

**Cottier Anton (C, FR)**, rapporteur: La divergence concerne l'alinéa 3. Les conditions évoquées sont simplifiées. Dès lors, je vous propose avec la commission de vous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 50**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Cottier Anton (C, FR)**, rapporteur: La différence est d'ordre rédactionnel, comme aux articles 20, 29 et 30 alinéa 1er. Dès lors, nous devons aussi nous rallier à la décision du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Cottier Anton (C, FR)**, rapporteur: La divergence est aussi d'ordre rédactionnel. C'est le terme «cotés en bourse» au lieu du terme «traités en bourse» qui est choisi.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51bis**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Cottier Anton (C, FR)**, rapporteur: Le délai pour inscrire dans les statuts – évidemment dans les limites de la présente loi – des prescriptions en matière d'offres publiques d'acquisition est porté par le Conseil national de un an à deux ans. Nous vous proposons aussi de vous rallier à la version du Conseil national.

*Angenommen – Adopté*

93.077

**Beamtengesetz.  
Teilrevision  
Statut des fonctionnaires.  
Révision partielle**

*Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 66 hiervoor – Voir page 66 ci-devant  
Beschluss des Nationalrates vom 14. März 1995  
Décision du Conseil national du 14 mars 1995

**C. Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderung der EVK-Statuten  
C. Arrêté fédéral approuvant la modification des statuts de la CFA**

*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
(= Nichteintreten)

*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national  
(= Ne pas entrer en matière)

**Frick Bruno (C, SZ)**, Berichterstatter: In materieller Hinsicht hat sich der Nationalrat den Beschlüssen unseres Rates, wie wir sie in der Sondersession im Januar gefällt haben, vollständig angeschlossen. Es geht nur noch um die formelle Erledigung des Beschlusses C, um das schickliche Begräbnis einer verlorengegangenen Vorlage.

Im Oktober 1993 hat der Bundesrat den Beschluss C vorgelegt, den der Nationalrat am 2. Juni 1994 an den Bundesrat zurückgewiesen hat. Dort ist er liegengeblieben. Im November 1994 hat der Bundesrat einen neuen Entwurf (94.070) vorgelegt, diesmal an den Ständerat als Erstrat. Wir haben diesem Beschluss zugestimmt und die Statuten der EVK mit Vorbehalten genehmigt. Der Nationalrat seinerseits ist diesem Beschluss gefolgt.

Nun ist noch die alte Vorlage vorhanden, die der Bundesrat am 4. Oktober 1993 vorgelegt hatte. Jede Vorlage, die an den Rat geht, muss durch einen materiellen Entscheid erledigt werden. Auf unsere Empfehlung hin hat der Nationalrat nun am 14. März, also letzte Woche, Nichteintreten beschlossen. Damit die Angelegenheit formell erledigt ist, bitten wir Sie, dem Nichteintretensbeschluss des Nationalrates zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

93.075

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

*Differenzen – Divergences*

Siehe Jahrgang 1994, Seite 170 – Voir année 1994, page 170  
Beschluss des Nationalrates vom 30. Januar 1995  
Décision du Conseil national du 30 janvier 1995

**Huber Hans Jörg (C, AG)**, Berichterstatter: Es ist kürzlich darauf hingewiesen worden, wie langatmig schweizerische Gesetzgebung sein könne. Wir haben das vorliegende Geschäft, 93.075, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, als Erstrat am 9. März 1994 behandelt und mit klaren Entscheiden an den Nationalrat weitergeleitet. Es scheint mir richtig, wenn ich in einem Eingangsstatement den wesentlichen Inhalt der Vorlage nochmals umreisse und Ihnen den Fortgang der Dinge nach unserer Beschlussfassung vor Augen führe. Zentrale Punkte der Vorlage sind die folgenden Elemente:

1. Es geht darum, zur Entlastung der Departementsarbeit der Bundesräte die Arbeit im Kollegium zu stärken. Das Land braucht eine überzeugende Regierung.

2. Es geht darum, das in zwei Schritten zu tun: In der «Reform 93», mit der wir uns jetzt auseinandersetzen, und der «Reform 95», die auf uns zukommt. Lassen Sie es mich hier sagen: Es geht darum, jetzt einen ersten Schritt zu tun, um dann einen zweiten folgen zu lassen.

Zwei Haltungen, die im Nationalrat deutlich wurden, haben Unrecht: Die, die den ersten Schritt nicht tun wollen, damit kein zweiter getan werden kann, und die, die den zweiten Schritt jetzt tun wollen, ohne einen ersten getan zu haben.

3. Entgegen den Behauptungen, die erste Phase präjudiziere die zweite, möchte ich aus der ersten Lesung zwei Zitate in Erinnerung rufen. Kollege Büttiker hat damals formuliert: «Bei

der heute vorliegenden Regierungsreform als erstem Schritt dürfen somit keine Überbeine und Präjudizien als Hypothek für eine echte Nachfolgereform geschaffen werden.» (AB 1994 S 146)

Kollege Rhinow hat ihn am 9. März 1994 sekundiert. Ich wiederhole und gebe es auch gerne noch einmal zu Protokoll: «Mit dieser Bestätigung durch die Bundesversammlung präjudizieren wir ein künftiges Modell nicht.»

4. Mittel der Entlastung der Bundesräte sind von uns beschlossen: zehn Staatssekretärinnen oder Staatssekretäre. Sie sind nicht Bundesräte, sie sind nicht Beamte, sie sind Führungspersönlichkeiten, die die Bundesräte wirksam entlasten, sie beraten, sie in Kommissionen und im Plenum vertreten und mithin im Bereich der Politik tätig sind.

Ob und in welcher Form die Bestätigung ihrer Wahl durchgeführt werden soll, ist offensichtlich politisch zentral, politisch entscheidend. Persönlich bin ich der Meinung, dass sich hier und gerade hier die Flexibilität des Gesetzgebers zeigen muss.

5. Ein weiteres Mittel für eine effiziente, auf Menschen zugeschnittene Führung ist die Übertragung der Organisationskompetenz an den Bundesrat. Es soll nicht so sein, dass Strukturen Menschen dominieren, sondern dass Menschen Strukturen, ihren Arbeitsstil, ihre Aufgaben der politischen Bedeutung und der Herausforderung der jeweiligen Lage anpassen können. Das ist Flexibilisierung.

Schliesslich darf nicht übersehen werden, dass es sich um eine Regierungs- und Verwaltungsreform handelt. Bundesrat Stich hat dazu kürzlich einmal singemäss gesagt, Regierung und Verwaltung seien unterscheidbar, aber nicht trennbar. Es hat manchmal den Anschein, als ob nur die Regierungsreform zur Debatte stünde. Das ist falsch. Wenn dieses Gesetz in Kraft tritt, wird anders verwaltet, neu und flexibler strukturiert, differenziert – hoffentlich auch besser.

Soviel zum Gehalt der Vorlage, kurz und unvollständig.

Und nun die Abläufe, die ich Ihnen auch gerne in Erinnerung rufe. Die ständerätliche nichtständige Kommission hat mit ihren Beratungen im Jahre 1990 begonnen und sich intensiv mit der Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundesrates unter dem Vorsitz von Herrn Professor Eichenberger auseinandergesetzt.

Dabei haben uns die Bundespräsidenten Felber, Cotti, Ogi, Stich und jetzt Villiger begleitet, assistiert vom Bundeskanzler. Ihre Kommission hat seinerzeit die Vorlage zuhänden des Plenums einstimmig verabschiedet. Das Plenum des Ständerates ist der Kommission am erwähnten 9. März 1994 im wesentlichen gefolgt. Die Organisationskompetenz soll dem Bundesrat abgetreten werden. Er soll von zehn Staatssekretären oder Staatssekretärinnen bei der Departementsarbeit unterstützt werden. Die auf Antrag des Departementsvorstehers durch den Bundesrat erfolgte Wahl der Staatssekretäre soll von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt werden. So fand das Geschäft im Ständerat mit 21 zu 3 Stimmen bei einigen Enthaltungen Zustimmung.

Die nationalrätliche Kommission hat bis zum 13. Dezember 1994 drei Sitzungen durchgeführt. Sie stimmte der Vorlage als Einheit und in einer leicht modifizierten Fassung mit Staatssekretären mit 13 zu 1 Stimmen bei 5 Enthaltungen zu. Die Behandlung der Vorlage im Plenum war für die Herbstsession, dann für die Wintersession 1994 vorgesehen. Schliesslich landete sie nach der versuchten Sanierung der Bundesfinanzen in der Sondersession 1995. Das mehr oder weniger überraschende Ergebnis ist Ihnen bekannt.

Zuerst wurde die Vorlage in die Beschlüsse A (Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz) und B (Bundesgesetz über die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre) aufgeteilt. Der Beschluss B wurde am 30. Januar 1995 in einer namentlichen GesamtAbstimmung wie folgt verworfen: 59 Jastimmen standen 74 Neinstimmen gegenüber. 55 Ratsmitglieder stimmten nicht, und 12 enthielten sich der Stimme. So ging das Geschäft an den Ständerat zurück.

Ihre Kommission hat das Geschäft zur Bereinigung der Differenzen in drei Sitzungen im Beisein von Bundespräsident Villiger und Bundeskanzler Couchepin beraten. Die erste Sitzung

fand am 31. Januar 1995 statt, einen Tag nach dem Entscheid des Nationalrates.

Für die nichtständige Kommission war über Wochen und Monate hinaus kein anderer Termin zu finden. Den Parliamentsdiensten ist es zu verdanken, dass die notwendigen Unterlagen buchstäblich über Nacht erstellt werden konnten. Ich hebe das hervor, damit nicht der Eindruck entsteht, die Kommission des Ständerates hätte quasi umgehend den Nationalrat kontern wollen. Die Arbeiten für diese Lesung des Gesetzes wurden am 13. Februar 1995 an einer weiteren Sitzung fortgeführt, und am 15. März fand eine letzte Sitzung aus aktuellem Anlass statt.

Die Kommission hat vorweg vier grundlegende Entscheide getroffen – alle nach gehöriger Beratung –: zwei stillschweigend, zwei mit Abstimmung. Wir waren uns erstens einig, nicht noch einmal das zu wiederholen, was wir in siebzehn Sitzungen erarbeitet haben. Des weiteren stimmten wir auch dafür, am System «Reform 1993» und «Reform 1995» festzuhalten, wobei der erste Schritt auf Gesetzes-, der zweite auf Verfassungsstufe zu tun ist.

Den Voten der Kommissionsmitglieder ist zu entnehmen, dass die «Reform 1993» eine Sofortmassnahme zur «Reform 1995» bleiben soll, ohne sie zu präjudizieren. Soweit die Beschlüsse, die einem offenbaren Konsens entsprangen.

Über die Frage der Aufteilung der Vorlage und die Streichung der Staatssekretäre aus der «Reform 1993» hat die Kommission abgestimmt. Der Nationalrat hat, wie gesagt, die Vorlage in einen Beschluss A und einen Beschluss B geteilt. Offenbar ist es im Nationalrat einigen darum gegangen, einen Teil der Vorlage zu retten, einer Mehrheit aber darum, Staatssekretäre zu eliminieren.

Die Kommission hat die Frage der Teilung der Vorlage intensiv, unter grundsätzlichen und taktischen Aspekten, beraten. Dabei wurde argumentiert, dass die Verwaltungsreform mit der Frage der Staatssekretäre zutiefst vernetzt sei. Ich zitiere aus einem anderen Votum: «Wo bleibt das Beharrungsvermögen des Ständerates, nachdem er eine Vorlage mit einer besseren Ja-Mehrheit (21 zu 3 Stimmen) verabschiedet hat, als der Nationalrat sie jetzt ablehnt (74 zu 59 Stimmen)?»

Schliesslich wurde überlegt: «En démocratie directe, je crois qu'il est important que nous cessions de nous laisser manipuler par la menace du peuple. Si un référendum est lancé, nous nous battons pour le gagner. Si nous perdons, nous saurons qui sont les responsables de l'échec.» Mit 12 zu 2 Stimmen hat sich die Kommission anschliessend gegen die Aufteilung entschieden, und ich bitte Sie, ihr zu folgen.

Bei der Frage der Einführung der Staatssekretäre hat die Kommission noch deutlicher an ihren Beschlüssen festgehalten; das Resultat: 13 Jastimmen, keine Neinstimme, 1 Enthaltung. Sie erinnern sich, dass wir im Ständerat die Zahl von zehn Staatssekretären beschlossen haben. Die Zahl soll nun, entsprechend einem Beschluss des Nationalrates, auf das Total des Stellenplanes angerechnet, nicht aufgestockt werden. Wir haben uns klar für politische Staatssekretäre, Führungskräfte unter der Verantwortung der Departementsvorsteher, ausgesprochen. Auch daran möchten wir festhalten, wie auch an der Umschreibung der Tätigkeit.

Wenn es jetzt bei der «Reform 1993» vor allem darum geht, die Bundesräte zu entlasten, so muss dieser Weg gegangen werden. Auf der Stufe Departement muss jemand zusätzlich Verantwortung übernehmen und muss bei der Meinungsbildung, bei der Entschlussfassung und bei der Durchsetzung in den Kommissionen und im Plenum des Parlamentes mitwirken. Das sind die Staatssekretäre im Sinne dieser Vorlage, dazu sagt Ihre Kommission ja.

Unsere Kommission bittet Sie in diesem Sinn, das Differenzbereinigungsverfahren mit dem Nationalrat durchzuführen. Eine klare Mehrheit ist sich in vielen Punkten einig, andere Fragen sind im Rat zu entscheiden. An den Grundideen, über die viel nachgedacht und an denen viel gearbeitet wurde, möchten wir festhalten, ohne uns den Anregungen des Nationalrates zu verschliessen. Meiner Meinung nach sind eine Regierung, deren Mitglieder durch Staatssekretäre entlastet sind, und eine neustrukturierte und kooperierende Verwaltung nötig, damit die Schweiz den Herausforderungen der Zukunft im öffentlichen Sektor gerecht werden kann.

**Villiger Kaspar**, Bundespräsident: Ich weiss natürlich, dass Sie als Erstrat über die ganze Frage schon einmal eine Grundsatzerdebatte geführt haben, aber ich bin Ihnen trotzdem dankbar, wenn Sie mir als neuem Bundespräsidenten gestatten, im Anschluss an die allgemeinen Bemerkungen Ihres Kommissionspräsidenten ebenfalls noch einige grundsätzliche Bemerkungen zu machen, und zwar möchte ich Ihnen darlegen, wie wichtig mir persönlich und dem Bundesrat diese Reform ist.

Es ist etwas der Eindruck entstanden, es sei nirgends eine grosse Begeisterung für das vorhanden, was wir hier tun. Auch mich hat ehrlich gesagt enttäuscht, dass tragende politische Kräfte diesen Reformen so gleichgültig gegenüberstehen. Das Nein im Nationalrat zu den Staatssekretären ist, so glaube ich, auf eine unheilige Allianz zurückzuführen. Jene, die eine Entlastung des Bundesrates durch die neuen Staatssekretäre grundsätzlich ablehnen, haben sich offenbar zusammengefunden mit den anderen, denen die Reformvorschläge des Bundesrates zu wenig weit gehen. Wir scheinen wieder einmal vor einer Art helvetischer Eigenart zu stehen, nämlich vor der Eigenart, dass die, die nichts wollen, zusammen mit jenen, die das Utopische wollen, bewirken, dass wirklich nichts geschieht. Das wäre schade.

Der Bundesrat lehnt eine Reform, die noch weiter geht, nicht ab. Sie wissen das. Er geht aber davon aus, dass eine solche das gesamte System umfassen müsste, nicht nur die Regierung. Deshalb wird eine solche Reform ein sehr schwieriger und langwieriger Prozess sein, der sorgfältig eingeleitet und durchgeführt werden muss. Aber der Handlungsbedarf besteht schon jetzt, und zwar ist er dringend.

Wir alle wissen, dass sich der Staat in den letzten Jahrzehnten grundlegend verändert hat. Er legt nicht mehr nur gewisse Regeln des Zusammenlebens fest. Er sorgt nicht mehr nur für die äussere Sicherheit. Er ist selber in grossem Umfang zum Problemlöser, zu einer Art umfassendem Dienstleistungsbetrieb, geworden. Gleichzeitig ist auch die Komplexität der Probleme, wie wir alle wissen, überproportional gewachsen. Viele der Probleme – das kompliziert es noch einmal – können nur noch gemeinsam, auf internationaler Ebene, gelöst werden. Das wiederum führt dazu, dass die Erarbeitung solcher übergreifender Lösungen kompliziert wird. Gleichzeitig ist – auch das merken wir – die Anspruchshaltung gegenüber dem Staat überproportional signifikant gewachsen. Der Staat wird dadurch chronisch überfordert. Die dramatische Budgetkrise ist ein Indiz dafür. Ich meine, dass diese Budgetkrise im Grunde kein finanzpolitisches, sondern ein staatspolitisches Problem ist.

