr Bundespräsident, in Ihrem Eintretensvotum selber gesagt, nicht jedes Departement sei dasselbe, wir könnten auch davon ausgehen, dass die Zusammensetzung der Departemente nicht ein für allemal gegeben sei und in Zukunft auch so bleibe. Ich behaupte, dass mit der

Fassung «bis zu zehn» mehr Flexibilität bestehe als «pro Departement zwei». Deshalb möchte ich Ihnen beantragen, der Kommission zuzustimmen.

Die Finanzen wurden bereits angesprochen. Ich spreche Ihnen sicher aus dem Herzen, wenn ich sage, dass zehn weniger kosten als vierzehn oder einundzwanzig, wie ursprünglich beantragt. Der Klarheit halber muss man auch sagen, dass eine klare Begrenzung gegen oben besser ist als «bis zu zwei». Wenn wir zu viele Staatssekretäre anstellen, haben wir auch zu viele Reibungsverluste.

Es ist heute morgen auch gesagt worden, dass die Problematik besteht, dass gewisse Überbeine und Präjudizien im Hinblick auf eine zweite Revision bestehen, wenn wir diese Zahl zu stark nach oben schießen lassen. Referendumspolitisch ist auch klar, dass zehn Staatssekretäre besser durchzubringen sind als vierzehn.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

27 Stimmen

Für den Antrag des Bundesrates

4 Stimmen

Art. 41

Antrag der Kommission

Titel

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Abs. 1

.... -sekretäre mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabebereichen des Departements oder mit departementsübergreifenden Aufgaben von besonderer Tragweite.

Abs. 2

Streichen

Abs. 3

.... gegenüber Kantonen, anderen Staaten

Art. 41

Proposition de la commission

Titre

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Al. 1

.... des fonctions de direction pour des ensembles de tâches importants du département, ou pour des tâches supradépartementales revêtant une importance particulière.

Al. 2

Biffer

Al. 3

.... parlementaires, auprès des cantons, d'Etats étrangers ou

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Weder im Bundesrat noch in der Verwaltung hat die neue Funktion der Staatssekretäre zu sehr eingehenden Auseinandersetzungen Anlass gegeben. Aufgrund der Protokolle mache ich folgende Feststellung:

Artikel 41 ist in seiner Gesamtheit zu sehen, nämlich: Absatz 1, dann der ursprüngliche Absatz 3, der jetzt zu Absatz 2 werden soll, weil die Kommission die Streichung des ursprünglichen Absatz 2 beantragt. Diese gesamtheitliche Betrachtungsweise über den Artikel 41 ist notwendig.

Ich habe gesagt, dass nach der Meinung der Kommission hier die Philosophie bezüglich dieser Staatssekretäre als erster Mitarbeiter oder erste Mitarbeiterin, Führungsgehilfe und Stellvertreter des Departementvorstehers definiert ist. Ich möchte darauf zurückkommen, dass die Botschaft klar hervorhebt – nachdem der Gesetzentwurf festhält, dass die Verantwortung beim Departementvorsteher bleibt –: Die Departementschefs «treten bestimmte Ausschnitte der Departementsführung an Staatssekretärinnen und Staatssekretäre ab, behalten aber die Oberleitung in ihrer Hand». (Das Zitat steht auf Seite 91 unten.) Wenn das so ist, ist den unterschiedlichen Departementsstrukturen, wie Herr Bundespräsident Stich in der vorhergehenden Diskussion völlig zu Recht bemerkt hat, Rechnung zu tragen.

Ich erlaube mir auch den Hinweis auf den unterschiedlichen Führungsstil von Departementschefinnen und Departementschefs. Das ist ein weiteres Element. Es mag Leute geben, die

glauben, Lasten alleine tragen zu können, sich dem Alter ego nicht aussetzen zu müssen und mit aller und jeder Konsequenz Herr im Hause bleiben zu können, und es gibt andere. Daraus resultiert die Flexibilität im Einsatz, in einem gesetzlichen Rahmen.

Dieser gesetzliche Rahmen ist nun in einem sehr langen und schwierigen Evaluationsprozess von der Kommission erarbeitet worden und steht der Fassung des Bundesrates gegenüber. Wir haben am Schluss drei Versionen gehabt und aus diesen drei Versionen jene ausgelesen, die unserer Meinung nach Bindung und Freiheit in guter Form miteinander vereint.

Aus dem neugefassten Text von Absatz 1 ersehen Sie, dass Führungsfunktionen im Zentrum stehen. Die Kommission will damit zum Ausdruck bringen, dass – bei aller Hochschätzung vor der wichtigen Aufgabe! – Generalsekretäre nicht Staatssekretäre werden, da dies keine Zurückstufung, sondern Ausdruck einer anderen Funktion ist. Ohne vollständig sein zu wollen, könnte man sagen: Generalsekretäre sind die Manager der Departemente, und das ist eine hohe Führungsaufgabe im Departement; Staatssekretäre bewegen sich im politischen Umfeld und befassen sich mit Sachfragen.

Die von der Kommission beantragte neue Fassung – der Antrag kam mit Stichentscheid des Präsidenten zustande – will den Fächer der Möglichkeiten öffnen, den Einsatz auf wichtige Einsatzbereiche beschränken, also die Erfassung des Departementsdirektors, der das ganze Departement führt, nicht zulassen. Sie will aber auch nicht den Amtsdirektor, der dem Departementschef besonders nahesteht, als Staatssekretär, sondern sie will eine politische Persönlichkeit, die Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements wahrnimmt. Sie sieht durchaus einen Chef einer Gruppe in dieser Funktion; die Kommission gibt sich aber Rechenschaft, dass man flugs aus einem Amt eine Gruppe machen könnte. Mit anderen Worten: Sie ist nicht so «blind», dass sie die Umgehungs- und die Gestaltungsmöglichkeiten, die sie übrigens dem Bundesrat in die Hände legt, nicht sieht. Sie will mit diesem Satz sagen, dass es darauf ankommt, dass Führungsfunktion in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements den Staatssekretär oder die Staatssekretärin rechtfertigt.

Bei Absatz 3, der gemäss unserem Antrag zu Absatz 2 werden soll, ist neu die Stellvertretung gegenüber den Kantonen eingefügt worden. Darüber haben wir bereits gesprochen. Auch hier sind wir uns einig.

Wir sind uns bewusst, dass jede Bundesrätin oder jeder Bundesrat in einem anderen Bundesrat oder in einer anderen Bundesrätin einen Stellvertreter hat. Auch diesen Konnex der Stellvertretung durch den Staatssekretär und die Stellvertretung durch die Kollegin oder den Kollegen haben wir einlässlich diskutiert. Ich möchte die Diskussion so zusammenfassen: Wenn ein Bundesrat aus der operativen politischen Führung des Departements, etwa durch längere Krankheit, ausscheidet, ist der Stellvertreter nicht der Staatssekretär, sondern der Kollege Bundesrat, und unter diesem Kollegen Bundesrat steht der Staatssekretär des Departements. Damit glaube ich – vor der verdienten Verpflegungspause –, in etwa Kern und Gehalt von Artikel 41 umschrieben zu haben.

*Die Beratung dieses Geschäftes wird unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 12.50 Uhr
La séance est levée à 12 h 50*

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
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	07
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.03.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	143-169
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 014

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.