Nun, die Führungsstrukturen des Staates haben mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten, auch wenn immer wieder Verbesserungen vorgenommen worden sind. Es ist nicht ein eigentlicher Notstand, aber es besteht doch eine Diskrepanz zwischen den Ansprüchen an eine moderne Staatsführung und dem Ist-Zustand. Die Führung eines komplexen Staatswesens in einem komplexen Umfeld stellt an eine Regierung höhere Anforderungen als früher – auch an das Parlament. Die Beanspruchung des Bundesrates ist in sehr vielen Bereichen messbar gestiegen.

Ich gebe Ihnen nur vier Beispiele: vermehrte Auslandkontakte, vermehrte Beanspruchung durch das Parlament – das ist kein Vorwurf, sondern das ist die Folge der Komplexität der zu lösenden Probleme –, vermehrter Kommunikationsbedarf mit dem Volk direkt, aber auch mit den Medien, und grössere Ansprüche an die Führung der Verwaltung.

Es ist nötig, dass wir die Führungsstrukturen diesen veränderten Verhältnissen anpassen. Deshalb ist das Ziel der Reform, die jetzt vorliegt, eigentlich das, die politische Führungskraft des Bundesrates generell zu stärken, die Präsenz der politischen Führung national, aber auch international zu erhöhen, dem Bundesrat zu ermöglichen, sich auf die wesentlichen Entschlüsse zu konzentrieren und für das staatliche Handeln Prioritäten zu setzen.

Der Bundesrat möchte mit dieser Reform den Departementschefs jene Instrumente zur Verfügung stellen, die sie brauchen, um eine klare Führung von oben her zu ermöglichen und sich gleichzeitig von untergeordneten Führungsaufgaben

zu entlasten. Mit den Staatssekretären wird hier eine wichtige Neuerung eingeführt.

Man darf sich von dieser Bezeichnung nicht irreführen lassen. Die neuen Staatssekretäre sind mehr als die Titularstaatssekretäre nach heutigem Recht, auch wenn sie gleich heissen. Die neuen Staatssekretäre sollen den Departementsvorsteher in bestimmten Tätigkeitsgebieten des Departements weitgehend vertreten können – gegen innen, gegenüber der Verwaltung, gegenüber dem Parlament und vor allem auch gegenüber dem Ausland. Sie sind also, wenn Sie so wollen, herausragende enge Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der politischen Verantwortungsträger. Sie sind legitimiert, deren Positionen im In- und Ausland zu vertreten. Damit entlasten sie natürlich den einzelnen Vorsteher von gewissen Führungsaufgaben; das wiederum stärkt den Bundesrat als Kollegium, als Kollegialregierung.

Nun sind aber die Staatssekretäre keine eigentlichen Politiker. Sie tragen auch keine direkte politische Verantwortung. Diese Verantwortung muss ganz eindeutig beim Bundesrat bleiben. Das ist mir wichtig. Einige der Änderungen, die von parlamentarischer Seite vorgenommen worden sind, heben die Funktion und die Bedeutung der Staatssekretäre stärker hervor. Sie sind zum grossen Teil auch eine Verbesserung.

Zur parlamentarischen Bestätigung der Staatssekretäre werde ich mich in der Detailberatung äussern. Dazu will ich im Moment nichts sagen.

Ich möchte aber noch etwas Wichtiges sagen, was Sie im Zusammenhang mit dieser Reform realisieren müssen: Es wird im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform – also nicht mit der Regierungsreform im engsten Sinne, sondern mit der Verwaltungsreform – darum gehen müssen, geeignete Teilbereiche der Staatstätigkeit so zu definieren, dass an deren Spitze Staatssekretäre Führungsverantwortung übernehmen können, und zwar klar definierte Führungsverantwortung, nicht irgend etwas, was in den Wolken schwebt und einen schönen Titel trägt.

Ich kann Ihnen sagen, dass sich in meinem Departement ähnliche Strukturen seit Jahren äusserst gut bewährt haben. Nehmen Sie zum Beispiel die Funktion eines Generalstabschefs; dieser ist auf militärischer Seite durchaus mit einem Staatssekretär vergleichbar.

Ich habe auch schon angedeutet – und das ist sehr wichtig –, dass es mit der Einführung der Staatssekretäre nicht sein Bewenden haben kann, denn wir müssen jetzt im Rahmen einer Verwaltungsreform die Voraussetzungen schaffen, damit diese Staatssekretäre optimal eingesetzt werden können. Erst mit diesen beiden Elementen können wir die Organisation und die Führung der Verwaltung den neuen Erfordernissen der Zeit anpassen. Gegenwärtig werden im Rahmen einer Projektorganisation grundlegende Reformvorschläge für die Verwaltungsreform erarbeitet.

Ich sage Ihnen ganz klar, dass es nach meiner Überzeugung in diesem Bereich keine Tabus geben darf. Die Aufhebung oder Zusammenlegung von Bundesämtern muss ebenso geprüft werden wie Privatisierungen oder Selbstständigungen mit Leistungsaufträgen. Der Bundesrat wird auch prüfen müssen, ob die Aufgabenfelder ohne Rücksicht auf die heutigen Departementsstrukturen neu auf die sieben Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlei verteilt werden sollen. Es ist also durchaus denkbar, dass ganz neue Strukturen, auch neue Departementsstrukturen, entstehen.

Das Ziel wäre eine gleichmässige Verteilung einerseits der politischen Gewichte, andererseits aber auch der eigentlichen Arbeitsbelastung. Um diese Strukturen rasch schaffen zu können, haben wir Ihnen in diesem Gesetz – und ich bin froh, dass es nicht bestritten ist – beantragt, dem Bundesrat die Kompetenz zur eigenständigen Organisation der Verwaltung zu übertragen. Der Bundesrat ist gewillt, so schwer das auch sein mag, von dieser Kompetenz dann wirklich Gebrauch zu machen und sie nicht nur kosmetisch zu nutzen.

Vielleicht noch kurz zur Aufteilung der Vorlage: Die Gründe, die im Nationalrat zur Aufteilung geführt haben, waren meines Erachtens vor allem taktischer Natur; ein Teil der Ratsmitglieder bezweifelte, dass die Reformvorlage als Ganzes die Hürde eines Referendums würde nehmen können. Es beschäftigt

mich schon, wenn die blossе Androhung eines Referendums von irgendeiner Seite her schon genügt, um eine nötige und wichtige Vorlage zu Fall zu bringen.

Ich muss einfach noch einmal darauf hinweisen, dass diese Reform auf zwei Pfeilern steht: auf dem der Verwaltungsreform und dem der Schaffung der Staatssekretäre. Wenn ein Pfeiler herausgebrochen wird, dann bleibt diese Reform ein Torso, weil diese beiden Pfeiler miteinander vernetzt sind.

Eine solche Aufteilung der Vorlage, eine Rückweisung des Teils über die Staatssekretäre also, würde die Reform natürlich verzögern, oder sie würde – wenn die beiden Teile parallel behandelt würden – förmlich dazu einladen, den Teil über die Staatssekretäre per Referendum zu Fall zu bringen; dann hätten wir diesen Torso, mit dem wir in unseren Reformbestrebungen weit zurückgeworfen würden. Sie glauben doch nicht, dass eine grosse Reform, die wirklich in die Tiefe geht und eine Verfassungsänderung erfordert, so leicht realisierbar wäre, wenn es nicht einmal möglich ist, diesen kleinen Teil zu realisieren!

In diesem Sinne wurde seit Jahren eine tiefgreifende Reform des Regierungssystems gefordert. Es geht auch um die politische Glaubwürdigkeit von uns allen. Es wurde eine tiefgreifende Reform des Systems gefordert, und plötzlich hat man sogar Angst davor, das zu realisieren, was machbar wäre und was eigentlich die bewährten Elemente des heutigen Systems bewahrt und aufrechterhält. In diesem Sinne ist der Bundesrat der Meinung, man sollte die Vorlage ungeteilt so verabschieden, wie Sie das vorgesehen haben.

Ich bin Ihnen auch sehr dankbar, wenn Sie mithelfen, mit dem Bundesrat zusammen Wege zu suchen, die die Realisierbarkeit dieser Vorlage verbessern. Ich denke auch an die Frage der Bestätigung durch das Parlament. Auch da ist der Bundesrat bereit, gewisse Kompromisse zu machen, damit wir am Schluss noch etwas in der Hand haben und nicht einfach vor einem Scherbenhaufen stehen. In diesem Sinne möchte ich der Kommission herzlich für die sehr tiefgreifende und seriöse Arbeit danken.

In einem Punkt bin ich nicht ganz der gleichen Meinung wie Sie, aber das gehört ja zum demokratischen Spiel. Ich danke Ihnen dafür, wenn Sie mithelfen, daraus eine Vorlage zu machen, die erstens nützt und zweitens realisierbar ist.

#### Art. 40–42

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir können die Artikel 40, 41 und 42 zusammennehmen. Die Kommission hat – wie Ihnen von mir und jetzt von Herrn Bundespräsident Villiger dargelegt wurde – an der Institution der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen festgehalten, und zwar mit einem ganz klaren Votum von 13 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung. Sie hat damit die Artikel 40, 41 und 42 gemäss unserer ersten Lesung bestätigt. Ich bitte Sie, diesem Entscheid zu folgen.

**Jagmetti** Riccardo (R, ZH): An dieser Stelle verzichte ich einstweilen auf eine materielle Begründung meines Standpunktes. Ich möchte nur vorweg sagen, dass ich der Regelung in Artikel 41 Absatz 3 nicht zustimmen könnte, wonach die Staatssekretäre den Bundesrat in den Sitzungen der Räte vertreten, wenn die Staatssekretäre nicht von den Räten bestätigt werden.

Ich möchte einfach schon jetzt signalisieren, Herr Präsident, dass ich bei einem abweichenden Entscheid in Artikel 43 dann den Wunsch hätte, dass der entsprechende Passus in Artikel 41 gestrichen wird. Das drängt sich jetzt nicht auf, sondern hängt von der Lösung bei Artikel 43 ab.

Angenommen – Adopté

#### Art. 43

*Antrag der Kommission*

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Ziegler Oswald, Bieri, Cottier, Danioth, Huber)

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

*Antrag Petitpierre*

Abs. 2

Nach jeder Gesamterneuerung des Bundesrates wählt er auch die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre neu.

Abs. 3 (neu)

Er kann gemäss Artikel 65quinquies des Geschäftsverkehrsgesetzes ihre Bestätigung durch die Bundesversammlung verlangen.

*Antrag Ziegler Oswald*

Abs. 2

Die Wahl bedarf der Bestätigung durch eine gemeinsame Kommission des National- und des Ständerates. Sie setzt sich aus 9 Mitgliedern des Nationalrates und 4 Mitgliedern des Ständerates zusammen und konstituiert sich selbst.

#### Art. 43

*Proposition de la commission*

Majorité

Maintenir

Minorité

(Ziegler Oswald, Bieri, Cottier, Danioth, Huber)

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition Petitpierre*

Al. 2

Il procède à une nouvelle nomination des secrétaires d'Etat, après le renouvellement complet du Conseil fédéral.

Al. 3 (nouveau)

Il peut demander l'agrément de l'Assemblée fédérale au sens de l'article 65quinquies de la loi sur les rapports entre les Conseils.

*Proposition Ziegler Oswald*

Al. 2

La nomination doit être confirmée par une commission mixte du Conseil national et du Conseil des Etats. La commission se compose de 9 membres du Conseil national et de 4 membres du Conseil des Etats. Elle se constitue elle-même.

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es hat sich erneut gezeigt und wird sich auch hier zeigen, dass die Frage der Bestätigung eines Staatssekretärs nach seiner Wahl durch den Bundesrat aufgrund des Vorschlages des Departementsvorstehers – die weiblichen Formen sind bei dieser Schilderung immer inbegriffen – zu einer die Vorlage gefährdenden Differenz geworden ist. Mit Herrn Bundespräsident Villiger möchte ich vor diesem Hochspielen der Differenz warnen. Es ist nicht zu übersehen, dass der Bundesrat wählt; wenn die Bestätigung – nicht die Wahl! – durch das Parlament ausbleibt, wählt wieder der Bundesrat, wiederum auf Vorschlag des Departementsvorstehers – und nicht die Bundesversammlung.

Im übrigen wurden in unserer Kommission die bekannten Argumente nochmals vorgetragen, und dann wurde entschieden. Mit 8 Stimmen schlägt Ihnen eine Kommissionsmehrheit Festhalten an unserem Beschluss aus der ersten Lesung vor. Eine Kommissionsminderheit hat mit 5 Stimmen dem Vorschlag des Bundesrates, Verzicht auf Bestätigung, zugestimmt. Es liegt auf der Hand, dass zwischen diesen antithetischen Haltungen weitere Lösungen möglich sind. Das hat dazu geführt, dass wir an der Kommissionssitzung vom 15. März 1995 die Verhandlungen noch einmal aufgenommen haben. Im Beisein von Bundespräsident Villiger, Bundeskanzler Couchepin und Professor Eichenberger wurde nur dieser umstrittene Punkt, die Frage der Bestätigung der Staatssekretäre, Artikel 43, erneut geprüft. Aus mehreren Varianten, die

der Kommission vorgelegt wurden, kristallisierten sich drei heraus, die eine gewisse Unterstützung erfuhren.

1. Das Listensystem mit einer gemeinsamen Bestätigung der Staatssekretäre zu Beginn der Einführung der Institution und der jeweiligen Legislaturperiode: Während der Legislaturperiode käme es bei Rücktritt oder anders begründetem Ausscheiden aus dem Amt zu Einzelbestätigungen.

2. Das Kommissionssystem, das die Bestätigung durch eine Kommission aus National- und Ständeräten vorsieht. Hier liegt ein Antrag Ziegler Oswald vor.

3. Ein System, das Staatssekretäre nur dann bestätigt, wenn sie regelmässig im Plenum des Ständerates und des Nationalrates auftreten. Tun sie das nicht, bleiben sie mit ihrer Arbeit im Departement, so bleibt es bei der Wahl durch den Bundesrat. Eine Kombination mit dem Listensystem von Herrn Petitpierre liegt als Antrag Petitpierre ebenfalls heute vor. Es liegt auf der Hand, dass diese Anträge dem Antrag der Mehrheit – Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung –, den ich als Kommissionspräsident zu vertreten habe, gegenüberstehen. Aus all dem wird ersichtlich, dass der Kommission sehr daran gelegen ist, dass die Institution der Staatssekretäre, aber auch die ganze Vorlage, nicht an der Frage der Bestätigung scheitert. Insofern sind die Ihnen vorliegenden Einzelanträge Fortschritte in einer polarisierten Situation. Ich habe aber darauf hinzuweisen, dass eine Mehrheit der Kommission an der Bestätigung durch die Bundesversammlung festhält.

**Ziegler Oswald (C, UR)**, Sprecher der Minderheit: Es ist richtig, dass Sie auf der Fahne einen Minderheitsantrag finden, bei dem ich als Erstunterzeichner aufgeführt bin. Der Minderheitsantrag stellt eine der zwei Extremösungen dar, wie sie damals zur Diskussion standen:

1. Kommissionsmehrheit: Bestätigung der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung;

2. Kommissionsminderheit: keine Bestätigung, alleiniger und ausschliesslicher Entscheid des Bundesrates.

Ich bin der Meinung – das habe ich in der Kommissionssitzung klar gesagt –, dass es jetzt darum geht, einen Kompromiss zu suchen. Der Kompromiss kann nur zwischen den beiden Extremträgen liegen. Deshalb verzichte ich meinerseits auf den Minderheitsantrag. Es steht aber selbstverständlich jedem anderen Mitunterzeichner frei, diesen Minderheitsantrag aufrechtzuerhalten.

Ich bitte Sie deshalb zu klären, ob er von einem anderen Mitglied der Minderheit aufrechterhalten wird oder nicht.

**Präsident:** Herr Kollege Ziegler verzichtet auf den Minderheitsantrag. – Der Antrag wird nicht aufrechterhalten, er ist zurückgezogen.

**Ziegler Oswald (C, UR):** Sie verstehen zweifellos, wenn ich zu Beginn meiner Ausführungen zu meinem Einzelantrag noch einmal festhalte, dass ich überzeugt bin, dass der Antrag der Minderheit die richtige Lösung gewesen wäre: Der Bundesrat entscheidet alleine – eine klare Aufgabenteilung, eine klare Situation. Aber – ich habe es bereits erwähnt – gefragt ist ein Kompromiss. Was mich anbelangt, so will ich einen Schritt auf einen solchen Kompromiss hin tun. Deshalb habe ich auf den Antrag der Minderheit verzichtet.

Der Kompromiss liegt darin, dass der Bundesrat für die Wahl der Staatssekretäre nicht allein zuständig ist, sondern dass deren Wahl der Bestätigung durch eine eigens für diese Bestätigungen eingesetzte Kommission bedarf. Dieser Kompromiss präjudiziert meines Erachtens den nächsten Schritt der Regierungsreform nicht. Für mich ist nämlich nur ein Kompromiss akzeptierbar, der den nächsten Schritt der Regierungsreform nicht präjudiziert.

Gemäss Antrag der Mehrheit der Kommission hat die Bundesversammlung die Wahl zu bestätigen. Gemeint ist selbstverständlich die Vereinigte Bundesversammlung, obwohl ich nicht weiss, ob dieser Antrag aufrechterhalten oder zugunsten des Kompromissvorschlags Petitpierre aufgegeben wird.

246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen also über die Bestätigung eines Staatssekretärs befinden. Meines Erachtens ist dies eine reine Alibiübung, und für Alibiübungen

ist mir das Parlament, die Vereinigte Bundesversammlung, zu gut. Einer solchen Bestätigung kann nämlich kein wirklicher Wert zugemessen werden. Zudem wird nach aussen zwischen Wahl und Bestätigung nicht unterschieden.

Wie wollen wir das den Stimmberechtigten, sollte das Referendum ergriffen werden, überhaupt klarmachen? Was ist dann schliesslich diese Bestätigung? Was ist die Wahl? Natürlich: Der Jurist begreift es und weiss, was was ist. Aber ich weiss nicht, ob das Volk hier folgen wird. Damit will ich nicht sagen, das Volk sei dumm. Aber man muss dem Volk auch nicht Fragen aufzischen, die es wahrscheinlich nicht sofort begreifen kann.

Wie wollen im übrigen 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier diese Staatssekretäre begutachten? Es ist nicht zu erwarten, dass es dem Bundesrat gelingen wird, einen Staatssekretär oder eine Staatssekretärin zu finden, der oder die allen 246 Parlamentarierinnen und Parlamentariern passt. Die guten werden sich wahrscheinlich bei einem solchen Wahl- bzw. Bestätigungsverfahren nicht zur Wahl stellen. Mit dem Antrag der Mehrheit der Kommission würden wir meines Erachtens ein Bestätigungsverfahren statuieren, das dem Ziel, gute Leute für diese Posten zu finden, entgegensteht. Wir selber tragen also dazu bei, dass wir diese Posten nicht mit guten Leuten, Frauen oder Männern, besetzen können.

Zum Antrag Petitpierre lediglich ein paar wenige Bemerkungen:

Es gäbe zwei verschiedene Staatssekretäre, nämlich bestätigte und nicht bestätigte. Es ist allerdings möglich, dass es dann doch nur eine Kategorie gäbe, denn ich glaube nicht so recht daran, dass dieses Bestätigungsverfahren durch die Vereinigte Bundesversammlung Schule machen würde.

Auch dieser Antrag sieht aber die Vereinigte Bundesversammlung als Bestätigungsinstanz vor, und dafür gilt, was ich bereits zum Antrag der Mehrheit gesagt habe.

Ich bin der Meinung, dass eine Bestätigung, wenn es nicht anders geht, durch das Parlament erfolgen soll, aber eben nicht durch das gesamte Parlament. Es wurde gesagt: Vor dem Parlament darf nur auftreten, wer durch das Parlament bestätigt wird. Diesem Begehren entspricht mein Antrag; die Kommission ist vom Parlament einzusetzen, man kann Parlamentarierinnen und Parlamentarier aussuchen, die bei der Auswahl von Personen für hochdotierte Positionen eine gewisse Erfahrung haben. Es ist also eine eigentliche Spezialkommission; diese kann mit viel Erfahrung und mit aller Seriosität die Gewählten begutachten.

Die Bestätigung durch die Kommission ist endgültig, also ein einfaches Verfahren, weder eine Verweigerung der Bestätigung noch eine Bestätigung kann an die Vereinigte Bundesversammlung weitergezogen werden. Wir haben damit ein einfaches Verfahren, bei welchem das Parlament tatsächlich etwas zu sagen hat, nicht als ganzes Parlament – dieses hat lediglich über die Wahl der Mitglieder der Kommission zu bestimmen –, sondern über die von diesem Parlament eingesetzte Kommission.

Wir haben bereits eine Kommission, die aus neun Mitgliedern des Nationalrates und aus vier Mitgliedern des Ständerates zusammengesetzt ist. Es handelt sich um die Begnadigungskommission. Selbstverständlich kann die Begnadigungskommission nicht für diesen Auftrag eingesetzt werden. Wenn aber eine solche gemeinsame Kommission beider Räte seit Jahren oder gar Jahrzehnten bei der Begnadigung gute Dienste geleistet hat, ist nicht einzusehen, wieso eine solche Kommission diese guten Dienste nicht auch bei der Bestätigung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären leisten sollte. Es steht den Fraktionen frei, Leute zur Wahl vorzuschlagen, die den hohen Aufgaben dieses Bestätigungsverfahrens genügen. Es handelt sich zudem um ein sehr einfaches Verfahren: Die Kommission ist berechtigt, sich selber ein Reglement zu geben, sie konstituiert sich ohnehin selber.

Ein Wort zur Bedeutung des Parlamentes: Es geht mir bei diesem Geschäft nicht darum, die Bedeutung, das Ansehen, das Können des Parlamentes herabzusetzen. Ich meine aber, dass es nicht Aufgabe des gesamten Parlamentes ist, eine solche Frage zu lösen. Bei einer solchen Bestätigung ist dann eben niemand verantwortlich, jeder taucht unter. Parteipolitik

wird der Suche nach der fähigsten Person im Wege stehen, das Parlament ist für diese Aufgabe nicht geschaffen, es sei denn, man sagt, das Parlament könne alles, und was es mache, sei richtig, und damit fertig. Ich meine aber, es kann eine solche Aufgabe nicht seriös erfüllen, es wird eine Alibiübung bleiben, wenn es überhaupt zu solchen Bestätigungen kommt. Deshalb glaube ich, dass wir mit dieser Aufgabe nicht die Vereinigte Bundesversammlung betrauen dürfen.

Das ist aber bei der speziell für diese Bestätigung eingesetzten Kommission nicht der Fall. Jede Parlamentarierin oder jeder Parlamentarier weiss genau, dass es nur um diese Bestätigung geht. Bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder kann Rücksicht genommen werden; jeder weiss, dass er dafür verantwortlich ist, wen er bestätigt oder nicht bestätigt. Die Gefahr, dass die Bestätigung zu einer Alibiübung wird, ist bei einer solchen Kommission überhaupt nicht vorhanden. Ich bitte Sie deshalb, dem Antrag, diese Kommission einzusetzen, zuzustimmen.

**Petitpierre Gilles (R, GE):** Comme la majorité de la commission, je suis convaincu que la solution la meilleure est celle d'une confirmation par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) de la nomination par le Conseil fédéral des secrétaires d'Etat. Mais ce point de vote n'est pas celui du Conseil national; l'interprétation de son vote négatif n'est pas facile pour autant. Ce point de vue n'est pas non plus celui du Conseil fédéral, dont la position est moins difficile à saisir. Ce point de vue inquiète enfin un groupe qui se sent minoritaire et ainsi exposé au risque que ses vues ne soient pas suffisamment prises en considération dans le choix des personnes. La nécessité de la révision en cours n'en est pas moins reconnue généralement. Il faut dès lors tenter d'empêcher que la réforme s'enlise, même si elle devait s'enliser pour de bonnes raisons et avec de bons arguments.

La solution que je vous propose avec MM. Onken et Schiesser traduit la volonté de répondre à certaines objections sans en susciter, autant que possible, de nouvelles. Elle résulte des débats que notre président, M. Huber, a eu la bonne idée d'organiser mercredi dernier, pour tenter d'éviter ou prévenir un blocage de la procédure de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration. Cette proposition n'a cependant pas pu être discutée comme telle, mais elle est une combinaison des idées émises par M. le président de la Confédération, M. le chancelier de la Confédération et nombre des membres de la commission. MM. Lanz et Hürlimann nous ont aidé à la rédiger.

1. Elle ne sacrifie pas l'idée que la qualité de secrétaire d'Etat appelle une consécration politique parlementaire si elle inclut la représentation du Conseil fédéral devant les assemblées plénières des deux Chambres. Cette consécration importe aussi vis-à-vis de l'administration, du Conseil fédéral lui-même et, indirectement, de nos partenaires étrangers.

2. Elle évite de remettre à un groupe de parlementaires (une commission existante, une nouvelle commission, une commission spéciale, un bureau, que sais-je, dans le sens de ce que propose la minorité) la responsabilité de la confirmation, avec tous les problèmes – j'y insiste – de représentativité que soulève la composition de ce groupe ou de cette commission. Pensez donc: quatre conseillers aux Etats sur 46 dans la proposition de la minorité. La compétence de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), dans le système que nous vous proposons, est assurée.

3. Elle implique que le Conseil fédéral reste parfaitement libre dans la nomination des secrétaires d'Etat, mais que ces derniers ne peuvent jouer le rôle de vice-conseillers fédéraux dans leurs relations avec nous, Chambres fédérales, qu'avec notre accord formel. Il dépend du Conseil fédéral d'avoir ou de ne pas avoir deux catégories de secrétaires d'Etat. Il le peut. Je souhaite qu'il ne le veuille pas, mais ça c'est une autre question.

4. Elle souligne que la nomination des secrétaires d'Etat est une affaire éminemment collégiale, et que le Parlement doit honorer cette idée en donnant son agrément à la liste présentée par le Conseil fédéral. Elle tient compte, ce faisant, de l'expression de certaines craintes – j'en parlais tout à l'heure –

propos des manoeuvres politiques qui pourraient se développer autour de la confirmation des secrétaires d'Etat.

Formellement, notre proposition figure dans deux lois: la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et la loi sur les rapports entre les Conseils. La nomination par le Conseil fédéral est prévue à l'article 43 alinéas 1er et 2 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, tandis que l'agrément qui est prévu à l'alinéa 3 de cette loi est lui-même régi en bonne logique par la loi sur les rapports entre les Conseils. Les secrétaires d'Etat ne pourraient représenter le Conseil fédéral devant le plénum des Chambres que si ces dernières y ont consenti par un agrément donné par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) à la liste proposée par le Conseil fédéral après son renouvellement complet. Bien entendu, en cas de vacances en cours de législature, l'agrément d'une liste complémentaire serait possible.

Je mentionne pour mémoire l'article 65bis alinéa 1er LREC qui figure aussi sur notre dépliant. On ne règle là qu'un détail: la présence dans les commissions des secrétaires d'Etat, qu'ils soient agréés ou non, n'est pas discutée. En plénum, l'exigence de la présence d'un conseiller fédéral est toujours ouverte au sens de l'article 65quinquies alinéa 3 LREC du projet de loi tel qu'il figure sur le dépliant.

Voilà le fruit des efforts qu'avec le concours de M. le chancelier de la Confédération nous avons déployés, afin de mettre en équilibre des exigences diverses – pas nécessairement contradictoires, mais diverses –, en vue d'éviter le risque excessif d'une impasse. Je souhaite que M. le président de la Confédération puisse y souscrire, de même qu'une majorité d'entre vous: c'est sa principale raison d'être; ce n'est pas sa seule vertu, puisqu'il sauvegarde l'essentiel de l'esprit que le Conseil des Etats a voulu insuffler dans cette réforme.

**Rhinow René (R, BL):** Wir waren uns in diesem Rat mehrheitlich darin einig, dass die Bundesversammlung zwar die Wahl der Staatssekretäre nicht selbst vornehmen, diese aber bestätigen soll. Nur so erhalten die Staatssekretäre das nötige Gewicht, um nach aussen und nach innen, auch uns gegenüber, mit dem nötigen Rückhalt auftreten zu können.

Nun stehen wir vor der paradoxen Situation, dass nach der nationalrätlichen Debatte diese parlamentarische Bestätigung für die einen eine *conditio sine qua non* für ihre Zustimmung, für andere aber im Gegenteil einen entscheidenden Grund für die Ablehnung der Staatssekretäre bildet. Dritte wiederum wollen sie so oder so nicht, offenbar weil für sie eine handlungsfähige Regierung kein erstrebenswertes Ziel darstellt.

Wer nach wie vor der Meinung ist, der Bundesrat sei wirklich auf dieses neue Führungsinstrument angewiesen, muss sich in dieser Lage überlegen, wie die Vorlage eine Mehrheit in beiden Räten erzielen kann. Dabei scheint mir unausweichlich zu sein, dass wir am Grundsatz der parlamentarischen Bestätigung festhalten. Doch die Form dieser Bestätigung kann verändert werden. Vielleicht gelingt es auf diese Weise, für all diejenigen eine Brücke zu bauen, die grundsätzlich zur Vorlage stehen.

Uns liegen neben dem Kommissionsantrag zwei Einzelanträge vor, die in diese Richtung gehen. Sie sind soeben begründet worden. In der Kommission zeichnete sich aber keine Mehrheit für die eine oder andere Lösung ab. Persönlich würde ich den Antrag Ziegler Oswald vorziehen. Ich habe mich in der Kommission dafür eingesetzt, freilich zum Teil mit anderen Gründen, als sie uns Herr Ziegler soeben vorgetragen hat. Dieser Antrag scheint mir trotzdem die beste Lösung zu sein, wenn wir im Interesse der Konsensfindung von der Bestätigung durch das Plenum der Vereinigten Bundesversammlung abrücken wollen. Ich frage mich aber, wie wir in dieser gespaltenen Situation verfahren sollten. Denn wir sind nach den Erfahrungen in den Kommissionsberatungen wahrscheinlich nicht in der Lage, mit überzeugender Mehrheit einen Kompromiss zu beschliessen; dann ist erst noch offen, ob gerade dieser Kompromiss vom Nationalrat übernommen wird.

In diesem Sinn bin ich nach reiflicher Überlegung vorläufig für Festhalten, verbunden aber mit dem klaren Signal, dass wir in dieser Frage grundsätzlich kompromissbereit sind. Dies gibt dem Nationalrat die Möglichkeit, seine Kompromissvariante zu beschliessen, denn es kommt bei diesem Geschäft offen-

bar vor allem darauf an, dass im Nationalrat eine Mehrheit gefunden wird, welche sich hinter die Einführung von Staatssekretären stellen kann.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, vorläufig an unserer Lösung festzuhalten, damit der Nationalrat – beispielsweise anhand der beiden Anträge aus unserem Rat – in dieser Frage einen Kompromiss zwischen der Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung nach unserer ursprünglichen Lösung und der blossen Wahl durch den Bundesrat finden und beschliessen kann.

Ich habe kürzlich der Presse entnommen, dass es drei Voraussetzungen braucht, um Mitglied der eidgenössischen Räte zu werden. Ich möchte Ihnen das nicht vorenthalten: Man müsse sowohl kleine Reformen mit dem Hinweis auf die fehlende Gesamtschau wie auch Gesamtkonzepte mit der Forderung nach kleinen Schritten verschieben können, und schliesslich müsse man immer aufpassen, in welcher Debatte man sich gerade befinde. (*Heiterkeit*)

Hier haben wir die Möglichkeit zu handeln. Hüten wir uns, uns in einer solchen Debatte zu verlieren und am Schluss überhaupt nichts zustande zu bringen.

**Bieri Peter (C, ZG):** Als neues Mitglied Ihres Rates durfte ich seit meinem Amtsantritt als ständiges Ersatzmitglied an den Sitzungen der Kommission teilnehmen, welche dieses Geschäft vorbereitet hat. Erlauben Sie mir deshalb, meine Gedanken zur Frage der Wahlbestätigung zu äussern.

Die Vorgeschichte hat gezeigt, dass die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre und -sekretärinnen zum zentralen Punkt der ganzen Vorlage geworden ist. Ich habe mich in der Kommission, welche letzte Woche dieses Thema noch einmal im Sinne der Konsensfindung aufgenommen hat, für die Bestätigung durch eine spezielle gemischte Kommission von Ständeräten und Nationalräten ausgesprochen, wie dies jetzt von Herrn Ziegler Oswald beantragt wird.

Ich begründe dies wie folgt: In der zu definierenden Stellung der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen zwischen Verwaltung und Bundesrat wäre die Bestätigung durch eine parlamentarische Kommission der adäquate Mittelweg. Damit würden wir die Stellung der Staatssekretäre nicht auf die Stufe des Bundesratswahlorgans heben, andererseits wäre ihre Bestätigung dem Einfluss des Parlamentes auch nicht völlig entzogen.

Ein zweiter Grund für die Bestätigung durch eine Kommission liegt meines Erachtens in deren Kompetenz. Eine in der Anzahl der Mitglieder beschränkte Kommission hat doch die wesentlich bessere Möglichkeit, einen vom Bundesrat vorgeschlagenen Kandidaten oder eine Kandidatin echt daraufhin zu prüfen, ob er oder sie die fachlichen, die politischen und die menschlichen Fähigkeiten mitbringt, welche dieses Amt erfordert. Im geschlossenen Gremium einer Kommission kann ein Kandidat vorgestellt, angehört und befragt werden. So kann man sich ein einigermaßen sicheres Bild eines Kandidaten machen. Ich finde dies auch dem Kandidaten gegenüber wesentlich korrekter. Wenn wir z. B. Bundesrichter wählen, die wir persönlich nicht kennen und die wir objektiv gesehen nur schwer beurteilen können, ist dies doch eine mehr oder weniger unbefriedigende Situation.

Persönlich hege ich mehr Vertrauen in die Auswahl einer Kommission als in die eines Gremiums, das bloss auf die Empfehlung einer Partei quasi in absentia eine Wahl vornimmt.

Mein drittes Argument ergibt sich aus dem Mangel des Antrags von Herrn Kollege Petitpierre, der eine Liste vorgelegt haben möchte. Wie will ich meinen Unwillen gegen einen bestimmten Staatssekretär oder eine -sekretärin kundtun, wenn ich mit den anderen neun Vertretern zufrieden bin? Wie soll ich und wie soll der Bundesrat eine abgewiesene Liste interpretieren, ja darauf reagieren? Ich kann mir auch die Situation vorstellen, dass der einen Gruppe dieser Staatssekretär genehm ist, während in der anderen Gruppe ein anderer auf der schwarzen Liste steht. Ich halte den Vorschlag einer Liste, die zwar Namen enthält, aber doch als Liste keine Personen darstellt, für ein wenig zweckmässiges Instrument.

Aufgrund der dargelegten Vorteile, der gemeinsamen Diskussion und aufgrund der Nachteile der Listenbestätigung empfehle ich Ihnen, den Antrag Ziegler Oswald zu unterstützen.

**Jagmetti Riccardo (R, ZH):** Ich habe Ihnen schon angekündigt, und es ist auch nichts Neues, dass ich der Meinung bin, die Vertretung im Parlament sei an die Bestätigung durch das Parlament zu knüpfen. Der Bundesrat ist anderer Auffassung. Wenn ich ihm nicht folgen kann, ist das keine Frage der Erstarung, und es ist für mich auch kein Problem der Zweckmässigkeit, sondern eine Frage, die mit unserem Verständnis der Funktion der verschiedenen Staatsorgane zusammenhängt. Wir haben in der Schweiz – nicht ganz frei erfunden – das System der gestaffelten Verantwortung von relativ unabhängigen Organen. Die Regierung – ich spreche, Herr Bundespräsident, ganz bewusst nicht von der Exekutive, sondern von der Regierung – hat eine Führungsaufgabe. Sie hat diese auch bei der Gesetzgebung, und sie nimmt sie wahr, indem sie die Richtung angibt, durch ihre Anträge, durch die Vorschläge, durch die Fragen, die sie aufgreift. Das Parlament gestaltet die Erlasse. Wir haben eine andere Finanzordnung beschlossen, als der Bundesrat beantragt hatte, eine andere 10. AHV-Revision, ein anderes Krankenversicherungsgesetz, einen anderen Landwirtschaftsartikel. Das ist nicht systemwidrig, sondern in der Schweiz absolut systemkonform, weil neben der Führungsaufgabe der Regierung die Gestaltungsfunktion des Parlamentes steht, das für den Inhalt die Verantwortung hat.

Und den letzten Entscheid – das haben wir am 12. März 1995 wieder erlebt – haben die Bürger, die am Inhalt nichts mehr ändern, aber insgesamt ja oder nein sagen können. Dieses Konzept entspricht – das wissen wir ja alle – nicht jenem der anderen Staaten, wo sich die Regierung auf eine parlamentarische Mehrheit stützt, aber dann auch erwarten kann, dass das Parlament das genehmigt, was sie vorschlägt. Nur ist dort der Vorschlag sehr stark bestimmt durch den Willen der Mehrheitspartei oder vorgegeben durch den Koalitionsvertrag. Und bei uns erarbeiten wir das bei jeder einzelnen Vorlage.

Nun liebäugeln bei uns – das erkennen wir auch – verschiedene Leute mit dem ausländischen System. Ich gehöre nicht zu diesen Leuten, weil nach meiner Auffassung diese gestaffelte Verantwortung von drei relativ unabhängigen Organen einen wesentlichen Teil unserer Staatsstruktur ausmacht. Aber diese Staatsstruktur bedingt natürlich den Dialog. Man kann dann nicht einfach folgen, sondern man muss die Beschlüsse erarbeiten und miteinander besprechen. Das Parlament muss den Dialog mit den politisch Verantwortlichen führen, nicht mit der Verwaltung, auch wenn diese durch hervorragende Persönlichkeiten vertreten ist.

Es geht mir beim Ganzen überhaupt nicht um die Qualifikation der Leute, denn alle, die hier in Frage kommen, haben zweifellos persönlich einen hohen Grad an Qualifikation. Es geht mir um die Einbindung in die politische Verantwortung, denn das Parlament betrachtet sich nicht als Zustimmungsorgan der Regierung, sondern das Parlament will gestalten, und zwar im Dialog mit der Regierung, Herr Bundespräsident!

Ist die Lösung unpraktikabel? Herr Ziegler Oswald und Herr Bieri haben gesagt, wir würden Leute wählen, die wir nicht kennen, oder für die Besetzung von Posten, bei denen sich das nicht ohne weiteres rechtfertigen lasse, die Vereinigte Bundesversammlung zusammenrufen. Vergessen wir nicht: Wir wählen in der Vereinigten Bundesversammlung die nebenamtlichen Ersatzrichter des Bundesgerichtes. Die Staatssekretäre stehen uns nachher viel näher, weil wir in unmittelbarem Dialog mit ihnen stehen, und wir kennen sie auch. Diese Chefbesamten, die hier in Frage kommen, sind uns von ihrer Arbeit her bekannt, es sind also nicht einfach irgendwelche Aussenseiter, von denen nie jemand etwas gehört hat. Das möchte ich Herrn Ziegler noch zu bedenken geben.

Ich glaube, dass der Wähler sehr gut unterscheiden kann zwischen den Personen, die wir wählen, und jenen, bei denen wir die Wahl bestätigen. Wir können dem Bürger sehr gut sagen, dass wir dem Bundesrat keine Staatssekretäre aufdrängen wollen, die er nicht von sich aus wählt. Er wählt, aber unsere Gesprächspartner sollten Persönlichkeiten sein, zu denen auch wir ja gesagt haben und die wir damit in die politische Verantwortung einbinden. Das lässt sich meines Erachtens dem Bürger durchaus erklären.

Persönlich neige ich nach wie vor zum Festhalten, möchte aber signalisieren, dass ich mich auch der Lösung von Herrn

Petitpierre anschliessen könnte und in der Aufteilung der Staatssekretäre in zwei Kategorien kein entscheidendes Hindernis sehe. Darf ich Sie nur darauf hinweisen, dass auch in Deutschland zwei Kategorien von Staatssekretären tätig sind: Die beamteten Staatssekretäre, die nicht im Parlament auftreten, aber als Chefbeamte Weisungsrecht innerhalb der Verwaltung haben, und die parlamentarischen Staatssekretäre, nämlich gewählte Parlamentarier, die im Parlament auftreten können, aber kein Weisungsrecht innerhalb der Verwaltung haben, weil sie nicht dort angesiedelt sind? Das geht offenbar in einem grösseren Land als dem unseren durchaus, und ich sehe darin kein Hindernis für den Antrag von Herrn Petitpierre. Einfacher scheint mir die Lösung der Kommissionsmehrheit, aber wie gesagt, ich könnte mich auch dem Antrag von Herrn Petitpierre anschliessen und glaube, dass wir die Personen durchaus kennen und daher in der Lage sind, diese Aufgabe wahrzunehmen. Man kann das in einer Gesamtliste machen, damit keine Unterschiede in den Stimmenzahlen nach aussen in Erscheinung treten; das kann man machen, um entsprechenden Bedenken Rechnung zu tragen. Bitte betrachten Sie doch das Parlament nicht als ein Organ, das die Vorlagen der Regierung nur bestätigt, sondern als ein gestaltendes Organ, das den Dialog mit der Regierung direkt führen will.

**Schiesser Fritz (R, GL):** Ich war ursprünglich ein vehementer Verfechter unserer Position, die wir in der ersten Beratung eingenommen haben, und ich bin immer noch der Auffassung, dass diese Position an sich – völlig losgelöst vom weiteren Verfahren – nach wie vor die richtige wäre. Aber man wird auch einsehen müssen, dass man eine noch so richtige Position gegen einen grossen Widerstand nicht durchsetzen kann. Und wenn man das einsieht, dann muss man entweder mit dem Kopf gegen die Wand rennen oder einen anderen Weg einschlagen. Ich bevorzuge die zweite Variante und bitte Sie deshalb, den Antrag von Herrn Petitpierre zu unterstützen. Auf zwei Punkte, die ich im Zusammenhang mit diesem Antrag noch gerne erwähnt haben möchte, komme ich noch zurück. Ich möchte vorausschicken, dass ich es sehr begrüsse, dass der Antrag der Kommissionsminderheit zurückgezogen wurde. Offensichtlich herrscht die Einsicht vor, dass irgendeine Bestätigung, welcher Art auch immer, für die Staatssekretäre notwendig ist, wenn sie die Funktionen sollen ausüben können, die wir ihnen zubilligen möchten.

Im übrigen ist diese Bestätigung nicht so aussergewöhnlich. Ich darf immerhin daran erinnern, dass unsere Bundesverfassung in Artikel 85 Ziffer 4 ausdrücklich vorsieht, dass es der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleibt, «auch die Vornahme oder Bestätigung weiterer Wahlen der Bundesversammlung zu übertragen». Auch wenn es bis heute keinen entsprechenden Präzedenzfall der Bestätigung gegeben hat, so hat es ihn immerhin in bezug auf die Übertragung von Wahlen gegeben. Es wäre ja nichts Aussergewöhnliches, wenn wir nun diese Bestimmung, die unsere Väter in der Verfassungsgebung vorgesehen haben, auf den vorliegenden Fall anwenden. Die Bestätigung der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung stünde in perfekter Übereinstimmung mit Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung.

Nun zum Antrag Ziegler Oswald: Kollege Ziegler schlägt vor, dass eine aus neun Nationalräten und vier Ständeräten bestehende Kommission diese Bestätigung vornimmt. Diese Zusammensetzung entspricht der Zusammensetzung der Begnadigungskommission. Ich nehme an, dass das ein reiner Zufall ist. Ich gehe nicht davon aus, dass man gleichzeitig die Begnadigungskommission als Bestätigungskommission für die Staatssekretäre vorsehen möchte. Aber da zeigt sich doch auch schon die Problematik. Will man eine neue ständige Kommission einsetzen, die ausschliesslich die Aufgabe hat, die Staatssekretäre zu bestätigen? Ich bin überzeugt davon, dass nach einigen Jahren selbst die Mitglieder nicht mehr zur Kenntnis nehmen, dass sie dieser Kommission angehören.

Wie sollen denn die Mitglieder dieser Kommission ausgewählt werden? Man hat gesagt, man möchte die erfahreneren Mitglieder des Rates in diese Kommission abordnen. Es wird nicht einfach sein, diese Kommission zusammenzusetzen. Im

übrigen wird diese Kommission eine Sonderkommission sein und bleiben. Ich frage mich, ob das richtig ist.

Noch etwas zum Einwand von Herrn Bieri gegen die Bestätigung mittels einer Liste: Natürlich ist es nicht sehr sympathisch, wenn man als Bestätigungsorgan eine Liste vorgelegt bekommt und dazu nur ja oder nein sagen kann. Wir haben in der Kommission denn auch um diesen Kompromiss gerungen. Den Widerstand des Nationalrates vor Augen haben wir erkannt, dass wir hier einen Schritt machen müssen, um jene politische Kraft innerhalb der Bundesratsparteien für diese Vorlage zu gewinnen, die im Nationalrat abgesprungen ist. Wir können nicht in einen Referendumskampf gehen, wenn derart starke Kräfte gegen diese Vorlage antreten. Der Antrag Petitpierre ist ein Kompromiss, ein Entgegenkommen an die Sozialdemokratische Partei im Hinblick auf die Einwände, die von dieser Seite gegen die Bestätigung im Einzelfall vorgebracht worden sind. Sagen wir das doch ganz offen. Andererseits ging es darum, den Widerstand des Bundesrates zu überwinden. Der Bundesrat wollte überhaupt keine Bestätigung, weder durch das Plenum noch durch eine Kommission. Der Antrag Petitpierre trägt diesen Widerständen Rechnung. Er bietet eine Ausgangslage, auf die man sowohl von seiten des Bundesrates als auch von seiten der Sozialdemokraten sollte einschwenken können. Es wäre gut, wenn wir im Ständerat ein Zeichen setzten.

Natürlich können wir heute an unserer ursprünglichen Position festhalten und sagen: Wir sind kompromissbereit, der Nationalrat soll einen Schritt entgegenkommen. Was aber, wenn der Nationalrat das nicht tut? Dann werden wir es schwer haben.

Wenn wir aber heute ein klares Zeichen setzen, indem wir uns für den Antrag Petitpierre aussprechen, haben wir einen Schritt getan, der den Nationalrat dazu veranlassen müsste, uns ebenfalls entgegenzukommen. Wenn wir verharren, kann das dazu führen, dass auch der Nationalrat verharrt. Dann sind die Fronten erstarrt, und das sollten wir vermeiden.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag Petitpierre zuzustimmen. Es ist ein guter Antrag im Rahmen des Möglichen, und er zeigt dem Nationalrat, dass wir ihm entgegenkommen.

**Onken Thomas (S, TG):** Ich möchte zunächst einmal die klare Haltung unserer Kommission unterstützen, die von der Notwendigkeit dieser Regierungsreform überzeugt ist – wie im übrigen auch unser Rat –, die sich gegen die meines Erachtens opportunistische Aufteilung der Vorlage ausgesprochen hat und die erneut ganz entschieden für die wirkungsvolle Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretäre eintritt. Wir sind uns auch in der Frage einig, dass die Staatssekretäre – oder zumindest ein Teil davon – ausdrücklich parlamentarisch bestätigt werden sollen. Die Frage ist nur, in welcher Form das zu geschehen hat. Natürlich wäre es eine folgerichtige und sehr konsequente Lösung, wenn wir erneut bekräftigen würden, was wir in der ersten Beratung beschlossen haben, nämlich dass diese Akkreditierung der Staatssekretäre durch die Vereinigte Bundesversammlung erfolgen muss, wie uns das Herr Rhinow soeben nochmals vorgeschlagen hat.

Wir stehen nun aber einmal im Differenzbereinigungsverfahren und haben uns deshalb in der Kommission zu Recht aufgemacht, eine Lösung zu suchen, die mehrheitsfähig ist, die dem Nationalrat und seinen erst zu nehmenden Überlegungen entgegenkommt, die aber auch in einer Volksabstimmung bestehen kann. Denn darum geht es doch letztlich: nicht um ein Entgegenkommen an den Nationalrat, sondern darum, dass wir eine Lösung finden müssen, die wir vor der Bevölkerung vertreten können, die dort auch Anklang findet und mehrheitsfähig ist.

Die generelle Bestätigung durch die Bundesversammlung ist es nicht. Sie ist so sehr bestritten, dass sie wahrscheinlich massiv unter Beschuss käme und damit die Vorlage als Ganzes gefährden würde. Deshalb bin ich für die Suche nach einer vermittelnden Variante. Da haben wir nur zwei Vorschläge, denjenigen von Herrn Ziegler Oswald und denjenigen von Herrn Petitpierre. Ich bekenne ebenfalls, wie mein Vorredner, Herr Schiesser, dass ich mich der Lösung von Herrn Petitpierre anschliessen möchte. Herr Ziegler sieht eine dreizehn-

köpfige Kommission vor. Diese soll alle Staatssekretäre bestätigen, und zwar unmittelbar nach der Wahl, bzw. die Wahl durch den Bundesrat wird von der Bestätigung dieser Kommission abhängig gemacht.

Der Antrag Petitpierre will hingegen nur diejenigen bestätigen lassen, die den Bundesrat im Plenum unseres Rates und des Nationalrates vertreten sollen, die uns also hier gegenüber sitzen und damit eine vorrangige, bedeutungsvolle und im eigentlichen Sinne «politische» Aufgabe versehen werden. Für diese ist die Bestätigung unerlässlich. Für andere Staatssekretäre jedoch, die den Bundesrat in anderen, im Gesetz ebenfalls vorgesehenen Funktionen entlasten sollen, ist sie auch meines Erachtens nicht zwingend.

Wir haben bisher schon Staatssekretäre gehabt und sehr gut mit ihnen zusammengearbeitet, in den Kommissionen beispielsweise. Wenn sie uns allerdings hier gegenüber sässen und im Plenum ihre Bundesrätin oder ihren Bundesrat vertreten wollten, dann kommt da ein neues Element dazu, das der Bestätigung und damit Legitimierung durch das Parlament bedarf. Das ist der erste wesentliche Unterschied.

Der zweite Unterschied ist, dass die Kommission immer sofort nach der Ernennung entscheiden muss, während bei der Lösung Petitpierre diese Akkreditierung, diese Bestätigung, auch erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann. Zu einem Zeitpunkt, wo sich die betreffende Persönlichkeit uns gegenüber vielleicht schon in den Kommissionen besser bekannt gemacht, bewährt hat, wo wir sie kennen, wo wir sie besser einschätzen können, wo wir in voller Kenntnis des Menschen und seiner Qualitäten den Entscheid treffen können, ob eine Vertretung des Bundesrates in den Räten zweckmässig ist oder nicht.

Diese Entflechtung von Ernennung bzw. Wahl und von parlamentarischer Bestätigung scheint mir auch ein wesentliches Element zu sein, das bei der allemal schwierigen Entscheidung, die wir zu treffen haben, hilfreich ist.

Schliesslich ein weiterer Unterschied, auf den schon hingewiesen wurde: Herr Ziegler Oswald möchte diese generelle Akkreditierung durch eine Kommission vornehmen lassen, Herr Petitpierre sieht für eine bestimmte Kategorie von Staatssekretären eine Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung vor. Dazu ist zu sagen: Mag diese Kommission noch so gut zusammengesetzt sein, mögen dort die weisesten und weitsichtigsten von uns vereinigt sein, die Kommission wird nie ein Spiegel für alle 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier sein können. Die Bekräftigung durch die Kommission wird im Vergleich immer leichtgewichtiger sein, stellt niemals den gleichen Akt der Legitimierung für die Staatssekretäre dar wie die Zustimmung der 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Vereinigten Bundesversammlung. Das hat einen anderen Stellenwert. Jeder einzelne und jede einzelne von uns ist in die Verantwortung genommen und kann den Entscheid dann auch in anderer Art und Weise mittragen.

Um dieses Gewicht zu geben, um diese wirkliche parlamentarische Legitimierung zu verleihen, braucht es die Vereinigte Bundesversammlung – aber eben nur für diejenigen, die tatsächlich mit dem Mandat der Vertretung des Bundesrates vor den beiden Räten betraut werden sollen.

Ich weise abschliessend darauf hin, dass die Lösung von Herrn Petitpierre viel näher bei den Intentionen, bei den Wünschen des Bundesrates liegt, der ja an sich von dieser Bestätigung nach wie vor ganz absehen möchte, der hier aber immerhin die Möglichkeit erhält, uns diejenigen vorzuschlagen, von denen er annehmen kann, dass sie die Akkreditierung durch die Vereinigte Bundesversammlung erhalten. Dieses Vorschlagsrecht möchte ich dem Bundesrat gerne einräumen. Darum sprechen meines Erachtens mehr und überzeugendere Gründe für die Variante unseres Kollegen Petitpierre. Ich werde deshalb seinem Antrag zustimmen.

**Villiger** Kaspar, Bundespräsident: Gestatten Sie auch noch dem Vertreter des Bundesrates, sich hier eingehend zur Sicht des Bundesrates zu äussern, denn ich bitte Sie immerhin zu berücksichtigen, dass der Bundesrat mit diesen Staatssekretären arbeiten muss, und das ist nicht ganz unerheblich.

Ich weiss, dass vielen von Ihnen diese parlamentarische Bestätigung der Staatssekretäre am Herzen liegt. Es fällt einem alt Ständerat nicht ganz leicht, hier eine Meinung zu vertreten, die Ihrer Mehrheitsmeinung widerspricht – ich tue es nicht gerne, aber ich tue es aus Überzeugung.

Der Bundesrat ist ganz klar und eindeutig der Meinung, es sei auf die Bestätigung der Wahl der Staatssekretäre durch die Bundesversammlung zu verzichten, und zwar deshalb, weil der entscheidende Unterschied zwischen Mitgliedern des Bundesrates und Staatssekretären durch diese Bestätigung in einer Weise verwischt würde, die sich letztlich negativ auf die Regierungstätigkeit auswirken würde und könnte.

Sie sollten auch die volle politische Verantwortung für die Berufung der Staatssekretäre beim Bundesrat belassen. Der Bundesrat ist überzeugt, dass es für das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen ihm und den neuen engsten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nötig ist, dass er voll verantwortlich wählen kann. Die Auswahlkriterien dürfen nicht von aussen indirekt beeinflusst werden.

Ein parlamentarischer Bestätigungsvorbehalt würde den Bundesrat nämlich in der Praxis in seiner Wahlfreiheit faktisch sehr stark einschränken. Es liegt doch auf der Hand, dass diese parlamentarische Bestätigung die Wahl im voraus entscheidend beeinflusst. Es glaubt doch niemand, dass das parteien- und gruppenpolitische Kalkül nicht sofort die Wahl ganz entscheidend beeinflussen würde. Das, so meine ich, sollte eben gerade bei diesen Managern, wenn ich sie so bezeichnen darf, nicht der Fall sein. Staatssekretäre müssen sich vorwiegend durch ihre fachlichen Kenntnisse, durch ihre Führungsfähigkeit auszeichnen. Sie sind wohl herausgehoben, das ist richtig, haben aber weder staatspolitisch noch staatsrechtlich die Position von Regierungsmitgliedern einzunehmen. Dazu würden sie aufsteigen, wenn die Bundesversammlung die Wahl zu genehmigen hätte, denn dieser Genehmigungsvorbehalt und die Wahl selber liegen nicht so weit auseinander. Dadurch würden ganz eindeutig die Verantwortlichkeiten vermischt.

Wenn der Bundesrat für seine Politik und für die Verwaltungsführung gegenüber dem Parlament wirklich die volle Verantwortung weiterhin tragen soll – das sollten Sie ihm zugeben und ihn dabei auch behaften –, dann muss er die wichtigsten personalpolitischen Entscheide unbeeinflusst vom Parlament fällen können.

Nun, in allen umliegenden europäischen Ländern ist das Parlament an der Wahl der Staatssekretäre ebenfalls nicht mitbeteiligt. Die Regierungen oder die Regierungschefs selber wählen die Staatssekretäre oder schlagen sie vor und lassen sie formell durch das Staatsoberhaupt wählen. Ich bin mir bewusst, dass direkte Vergleiche schwierig sind, weil auch die Begriffe etwas unterschiedlich verwendet werden.

Ich bin durchaus der Meinung von Herrn Jagmetti, was seine Beurteilung unseres Regierungssystems als Ganzes angeht, nur glaube ich, dass seine Folgerung, dass das zur Bestätigung der Staatssekretäre führe, nicht zwingend ist. Man kann seine Meinung auch zu diesem System haben – und ich habe die gleiche Meinung –, ohne dass man daraus direkt diese Bestätigung ableitet. Ich weiss auch, dass in den anderen Ländern mit parlamentarischen Systemen die Fronten zwischen Regierung und Parlament anders verlaufen. Die Regierungsfaktion und die Regierung sind faktisch ein Machtkartell. Das führt, so meine ich, auch zu einer schlechteren Kontrolle der Regierungs- und der Verwaltungstätigkeit. Deshalb werden dort die Staatssekretäre häufig in Form von Absprachen im Regierungslager bestimmt. Wer sie schliesslich formell ernannt, ist nebensächlich, aber es ist nie das Parlament. In den meisten Staaten werden nicht einmal die Minister durch das Parlament gewählt. Im Vergleich zum Ausland hat jede Bundesrätin und hat jeder Bundesrat für sich allein eine so hohe Legitimation, wie sie in den anderen europäischen Staaten nur die Staats- und Regierungschefs selber haben – soweit sie nicht vom Volk gewählt werden. Es wäre wirklich nicht gerechtfertigt, den Staatssekretären eine ähnlich hohe Legitimation bzw. eine fast höhere Legitimation zu verschaffen, als sie die Minister in anderen Ländern haben.

Ich glaube auch, dass die parlamentarische Bestätigung für die Akzeptanz der Staatssekretäre auf dem internationalen

Parkett nicht nötig ist. Niemand kommt international auf die Idee, von schweizerischen Staatssekretären eine höhere Legitimation zu verlangen als von den eigenen.

Von viel grösserer Bedeutung ist der Zugang der Staatssekretäre zum Kabinett. Das haben wir ja in Artikel 17 des Gesetzes vorgesehen, das ist wichtig. Massgebend für das Gewicht im Ausland sind also Zugang zum Kabinett, tatsächliche materielle Entscheidungskompetenzen respektive Entscheidungsspielraum und natürlich die Kompetenz in der Sache.

Von Befürwortern der parlamentarischen Bestätigung wird heute die Legitimation gegenüber den parlamentarischen Gremien ins Feld geführt, so wird das auch hier von einigen gesehen. Ich meine aber, dass die Staatssekretäre wirklich in wichtigen Führungs- und Vertretungsfunktionen eingesetzt sind. Das ist mehr als schlichtes Verwaltungstechnisches, administrierendes Tun. Das ist ein Handeln mit einer gewissen politischen Relevanz. Hier stimme ich den Befürwortern der parlamentarischen Bestätigung durchaus zu. Aber ich meine, dass für dieses Handeln die eigene politische Verantwortlichkeit unmittelbar durch den vorgesetzten Departementsvorsteher geltend gemacht werden muss, der ja Sanktionen bis zur Entlassung ergreifen kann.

Eine unmittelbare Verantwortlichkeit der Staatssekretäre gegenüber dem Parlament würde die Staatssekretäre in eine Art Regierungsposition heben, die den Bundesrat als Regierungsorgan seiner umfassenden politischen Verantwortlichkeit gewissermassen entkleiden würde, und das wäre falsch. Das könnte zu einem Friktionspotential zwischen Bundesrat und Staatssekretären führen, was letztlich nicht zu mehr Effizienz, sondern zu mehr Reibungsverlusten führen würde. Damit hätten wir das Gegenteil von dem erreicht, was wir mit der Reform wollten.

Schon jetzt können ja parlamentarische Kommissionen mit hohen *Verwaltungsvertretern* tagen, das hat sich – meine ich – bewährt. Der Bundesrat wird nach Möglichkeit natürlich selber kommen. Er hat ein Interesse, dort dabeizusein, wo die Entscheide fallen. Aber bei gewissen Geschäften kann es auch ohne ihn gehen, und das würde ja ohnehin mit den Staatssekretären bereits eine Aufwertung erfahren. Die Voraussetzungen für ein wirksames Auftreten vor den parlamentarischen Gremien sind also nicht die parlamentarische Bestätigung, sondern Fachkompetenz und Vertrauen zwischen dem Staatssekretär und dem zuständigen Departementsvorsteher. Nun komme ich zu den beiden Vermittlungsvorschlägen der Herren Ziegler Oswald und Petitpierre. Sie haben Kompromissvorschläge unterbreitet, um mit dem Nationalrat eine Einigung zu suchen und damit zu signalisieren, dass hier im Ständerat eine gewisse Kompromissbereitschaft bestehen könnte. Ich finde das verdienstvoll und möchte dafür danken.

Ich darf Ihnen sagen: Wenn auf der Basis dieser beiden Vorschläge eine Einigung möglich wäre, dann würde sich der Bundesrat dem nicht widersetzen. Alles, was nicht eine vollständige Bestätigung ist, scheint dem Bundesrat eine bessere Lösung zu sein.

Der Antrag von Herrn Ständerat Ziegler hat aus der Sicht des Bundesrates zwei Vorteile: Als erstes ist der Legitimationsgrad – wenn ich so sagen will – schwächer als bei einem Bundesrat. Es ist also eine klare Unterscheidung zwischen einem Bundesrat und einem Staatssekretär, das ist der erste Vorteil. Der zweite: Die Bestätigung findet nicht im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit statt, mit grossen Diskussionen und persönlichen Erklärungen usw., und damit wird natürlich die Politisierung der Wahl gedämpft. Damit könnte der Bundesrat leben.

Ich muss zum Vorschlag von Herrn Petitpierre sagen, dass er eine gewisse Eleganz hat – wenn ich das so ausdrücken darf –, die mir einleuchtet, und zwar deshalb, weil er die Wahl und den Einsatz der Staatssekretäre klar vom Recht zum Auftritt vor den Räten trennt. Damit sind die Verantwortlichkeiten an sich sehr klar geregelt, und einer der wichtigen Einwände des Bundesrates wird damit hinfällig. Die Diskussion bei der Genehmigung, der Akkreditierung – wenn Sie so sagen wollen – vor dem Parlament kann allerdings wieder kommen, aber es scheint mir, dass doch die eigentlichen Verantwortungen sehr viel klarer geregelt sind, als es bei einer umfassenden Bestätigung durch das Parlament der Fall wäre. Dem Einwand vieler

Parlamentarier, man wolle nicht einfach höhere Beamte sozusagen vor den Räten antraben lassen, könnte damit Rechnung getragen werden.

Die parlamentarische Bestätigung – das sehe ich schon – hat natürlich auch eine gewisse politische Vorwirkung. Der Bundesrat wird sich gut überlegen müssen, wen er zum Staatssekretär wählt, wenn er nachher vor hat, ihn vor dem Plenum parlamentarisch bestätigen zu lassen. Das hat eine Vorwirkung, und der Bundesrat wird natürlich versuchen, keine Staatssekretäre zu wählen, deren Bestätigung nachher gefährdet wäre.

Aber er kann zum Beispiel in Bereichen, in denen er ohnehin die Geschäfte selber vertreten will, auf diese Bestätigung verzichten. Er kann die Staatssekretäre auch international als Manager einsetzen. Er kann auch diese Bestätigung erst beantragen, wenn ein Staatssekretär seine Sporen aberdient hat, wenn er gezeigt hat, dass er etwas kann. Zusammenfassend meine ich, dass der Bundesrat mit dieser Lösung leben könnte.

Ich sage noch einmal, dass eine Bestätigung gemäss Antrag der Mehrheit Ihrer Kommission und gemäss Ihres Beschlusses als Erstrat vom Bundesrat klar abgelehnt wird. Herr Ziegler hat den Antrag der Minderheit, der dem Bundesrat am liebsten wäre und mit seinem Entwurf identisch ist, zurückgezogen. Es hat niemand den Bundesrat gefragt, ob er darauf beharren möchte. Ich bin mir über die Chancen im klaren, wenn ich alleine darauf beharren würde. Ich verzichte deshalb auf die Verteidigung des Antrages, der dem Bundesrat am liebsten wäre. Der Bundesrat kann mit beiden Kompromissen leben. Er würde aber dem Antrag Petitpierre tendenziell den Vorzug geben. Sie müssen jetzt selber entscheiden. Ich habe mich nicht darüber zu äussern, wie Sie entscheiden sollen. Ich kann mir nur wünschen, dass Sie bei Ihrer Meinungsbildung den Bundesrat nicht völlig vergessen und ausser acht lassen. *Aber mir schiene es psychologisch, wenn Sie eine Einigung mit dem Nationalrat suchen, doch geschickter, dem Nationalrat ein Signal zu geben, dass Sie vielleicht bereit wären, einen Kompromiss einzugehen, und vielleicht auch schon in welche Richtung.*

Die Lösung der Kommissionsmehrheit ist im Nationalrat eventualiter einmal angenommen, bei der definitiven Abstimmung jedoch abgelehnt worden; eventualiter ist sie vielleicht deshalb angenommen worden, damit man sie nachher um so leichter ablehnen konnte. Das kann ich nicht beurteilen. Aber es wäre wahrscheinlich doch besser, wenn Sie dem Nationalrat die Richtung, in der Sie den Kompromiss sehen könnten, etwas vorgeben würden, und nicht einfach beharren; dann beharrt der Nationalrat wieder, und es gibt ein fruchtloses Hin und Her.

Zusammenfassend also: Der Bundesrat könnte mit beiden Kompromissen leben. Er würde dem Antrag von Herrn Petitpierre tendenziell den Vorzug geben.

**Ziegler Oswald (C, UR):** Eine Entgegnung zu den Äusserungen Herrn Onkens. Ich habe mich wohl ein wenig zu unklar ausgedrückt.

Herr Onken, ich begreife wirklich nicht, dass Sie meinem Antrag das vorwerfen, was der Ständerat im ersten Umgang beschlossen hat und wofür die Mehrheit der Kommission heute noch einsteht. Lesen Sie doch: «Die Wahl bedarf der Bestätigung durch die Bundesversammlung.» Das wollte die Mehrheit des Ständerates, und das will die Mehrheit der Kommission jetzt noch.

Jetzt werfen Sie meinem Antrag vor, gerade das sei nicht in Ordnung. Der Kompromiss liegt doch darin, dass ich entgegenkomme und bereit bin, das zu akzeptieren. Ich weiss nicht, wo da die Konsequenz liegt.

**Präsident:** Der Antrag der Minderheit ist zurückgezogen worden.

*Abstimmung – Vote*

*Eventuell – A titre préliminaire*

Für den Antrag Petitpierre

Für den Antrag Ziegler Oswald

26 Stimmen

13 Stimmen

*Definitiv – Définitivement*  
Für den Antrag Petitpierre  
Für den Antrag der Mehrheit

27 Stimmen  
14 Stimmen

**Art. 44, 45**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich schlage vor, dass wir jetzt noch diese beiden Artikel behandeln – wobei wir als Konsequenz aus den gefällten Beschlüssen Festhalten beantragen – und dass wir nachher bei Artikel 1 weiterfahren, damit die Dinge wieder ihren normalen Lauf nehmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1 Abs. 3**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 1 al. 3**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 1 ist der Absatz 3 im Nationalrat neu dazugekommen. Die Kommission schlägt Ihnen vor, dem Nationalrat zuzustimmen. Nachdem in Artikel 1a die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre jetzt ins Gesetz aufgenommen werden, rechtfertigt es sich sehr wohl, den Bundeskanzler und damit auch die Bundeskanzlei als Unterstützungsorgan der Regierung aufzunehmen. Selbst wer die Staatssekretäre ablehnt, sollte der Erwähnung des Bundeskanzlers zustimmen. Er steht im Dienst des zu stärkenden Regierungskollegiums und muss daher auch bei unserer Zielsetzung, die Regierung zu entlasten, damit sie effizient tut, was eine Regierung tun muss, erwähnt werden. Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag der Kommission.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 1a**  
*Antrag der Kommission*  
Festhalten  
*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier geht es ebenfalls um die Einfügung der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.  
Wir beantragen Ihnen Festhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 2 Abs. 1; 3 Abs. 1, 2**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 2 al. 1; 3 al. 1, 2**  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 2 legt der Nationalrat Wert auf die Feststellung, dass die Bundesverwaltung dem Bundesrat untersteht. Damit ist einerseits ausgesagt, dass der Bundesrat – sei es das Kollegium oder seien es die Departementsvorsteher – die Führungsverantwortung gegenüber der Verwaltung in vollem Umfang trägt. Diese ihrerseits hat die eigenen Aufgaben selbstständig wahrzunehmen und dem Bundesrat zuzuarbeiten. Diese Bestimmung schliesst Initiative und kreative Phantasie nicht aus. Sie bedeutet aber auch, dass sich der Bundesrat notfalls gegen die Verwaltung im Interesse des grösseren Ganzen durchsetzen muss.

Wir beantragen Ihnen daher Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Bei Artikel 3 fasse ich die Bemerkungen zu Absatz 1 und 2 zusammen. Ihre Kommission schlägt Ihnen auch hier vor, dem Nationalrat zu folgen. Die Formulierung «und nach den daraus fließenden Zielen» hat in der ersten Lesung auch bei uns zu Diskussionen geführt. Der Nationalrat hat den nicht in allen Teilen klaren Zusatz gestrichen. Wir stimmen dem zu. Die zukunftsgerichteten Lösungen für staatliches Handeln tauchen bei Artikel 5 Absatz 2 wieder auf. Als Folge der Controlling-Tätigkeit ist der Satz dort am richtigen Ort.  
Zustimmung zum Nationalrat ebenfalls bei Absatz 2; die Fassung des Nationalrates ist besser. Wir bitten Sie zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 5**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

**Art. 6**  
*Antrag der Kommission*  
*Abs. 1*  
Festhalten  
*Abs. 1bis (neu)*  
Er räumt der Wahrnehmung der Regierungsobliegenheiten Vorrang ein. Er trifft alle Massnahmen, um die Regierungstätigkeit jederzeit sicherzustellen.  
*Abs. 2–5*  
Festhalten  
*Abs. 6*  
Streichen

**Art. 6**  
*Proposition de la commission*  
*Al. 1*  
Maintenir  
*Al. 1bis (nouveau)*  
Il accorde la priorité aux obligations gouvernementales. Il prend toutes les mesures nécessaires pour assurer en tout temps l'activité gouvernementale.  
*Al. 2–5*  
Maintenir  
*Al. 6*  
Biffer

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Sie haben der Fahne entnehmen können, dass der Nationalrat mit Artikel 6 ziemlich ungnädig umgegangen ist. Er hat das Marginale weiter gefasst, die Absätze 2 bis 5 gestrichen, und bei Absatz 6 ist er dem Bundesrat, nicht dem Ständerat, gefolgt.  
Unsere Kommission vertritt einhellig eine andere Auffassung. In einem Regierungsorganisationsgesetz muss vom Gesetzgeber unter dem Titel «Die Regierung» Substantielles ausgesagt werden. «Regierung» lässt sich nicht knapp definieren, wohl aber umschreiben, weil es eine Tätigkeit ist, die verschiedene Funktionen und Phasen beinhaltet.  
Die Fassung des Ständerates war und ist eine Weiterentwicklung des entsprechenden Textes aus dem Jahre 1978, der sowohl von Kantonen übernommen wie vom Ausland gelobt und anerkannt worden ist. Deshalb beantragen wir Ihnen, an der Fassung des Ständerates festzuhalten, wobei Absatz 6, der Wesentliches aussagt, gestrichen, aber als Absatz 1bis an einem besseren Ort eingeschoben wird.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 7**  
*Antrag der Kommission*  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates  
*Proposition de la commission*  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Beim Artikel 7 beantragen wir Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen. Immerhin wurde in der Kommission für ein selbständiges Verordnungsrecht des Bundesrates plädiert. Im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens soll der Nationalrat diese Bestimmung nochmals überprüfen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 8 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 8 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Artikel 8 Absatz 1 ist eine zentrale Norm, nämlich das Geschenk der Bundesversammlung an den Bundesrat. Sie bekommen nicht nur zehn Staatssekretäre, Herr Bundespräsident, wenn wir uns in der Volksabstimmung, die in Aussicht steht, durchsetzen, sondern Sie bekommen auch zusätzliche Kompetenzen, nämlich die zweckmässige Organisation der Bundesverwaltung zu bestimmen und sie den Verhältnissen anzupassen.

Bei Artikel 8 Absatz 1 wurde unter Hinweis auf Artikel 3 Absatz 1 die Formulierung «im Rahmen von Verfassung und Gesetz» vom Nationalrat gestrichen. In Artikel 3 Absatz 1 erscheint die Formulierung «auf der Grundlage von Verfassung und Gesetz» bereits.

Die Kommission schlägt Ihnen vor, sich der Fassung des Nationalrates anzuschliessen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 10**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Bei Artikel 10 hat der Nationalrat den Titel verkürzt, weil er die Information des Parlaments im Gesetz statuiert hat. In der Kommission ist überzeugend dargelegt worden, dass diese Tätigkeit der Regierung, nämlich die Information des Parlaments, im Geschäftsverkehrsgesetz, Artikel 43ff., geregelt ist.

Die Kommission schlägt Ihnen vor, den Titel gemäss der Fassung des Bundesrates zu übernehmen und an Artikel 10 Absatz 1 bis Absatz 3 – wie in der ersten Lesung – festzuhalten.

Der neue Absatz 4 soll gestrichen werden, da er nach Meinung der Kommission mehr Unklarheit als Klarheit bringt. Es fällt ausserordentlich schwer, alle Printmedien gleich zu behandeln. Auch die postulierte Gleichbehandlung aller Medien untereinander ist kaum machbar. Dass eine Gleichbehandlung als Zielsetzung angestrebt werden soll, ist in Absatz 1 mit der Formulierung «offen und umfassend» abgedeckt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 11a**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Bei Artikel 11a ist neu das Kollegialprinzip statuiert worden. Nach einigem Zögern hat die Kommission der Formulierung des Nationalrates zugestimmt. Eine klare und kräftige Aussage sowohl über das Kollegialprinzip wie über die Vertretung der Entscheide des Kollegiums gegen aussen – eine andere Seite des Kollegialprinzips – ist richtig und gerade heute notwendig. Das wollte ich zuhänden der Materialien deutlich und klar sagen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 12**

*Antrag der Kommission*

Abs. 1

.... Tragweite nach gemeinsamer und gleichzeitiger Beratung.

Abs. 2

Er kann die übrigen Geschäfte in einem vereinfachten Verfahren erledigen.

**Art. 12**

*Proposition de la commission*

Al. 1

Le Conseil fédéral tranche les affaires d'importance prépondérante ou de grande portée politique après en avoir délibéré en commun et simultanément.

Al. 2

Il peut régler les autres affaires par une procédure simplifiée.

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Artikel 11a statuiert den Grundsatz des Kollegialitätsprinzips; Artikel 12 bestimmt, wie das im einzelnen zu funktionieren hat.

Nach intensiven Diskussionen, in denen der Bundespräsident auch die Praxis darstellte, hat die Kommission in Absatz 1 mit 9 zu 5 Stimmen einer neuen Fassung zugestimmt. Der Absatz lässt zum Beispiel die Telefonkonferenz zu, aber nicht die Einholung der Meinung der Bundesrätin und der Bundesräte durch individuelles, gestaffeltes Telefonieren. Daher die Begriffe «gemeinsam» und «gleichzeitig».

Ich bitte Sie, dieser Fassung zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 14 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 14 al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Bei Artikel 14 ist der Nationalrat dem Ständerat in der Weglassung des letzten Satzes von Absatz 1 gefolgt, wobei es für mich eine Selbstverständlichkeit ist, dass man versucht, eine sichtbar gewordene Differenz, beispielsweise zwischen einem Bedürfnisdepartement und dem Finanzdepartement, vor der Sitzung des Bundesrates zu bereinigen.

Eine Differenz wurde vom Nationalrat geschaffen, indem im gleichen Absatz 1 die Formulierung lauten soll: «... den Mitgliedern des Bundesrates zum Mitbericht vorgelegt.» Es handelt sich offensichtlich um eine redaktionelle Verbesserung, nicht aber um den Versuch, den Mitbericht nur den Mitgliedern des Bundesrates, unter Ausschluss seiner Mitarbeiter, zugänglich zu machen. Das wäre nämlich eine zusätzliche Belastung und ein eindeutiger Rückschritt.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen, dem Nationalrat zuzustimmen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 17 Abs. 4**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 17 al. 4**

*Proposition de la commission*

.... de la Confédération invite les secrétaires d'Etat ....

**Huber Hans Jörg (C, AG),** Berichterstatter: Bei Artikel 17 hat der Nationalrat Absatz 4 gestrichen. Der Nationalrat hat diesem Antrag der Kommission ohne Diskussion im Rat entsprochen. Ihre Kommission beantragt Ihnen, an unserem ersten Beschluss auf Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates festzuhalten. Ein Konzept mit Staatssekretären, die einen Departementsvorsteher vertreten oder unter der Verantwortung des Departementsvorstehers einen Aufgabenbereich des De-

partements führen und damit einen Bundesrat entlasten sollen, verlangt den Zugang zum Bundesratskollegium in der vorgeschlagenen Form, also mit beratender Stimme. Wenn man das bei Bejahung der Funktion des Staatssekretärs streicht, verfehlt man das Ziel der Effizienz.

#### Angenommen – Adopté

#### Art. 18 Abs. 2

##### Antrag der Kommission

##### Mehrheit

.... ist nicht zulässig. Ein Beschluss muss, um gültig zu sein, die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern auf sich vereinigen.

##### Minderheit

(Büttiker, Petitpierre, Plattner, Reymond, Rhinow)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### Art. 18 al. 2

##### Proposition de la commission

##### Majorité

.... L'abstention n'est pas autorisée. Toute décision doit réunir les voix de trois membres au moins.

##### Minorité

(Büttiker, Petitpierre, Plattner, Reymond, Rhinow)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 18 hat es mehrere Differenzen:

Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, dem Nationalrat bei Artikel 18 Absatz 2 dort zuzustimmen, wo er statuiert, dass es für einen gültigen Beschluss die Stimmen von wenigstens drei Mitgliedern des Bundesrates braucht. Der Vertreter des Bundesrates hat darauf hingewiesen, dass das die unterste Grenze einer Legitimation darstellt. Die Kommission ist dieser Argumentation mit 13 zu 2 Stimmen gefolgt und schlägt Ihnen die Zustimmung zum Bundesrat und zum Nationalrat vor.

Die Kommission hat Ihnen den Stimmzwang für die Sitzungen des Bundesrates schon in der ersten Lesung vorgeschlagen, und zwar mit 11 zu 0 Stimmen. Sie sind der Kommission gefolgt. Das Thema wurde erneut diskutiert. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass es den Status der Befangenheit geben kann. Dann die gilt die Ausstandsregel von Artikel 19.

Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 10 zu 5 Stimmen, am Stimmzwang festzuhalten. Sie argumentiert mit den Argumenten aus der ersten Lesung: mit der Förderung der Kollegialarbeit, mit der Förderung der Geschlossenheit des Kollegiums und mit dem Hinweis darauf, dass unter Umständen beispielsweise auch Richter unter dem Stimmzwang stehen, so dass von Magistraten das gleiche verlangt werden darf. Es ist aber nicht zu übersehen, dass auch die Minderheit gute Argumente hat.

**Büttiker** Rolf (R, SO), Sprecher der Minderheit: Die Stimmhaltungsfrage ist für das Funktionieren einer Kollegialbehörde von entscheidender Bedeutung. Eine siebenköpfige Regierung, wie wir sie im Kollegialsystem haben, muss in der Regel ohne Abstimmungen entscheiden können. Denn jede Abstimmung ergibt eine brutale Trennung in Verlierer und Gewinner. Oft ist es dann noch so – es lässt sich auf jeden Fall in unserem Lande nicht ausschliessen –, dass die Öffentlichkeit erfährt, wer sich im Bundesrat in welchem Verhältnis durchgesetzt hat und wer eine Niederlage erfahren musste. Das Verbot der Stimmhaltung oder der Stimmzwang im Bundesrat werden das Klima in einer Kollegialbehörde vergiften.

Aufgrund eines funktionierenden Kollegialsystems, wo Diskussion und Beratung im Zentrum stehen, kann in der Regel auf eine formale Abstimmung verzichtet und können Frontstellungen vermieden werden. Eine Kollegialbehörde muss die Möglichkeit haben, ohne formale Abstimmung zu entscheiden. Es ist gerade der tiefere Sinn einer Kollegialbehörde, dass sich ihre Mitglieder in der Diskussion zusammenraufen und vor allem bei wichtigen, bei prioritären Fragen eine Lösung suchen müssen, die im Kollegium auf eine breite Zustimmung stösst und von allen mitgetragen werden kann. Im übrigen

gibt es immer Ausnahmefälle, legitime Gründe, Gewissensentscheide, die eine Stimmenthaltung rechtfertigen. Falls Stimmenthaltungen im Bundesrat tatsächlich zu einem Problem werden sollten, muss das Kollegium selber damit fertig werden und eventuell für Abhilfe sorgen. Auf jeden Fall lässt sich dieses Problem in einer Kollegialbehörde nicht mit einer gesetzlichen Regelung zum Stimmzwang lösen.

Ich möchte die Mehrheit im übrigen fragen – die Frage ist immer noch offen –, was passieren würde, wenn sich ein Mitglied des Bundesrates dann trotzdem weigern würde, die Stimme im Gremium abzugeben. Das würde mich noch interessieren. Hüten wir uns davor, in den Bundesrat hinein zu legiferieren! Das Funktionieren einer Kollegialbehörde lässt sich nicht gesetzlich erzwingen, denn die Arbeit in einem Kollegium hängt doch in erster Linie von Menschen und nicht von gesetzlichen Regelungen ab.

Ich bitte Sie deshalb, der Minderheit, dem Nationalrat und dem Bundesrat zuzustimmen.

**Jagmetti** Riccardo (R, ZH): Ich bekenne mich zu diesem Stimmzwang. Ich will damit nicht kleinlich sein, aber ein Gremium von sieben Mitgliedern muss meines Erachtens einen Entscheid treffen, Ausstandsregelung selbstverständlich vorbehalten. Das ist klar.

Wir verlangen hier drei Stimmen. Dann kann man mit drei Stimmen bei vier Enthaltungen ein Gesuch um Beitritt zur Europäischen Union nach Brüssel senden. Das geht doch einfach nicht! Laufende, unwichtige Geschäfte kann man von mir aus so entscheiden. Um solche geht es aber nicht, sondern es geht um grundlegende politische Entscheide, und da reicht die Zustimmung von drei Mitgliedern eines siebenköpfigen Gremiums schlicht und einfach nicht. Wir brauchen die Haltung einer Regierung, die die Vorgabe gibt.

Ich habe es vorher erwähnt: Meines Erachtens hat die Regierung eine Führungsfunktion – eine Führungsfunktion bei der Gesetzgebung, aber selbstverständlich auch bei den anderen Tätigkeiten. Diese Funktion kann man doch nicht durch Stimmenthaltung wahrnehmen – man muss sie ausüben! Deshalb bin ich der Meinung, es sei richtig, wenn wir diesen Stimmzwang vorsehen, als klare Vorgabe an eine Behörde. Die Kollegialität, Herr Büttiker, muss nicht darunter leiden. Wir stimmen auch hier nicht immer alle gleich und pflegen doch den Dialog.

Im kleinen Gremium mag das ausgeprägter sein, und ich meine mit Zwang zur Stimmabgabe natürlich nicht, dass das Ergebnis nach aussen mitgeteilt wird. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich etwas erstaunt war, in der isländischen Tagespresse zu lesen, welche Bundesräte für und welche gegen das Beitrittsgesuch an die Europäische Gemeinschaft gestimmt hatten. Sonst konnte ich diesen Text nicht lesen; aber die Namen der Bundesräte habe ich verstanden. (*Heiterkeit*)

Das muss und soll nicht sein; die Vertraulichkeit muss gewahrt werden. Aber ich glaube, dass ein Gremium von sieben Persönlichkeiten, das in diesem Staat die Führungsfunktion wahrnimmt, sie nicht durch Stimmenthaltung wahrnehmen kann.

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Herr Büttiker hat die Frage gestellt: Was passiert, wenn ein Mitglied des Bundesrates sich dann trotzdem der Stimme enthält?

Ich habe zwölf Jahre in einem Kollegium mitregiert, das den Stimmzwang kennt, und ich habe vor der Wahl in dieses Kollegium gewusst, dass ich mich zu jeder Frage zu einem Entscheid durchzuringen habe, so oder anders, und habe dann das Handzeichen entsprechend gegeben.

Ich bin der festen Überzeugung, dass sich bei einer Statuierung des Stimmzwanges ein Mitglied des Bundesrates intensiv mit den Dingen auseinandersetzt, einen Entschluss fasst und auch in dieser Situation gemäss dem, was es dem Volk versprochen hat, seine Pflicht erfüllt.

Ich bitte Sie, an der Auffassung der Mehrheit festzuhalten.

**Villiger** Kaspar, Bundespräsident: Es geht hier um Mechanismen der Entscheidungsfindung im Kollegium selber. Gestatten Sie mir dazu einige Bemerkungen aus nunmehr sechsjähriger Erfahrung.

Diese Entscheidungsfindung in einem Kollegium ist nicht immer ganz einfach, das wissen Sie, das weiss ich. Es ist wahrscheinlich auf Bundesebene noch eine Stufe schwieriger als auf Kantonsebene, einfach wegen der Beobachtung von aussen, wegen der ständigen Aufmerksamkeit der Medien, wegen all dieser Dinge, die auf bundespolitischer Ebene hineinfunkeln. Meine Grundhaltung ist im Prinzip die, dass Sie möglichst wenig rechtlich regeln sollten, wie das Gremium entscheiden soll. Ich möchte das begründen.

Es ist kein Landesunglück, wenn Sie den Stimmzwang einführen, aber ich halte es trotzdem für falsch. Ich möchte etwas weiter ausholen, um zu exemplifizieren, wie das etwa geht.

Vielleicht noch kurz die Bemerkung zu dem Minimum von drei Mitgliedern: Die Formulierung der Kommissionsmehrheit ist, wenn ich vom Stimmzwang absehe, besser als die alte, und zwar einfach deshalb, weil vielleicht umständehalber einmal nur vier da sind und dann ein Zweierentscheid mit Stichentscheid des Präsidenten wahrscheinlich eine zu kleine Legitimation hätte. Das ist eine Randbedingung, die richtig ist.

Zum Regierungssystem: Das Regierungssystem, das wir haben, hat immerhin die Stärke, dass es eine grosse Möglichkeit zum Interessenausgleich bietet. In einer direkten Demokratie, wie wir sie haben, ist die Regierung nicht einfach eine Konzernleitung; sie kann Ihnen nicht befehlen – Herr Jagmetti sagte es vorhin deutlich beim Verständnis der Funktion des Parlamentes –, sie kann nur versuchen zu überzeugen. Das selbe gilt für die Volksabstimmung.

Diese Regierung ist, wenn Sie bis zur Volksabstimmung gehen, am wirkungsvollsten, wenn es gelingt, die verschiedensten Gesichtspunkte und Interessen gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess einzubringen und auf diese Weise zum Ausgleich zu führen. Dank dieser Tatsache haben sich trotz Langsamkeit, Spannungen und all den Problemen letztlich Kollegialsystem und Konkordanz als gute Instrumente erwiesen, die eine integrierende Wirkung haben.

Wir wissen alle, dass eines unserer Hauptprobleme heute die Polarisierung der politischen Auseinandersetzung ist. Ich glaube, dass in einem solchen Umfeld Institutionen, die nur über den Interessenausgleich funktionieren können und ihn dadurch auch fördern, eine besondere Bedeutung haben. Sie sehen das in anderen Ländern, wo man keine Konkordanz hat, wo man in Konkurrenzsystemen sogar dem System quasi pragmatisch konkordanzähnliche Mechanismen überstülpen muss – grosse Koalitionen oder in Deutschland der Ausgleich mit dem Bundesrat, wo eine andere Partei dominiert usw. –, um überhaupt Lösungen zu finden, weil die klaren Schwarz-Weiss-Fronten gar nicht mehr existieren.

Das Kollegialsystem ist also eine dieser integrierenden Institutionen, aber es funktioniert nur unter bestimmten Voraussetzungen. Ich will mich jetzt nicht zu anderen Modellen – zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder zur Frage eines besonders mächtigen Bundespräsidenten – äussern. Nach meiner Meinung hängt die Problemlösungsfähigkeit der Exekutive nicht von einer möglichst grossen Zahl der Mitglieder ab, vielleicht eher im Gegenteil. Aber es braucht eine Mindestzahl, um den Interessenausgleich überhaupt noch glaubwürdig gestalten zu können.

Entscheidend sind klare Kompetenzabgrenzungen zwischen Exekutive und Legislative, die Fähigkeit zu einer langfristigen strategischen Planung und eben auch der entschlossene Wille zur Durchsetzung der politischen Entscheide auch gegenüber der Verwaltung. Das ist ein Problem, das in letzter Zeit grösser geworden ist.

Das Kollegialsystem kann letztlich nur funktionieren, wenn das Kollegium wirklich als Team entscheidet und nachher auch als Team versucht, die Entscheide umzusetzen. Das ist in einer Regierung mit Mitgliedern sehr unterschiedlicher politischer Herkunft nicht immer einfach. Eine Regierung, die ein Team bilden will – hier darf ich das voll unterstützen, was Herr Bütliker gesagt hat –, sollte möglichst ohne Abstimmungen durchkommen, weil letztlich jede Abstimmung das Team in Gewinner und Verlierer unterteilt.

Sie haben gesagt, wir sollten dafür sorgen, dass die Resultate nicht nach aussen dringen. Ich weiss nicht, ob das, was Herr Jagmetti in Island in der Zeitung gesehen hat, den Tatsachen

entspricht. Ich habe in einer bedeutenden Schweizer Tageszeitung Namen gelesen. Ich bin schon zwei Stunden nach der besagten Sitzung von einem Journalisten gefragt worden, warum ich so und nicht anders gestimmt hätte. Ich sage nicht, ob er recht hatte oder nicht.

Es ist im heutigen Umfeld eine Tatsache, dass Sie wichtige Entscheide trotz aller Vorsichtsmassnahmen nicht unter einem Deckel halten können. Deshalb bin ich der Meinung, dass man möglichst ohne Abstimmung durchkommen sollte, weil sonst Gesichtsverluste entstehen und weil die Tatsache, dass man draussen weiss, wer so oder anders gestimmt hat, sofort die Durchsetzungskraft des Kollegiums schwächt, weil man sich immer auf den, der ausgebrochen ist, berufen kann. Bei jeder Volksabstimmung würde es dann heissen: Das kann doch nicht so schlecht sein, wenn wir anders als der Bundesrat entscheiden, Herr oder Frau sowieso im Bundesrat haben auch anders gestimmt. So wird die Durchsetzungskraft des Kollegiums als Ganzem geschwächt. Es hat weniger Überzeugungskraft. Die Umsetzung der Entscheide wird erschwert. Deshalb muss eine Regierung die Möglichkeit haben, bei wichtigen Fragen ohne Abstimmung zu entscheiden. Sie muss so lange weiterdiskutieren, bis eine Lösung gefunden ist, mit der alle leben können.

Das ist nicht immer die begeisterndste Lösung. Das wäre in einer so grossen Koalition auch nicht möglich. Ich gehe sogar noch weiter: Ich bin der Meinung, dass in besonders delikaten und wichtigen Fällen ein Entscheid von 4 zu 3 zwar ein klarer Entscheid wäre, aber letztlich für das Land ein verhängnisvolles Resultat hätte. Beispielsweise bei einem Entscheid über EU-Beitrittsverhandlungen müsste man versuchen, einen Konsens zu treffen, weil der Entscheid sonst politisch nicht durchsetzbar wäre. Eine Regierung, die die Verantwortung für das ganze Land trägt, darf sich in zentralen politischen Fragen nicht auf Zufallsmehrheiten abstützen, sondern sie muss versuchen, die Interessenströme, die sie repräsentiert, möglichst breit abzufangen. Das ist nicht Entscheidungsschwäche, mangelnde Effizienz oder Flucht aus der Verantwortung, sondern das scheint mir das einzig verantwortliche Handeln zu sein. Deshalb sind Bundesräte in Fragen, zu denen sie selber vielleicht etwas abweichende Meinungen haben, besonders gefordert, wenn sie diese im Team mittragen müssen. Das Kollegium als Ganzes ist hier besonders gefordert, Lösungen zu suchen, die zwar politisch eindeutig die Richtung angeben, mit denen aber doch alle das Gesicht wahren und nach aussen sagen können: Das kann ich mitvertreten, wenn es auch nicht meiner Wunschlösung entspricht.

Bei Bagatellfragen ist das völlig anders. Über eine Bagatellfrage, die 40 000 Franken betrifft, soll der Bundespräsident abstimmen und sie dann als erledigt betrachten. Keine langen Diskussionen, man verliert keine Zeit.

In der Praxis stellen sich eigentlich kaum Probleme. Es gibt Bundespräsidenten, bei denen gibt es etwas mehr, bei anderen etwas weniger Abstimmungen. Aber ich glaube, dass alle in der gleichen Richtung arbeiten. Oft erfolgen Abstimmungen dann, wenn ein Mitglied sie aus irgendeinem Grund verlangt oder sich einzelne Mitglieder in der Diskussion nicht äussern, so dass der Bundespräsident nicht abschätzen kann, wo die Mehrheit liegt. Wenn sich also nur drei geäussert haben, wird der Präsident natürlich abstimmen müssen, wenn sich kein viertes Mitglied äussert. Aber wenn die Diskussion zeigt, dass vier Mitglieder klar der gleichen Meinung sind, ist der Entscheid präjudiziert. Man hört sich alle an und kann sagen: Sie sehen, es geht in diese und diese Richtung. Ohne Widerrede gehe ich davon aus, dass wir so entschieden haben.

Ich meine also, dass man die Arbeit in einem Kollegium rechtlich nur unzulänglich definieren kann und dass Sie sich letztlich darauf beschränken sollten, nur gewisse, ganz grobe Mechanismen festzulegen.

Natürlich wäre es theoretisch denkbar – und daher scheint mir die Angst vor der Stimmenthaltung zu rühren –, dass sich ein Mitglied durch Stimmenthaltung systematisch aus der Verantwortung zu schleichen versucht. Das wäre in einem Kollegium aber nicht tragbar. Dann müssten ihm die Kollegen beibringen, dass das so nicht weitergehen kann, dass sie Leute brauchen, die verantwortlich mitstimmen.

Aber neben den Ausstandsgründen gibt es durchaus andere Gründe, einmal zu sagen: Ich stimme hier nicht mit. Doch die Regel ist das keineswegs. Sonst wäre ich der erste, der für den Stimmzwang wäre.

Es braucht nur gewisse Richtlinien für ein Minimum an Kohärenz. Sie sollten nicht jedes Detail regeln. Wenn sich ein Regierungsmitglied trotz dieses Gesetzes der Stimme enthält, gibt es keine durchsetzbare Sanktion. Sie sollten nicht Dinge festschreiben, die den Konflikt verschärfen, aber nicht sanktionierbar sind.

Ich meine, dass gesamthaft gesehen die Lösung, wie sie der Bundesrat vorschlägt und wie sie die Minderheit Büttiker aufnimmt, eine angemessene Lösung ist.

Es ist nicht das weltbewegendste Problem. Ich bin etwas zu lang geworden, vielleicht deshalb, weil gerade diese Fragen für die Regierungstätigkeit in unserem Land besonders wichtig sind und weil sie von aussen nur bedingt mit Regeln beeinflusst werden können.

In diesem Sinne würde ich es begrüssen, wenn Sie der Minderheit zustimmen würden.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit	28 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	11 Stimmen

#### **Art. 30 Abs. 3**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

#### **Art. 30 al. 3**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich beantrage Ihnen Festhalten an unserer Fassung, nachdem wir für die Staatssekretäre votiert haben.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 49 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*  
Streichen

#### **Art. 49 al. 2**

*Proposition de la commission*  
Biffer

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 49 Absatz 2 hat sich Ihre Kommission intensiv mit dem Beschluss des Nationalrates auseinandergesetzt. Herr Bundespräsident Villiger hat in der Kommission darauf hingewiesen, dass sich der Beschluss gut in die Tendenz der Flexibilisierung einordne. Es gehe darum, für Verwaltungseinheiten, die weniger politische Aufgaben als Dienstleistungsfunktionen wahrnehmen, eine erweiterte Eigenständigkeit und einen breiteren Handlungsspielraum vorzusehen. So könne man ihnen – das sei ja das Ziel der Norm – das Recht zugestehen, Einnahmen aus Dienstleistungen nicht einfach dem Eidgenössischen Finanzdepartement abzuführen, sondern sie wie ein privatwirtschaftliches Unternehmen wieder im Infrastrukturbereich zu investieren.

Es ist bekannt, dass aus dem Eidgenössischen Departement des Innern die Schweizerische Meteorologische Anstalt einen derartigen Status anstrebt. Dem wurde entgegengehalten, dass man sich nur mit Mühe einen Generaldispens vom ganzen Finanzhaushaltsgesetz vorstellen könne; die Idee sei an sich gut, aber sie müsse noch vertieft geprüft werden. Der Nationalrat hätte eine Motion erwogen, einen Weg, der durchaus gangbar wäre, aber zu einer Revision des Finanzhaushaltsgesetzes führen müsste. Der Kommission schien das Vorhaben in Anbetracht dieser Einwände noch zu wenig ausgegoren, und sie hat mit 10 zu 1 Stimmen durch das Streichen von Absatz 2 eine Differenz zum Nationalrat geschaffen. Das soll nicht heissen, dass die Sache ganz vom Tisch ist. Ich bitte aber, Ihrer Kommission zuzustimmen.

**Villiger** Kaspar, Bundespräsident: Ich würde auch gerne ein paar Bemerkungen dazu machen, weil es wichtig ist. Ich wende mich nicht dagegen, dass Sie so beschliessen, weil damit die Differenz aufrechterhalten bleibt. Das ist im Moment entscheidend.

Der neue Artikel, den der Nationalrat vorschlägt, betrifft ein wichtiges Anliegen der Verwaltungsreform, einer Verwaltung der Zukunft. Sie wissen, dass heute unter dem Stichwort New Public Management im In- und Ausland Verwaltungsreformen durchgeführt werden, welche die Amtstätigkeit besser an moderne Erfordernisse anpassen sollen. Ein effizientes Handeln der Verwaltung ist nur dann möglich, wenn wir die Managementstrukturen verbessern können und wenn auch die Verwaltung da und dort einen erweiterten Handlungsspielraum bekommen kann. Es braucht natürlich im Gegenzug klare Zielvorstellungen der politischen Behörden und eine ausgebaute regelmässige Steuerung und Kontrolle; ich nenne hier das Stichwort Controlling. Verschiedene Verwaltungszweige sind heute in Bereichen tätig, wo durchaus mehr Markt spielen könnte. Es werden teilweise Dienstleistungen erbracht, die auch von privaten oder privatisierten Unternehmungen angeboten werden können – ich denke z. B. an Aufgaben im Bereich des geistigen Eigentums oder der Landestopographie. Solche Stellen sollen deshalb einen erweiterten Handlungsspielraum bekommen, um marktgerecht reagieren zu können.

Man müsste sie dann in Form eines Leistungsauftrages politisch steuern und entsprechend kontrollieren. Da geht es darum, von der Input-vermehrung zur Output-Steuerung – um ein Modewort zu gebrauchen – zu kommen und Leistungsaufträge mit der nötigen Präzision auszuhandeln, Produktgruppen festzulegen, für welche der Leistungsauftrag gilt. Hier hätte das Parlament andere und, so glaube ich, noch interessantere Einflussmöglichkeiten als – wie heute – nur über die Finanzen.

Das geltende Haushaltrecht ist für solche Experimente – das ist alles noch etwas in Entwicklung begriffen – wenig geeignet. Die Grundsätze der Rechnungsführung, die im Gesetz festgelegt sind, kollidieren in vielen Fällen mit einer zweckmässigen Verwaltungsführung, die stärker marktorientiert ist. Deshalb sieht ja der Artikel 37 des Finanzhaushaltsgesetzes vor, dass unselbständige Betriebe und Anstalten ein eigenes Rechnungswesen führen können. Das gilt z. B. für die Rüstungsbetriebe im EMD, für die Eidgenössische Versicherungskasse und auch für die eidgenössische Münzstätte. Allerdings sind auch in diesen Fällen die Grundsätze des Finanzhaushaltsgesetzes zu beachten. Die Rechnungen müssen dem Parlament in besonderen Vorlagen unterbreitet werden.

Eine Ausweitung des Geltungsbereiches dieses Artikels scheint nicht die optimale Lösung, um so weniger, als dieses New Public Management, hinter dem sich mehr als nur ein englisches Schlagwort verbirgt, noch in der Experimentierphase steckt. Hier würde die im Artikel 49 vorgenommene Ergänzung des Nationalrates dem Bundesrat gestatten, solche Experimente durchzuführen. Statt fallweise ein neues Gesetz zu schaffen und weitere Ausnahmen vom Finanzhaushaltsgesetz zu bewilligen, könnte man hier punktuell und gezielt flexiblere Führungs- und Verwaltungsstrukturen schaffen. Der Bundesrat hätte die Kompetenz, für einzelne Anstalten und Betriebe, die nach unternehmerischen Grundsätzen geführt werden, die Führung einer besonderen Rechnung zu bewilligen. Diese Rechnung bliebe in der Finanzrechnung integriert und bei der übergeordneten Verwaltungseinheit, also beim zuständigen Departement, eingeordnet. Der Bundesrat müsste dafür sorgen, dass über Leistungsaufträge und über ein betriebliches Rechnungswesen, das natürlich verbessert werden müsste, kosten- und ergebnisorientiert gearbeitet würde. Das könnten und müssten Ihre Kommissionen überprüfen.

Nun gehören finanzrechtliche Bestimmungen grundsätzlich ins Finanzhaushaltsgesetz. Eine definitive Regelung müsste wahrscheinlich im Finanzhaushaltsgesetz verankert werden. Nach Abschluss einer gewissen Experimentierphase müsste man es revidieren. Vorderhand könnte man in diesem Gesetz die Voraussetzungen für eine flexible Führungs- Verwaltungsstruktur schaffen.

Nun sind Zweifel geäußert worden – der Kommissionspräsident hat das gesagt –, ob das RVOG dafür der richtige Ort sei. Man kann sagen, das gehöre ins Finanzhaushaltgesetz. Es sind auch Zweifel geäußert worden, ob die Kompetenz des Bundesrates nicht zu breit sei, ob er hier nicht zu weit gehen könnte. Das hat gezeigt, dass die Angelegenheit im Moment noch nicht reif ist. Umgekehrt wäre es schade, wenn Sie den Anlass dieser Gesetzesrevision nun nicht ergreifen würden, um hier eine Öffnung zu versuchen.

Der Bundesrat ist klar der Meinung, dass man hier eine Öffnung versuchen sollte. Er hat das nur nicht schon von vornherein in dieses Gesetz eingebaut, weil – ich muss das ganz klar sagen – die Wissenschaft bei der Schaffung dieses Entwurfes noch nicht ganz so weit war. Das ist in sehr rascher Bewegung. Deshalb schlagen wir Ihnen vor, dass Sie die Differenz aufrechterhalten und dass wir versuchen, mit der nationalrätlichen Kommission eine definitive Lösung zu finden. Ich wäre froh, wenn Sie diese in der zweiten Differenzbereinigung dann akzeptieren könnten. Ich habe deshalb die Bundeskanzlei beauftragt, zusammen mit den Stellen im Finanzdepartement eine grundsätzliche Lösung zu suchen, eine Art Zusatzbotschaft zu machen, die Ihnen auch zur Verfügung gestellt werden könnte, so dass das nächste Mal eine definitive Verankerung in diesem Gesetz möglich wäre.

In diesem Sinne bin ich mit dem Vorschlag Ihres Kommissionspräsidenten einverstanden – in der Meinung, Ihr Signal sei nicht, gar nichts zu machen, sondern Ihr Signal sei, die Frage im Rahmen der nationalrätlichen Debatte noch einmal zu überprüfen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 50a**

*Antrag der Kommission*

Streichen

*Proposition de la commission*

Biffer

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier hat der Nationalrat versucht, noch einen Notausstieg zu schaffen, nachdem er sich die Möglichkeit der Staatssekretäre nach unserer Vorstellung verbaut hat.

Die ständerätliche Kommission will nicht weitere von diesen Staatssekretären, die wir ja schon haben, sondern eine Gruppe von zehn Staatssekretären mit einem speziellen Profil. Wir brauchen gemäss unserem Konzept keine zusätzlichen beamteten Staatssekretäre, wohl aber solche mit politischen Funktionen unter der Leitung und Verantwortung der Departementsvorsteher, zur Entlastung der Bundesräte. Das Konzept, das hier noch einmal eingefügt werden soll, liegt völlig quer zu den Bemühungen des Bundesrates, seiner Experten, aber auch Ihrer Kommission.

Wir beantragen Ihnen einhellig, Artikel 50a zu streichen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 51 Abs. 5**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 51 al. 5**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Kommission hat der Ergänzung bei diesem Absatz zugestimmt. Dem Bundesrat wird die Kompetenz eingeräumt, «der zuständigen Bundesverwaltungsbehörde Weisung zu erteilen, wie nach Gesetz zu entscheiden ist», wenn der Entscheid der unteren Verwaltungsbehörde nicht an den Bundesrat weitergezogen werden kann.

In der Kommission des Nationalrates ist argumentiert worden, dass der Entwicklung entgegenzutreten sei, dass untere Instanzen Entscheide fällen, die dann direkt an das Bundesgericht weitergezogen werden können, ohne dass die oberste

Verwaltungsbehörde, eben der Bundesrat, Einfluss nehmen kann. Dem wurde entgegengehalten, das an sich berechnigte Anliegen sei nicht hier, sondern im Rahmen der Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes und des OG zu lösen.

Die Kommission stimmt dem Nationalrat zu, der sich geschlossen zu dieser Lösung bekennt.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 52**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Sowohl der Ständerat in der ersten Lesung wie der Nationalrat sind ihren Kommissionen ohne Diskussion gefolgt, und der Nationalrat hat so eine Differenz geschaffen.

Wir sind der Überzeugung, dass in Artikel 52 die Fassung des Bundesrates präziser ist als diejenige des Nationalrates, und wir beantragen Ihnen Festhalten. Insbesondere scheint uns der letzte Satz von Absatz 2 in der Fassung des Nationalrates völlig misslungen. Was «wesentliche Pflichten» sind, dürfte zu heftigen Streitigkeiten in der Interpretation führen. In der Marginalie, die wir in der ersten Lesung beschlossen haben, sehen Sie, dass wir dafür optieren, dass hier lediglich ein Begriff figuriert, nämlich der Begriff der «Rechtsetzung». Diese Art zu normieren zieht sich durch den ganzen Gesetzentwurf, so dass eine Abweichung bei dieser Marginalie nicht notwendig ist.

Wir beantragen Ihnen, an unserem Beschluss festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 53 Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 53 al. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Wir beantragen Festhalten als Konsequenz aus früheren Beschlüssen.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 56; 60; 64 Abs. 1; 65**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 56; 60; 64 al. 1; 65**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Hier geht es lediglich darum, dass die Staatssekretäre, die herauskatapultiert wurden, wieder eingefügt werden. Ich schlage Ihnen daher vor, bei diesen Artikeln an unserer Fassung betreffend die Staatssekretäre festzuhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 69 Ziff. 1**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 69 ch. 1**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**Art. 69 Ziff. 2**

*Antrag der Kommission*  
Festhalten

*Antrag Petitpierre***Art. 65bis Abs. 1 (neu)**

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen durch Staatssekretäre und im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Ämtern vertreten lassen.

**Art. 65quinquies Abs. 1**

Die Mitglieder des Bundesrates können sich in den Verhandlungen der beiden Räte durch Staatssekretäre vertreten lassen, sofern diese von der Vereinigten Bundesversammlung bestätigt sind. Artikel 65ter Absatz 2 gilt sinngemäss.

**Art. 65quinquies Abs. 1bis (neu)**

Die Bestätigung erfolgt gesamthaft für die vom Bundesrat auf einer Liste aufgeführten Staatssekretäre.

**Art. 65quinquies Abs. 2**

Festhalten

**Art. 69 ch. 2**

*Proposition de la commission*  
Maintenir

*Proposition Petitpierre***Art. 65bis al. 1 (nouveau)**

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par les secrétaires d'Etat et, après entente avec les présidents des commissions, par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupements ou d'offices.

**Art. 65quinquies al. 1**

Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter, lors des délibérations des Conseils, par les secrétaires d'Etat qui ont obtenu l'agrément de l'Assemblée fédérale, chambres réunies. L'article 65ter alinéa 2 est applicable par analogie.

**Art. 65quinquies al. 1bis (nouveau)**

L'agrément est accordé par l'Assemblée fédérale pour l'ensemble des secrétaires d'Etat portés sur une liste établie par le Conseil fédéral.

**Art. 65quinquies al. 2**

Maintenir

**Präsident:** Der Antrag Petitpierre gilt als Konsequenz des Beschlusses, den wir bereits gefasst haben, als angenommen.

*Angenommen gemäss Antrag Petitpierre*  
*Adopté selon la proposition Petitpierre*

**Abschnitt 1a Titel (neu)**

*Antrag der Kommission*  
Stellenplafonierung

**Section 1a titre (nouveau)**

*Proposition de la commission*  
Plafonnement des effectifs

**Art. 69a (neu)**

*Antrag der Kommission*

**Titel**

Einführung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären

**Wortlaut**

Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

**Art. 69a (nouveau)**

*Proposition de la commission*

**Titre**

Institution de secrétaires d'Etat

**Texte**

Les postes de secrétaires d'Etat sont compris dans le plafonnement des effectifs du personnel fédéral.

**Huber** Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Kurz bevor der Nationalrat dem Beschluss B über die Staatssekretäre das Lebenslicht vorerst einmal ausgeblasen hat, hat er mit 71 zu 60 Stimmen diesem Kommissionsantrag zugestimmt. Die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind in der Stellenplafonierung eingeschlossen.

Die nationalrätliche Kommission war einhellig für diesen Zusatz. Wir wollen keine zusätzlichen Stellen schaffen. Die Staatssekretäre sollen im Gesamtbestand eingeschlossen sein. Die ständerätliche Kommission will diese Bestimmung wiederaufnehmen, und zwar hat sie dies einstimmig getan.

Ich empfehle Ihnen, auch in diesem Punkt Ihrer Kommission zu folgen.

**Villiger** Kaspar, Bundespräsident: Sie gestatten mir eine leicht sarkastische Bemerkung: Auf den Vorsteher eines Departementes, das schon 2300 Stellen abgebaut hat und diese Woche noch einen signifikanten weiteren Abbau publizieren wird, wirkt diese Vorschrift doch etwas kleinkariert.

Aber wenn es referendumpolitisch nützt, so hat der Bundesrat dagegen nichts einzuwenden.

*Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

94.062

**Für weniger Militärausgaben  
und mehr Friedenspolitik.  
Volksinitiative**

**Pour moins de dépenses militaires  
et davantage de politique de paix.  
Initiative populaire**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 22. Juni 1994 (BBl III 1201)  
Message et projet d'arrêté du 22 juin 1994 (FF III 1181)

**Ziegler** Oswald (C, UR), Berichterstatter: Die am 24. September 1992 mit 105 680 Unterschriften eingereichte Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» verlangt die Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung um jährlich 10 Prozent, bis sie gegenüber dem Ausgangsjahr halbiert sind. Die so eingesparten Gelder sollen schwerwichtig für zusätzliche internationale Friedenspolitik, aber auch für zusätzliche soziale Sicherheit im Inland eingesetzt werden.

Der Bundesrat hatte Herrn Professor Dr. Paul Richli, Ordinarius für Staats- und Verwaltungsrecht an der Hochschule St. Gallen, mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Dem Gutachter wurde insbesondere die Frage gestellt, ob die am 24. September 1992 eingereichte Volksinitiative «für weniger Militärausgaben und mehr Friedenspolitik» gültig sei.

Der Gutachter kam zum Schluss, dass bei dieser Initiative die Einheit der Materie nach den in der herrschenden Lehre vertretenen Auffassungen mit Bezug auf den Ausgabentransferauftrag zugunsten der Sozialpolitik nicht gegeben sei. Diesbezüglich fehle der sachliche Zusammenhang zum Begehren auf Kürzung der Kredite für die Landesverteidigung. Eine unverfälschte Stimmabgabe sei den Stimmberechtigten nicht möglich. Dieses Gutachten lag der Kommission selbstverständlich vor.

Die Sicherheitspolitische Kommission hat diese Initiative an drei Tagen behandelt: Am 27. Oktober 1994 hat sie eine Vertretung der Initianten angehört. Am 28. Oktober 1994 hat die Kommission nach eingehender Besprechung der Frage der Gültigkeit der Initiative in Anwesenheit des Gutachters beschlossen, zur Frage der Gültigkeit der Initiative einen Mitbe-

## **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	1995
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.03.1995 - 15:00
Date	
Data	
Seite	353-369
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 669

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.