

93.075

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 145 hiervor – Voir page 145 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. März 1995
 Décision du Conseil des Etats du 21 mars 1995

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 (siehe unten)
 Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 (voir ci-après)

Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 zur Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz

1. Anlass und Antrag

Anlässlich seiner Beratungen über das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) beschloss der Nationalrat am 30. Januar 1995, dass der Bundesrat für Verwaltungsbereiche, die mittels Leistungsauftrag geführt werden, Ausnahmen vom Finanzhaushaltgesetz vorsehen könne, sofern dies im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit liege und die notwendigen Kontrollen gewährleistet seien. Er fügte in Artikel 49 RVOG daher einen entsprechend lautenden Absatz 2 ein. Am 21. März 1995 lehnte der Ständerat diesen Beschluss ab, wobei in den Kommissionsberatungen die Idee an sich unterstützt wurde. Die Bedenken bezogen sich vor allem auf den Regelungsort und die zu grosse Offenheit der Bestimmung. Der Bundesrat erhielt damit die Möglichkeit, einen neuen Regelungsentwurf auszuarbeiten, der den in den parlamentarischen Beratungen geäusserten Vorbehalten besser Rechnung trägt.

Der Bundesrat nimmt diese Gelegenheit wahr und beantragt, im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG einerseits das Finanzhaushaltgesetz (FHG) und andererseits das Stellenbewirtschaftung regelnde Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB) zu ändern. Die Flexibilisierung der haushaltrechtlichen und personalwirtschaftlichen Bestimmungen erfolgt damit am richtigen Ort. Die vorgeschlagene Regelung enthält zudem gegenüber dem vom Nationalrat eingefügten Artikel 49 Absatz 2 RVOG die Präzisierung, dass Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB nur gewährt werden, wenn die betreffende Dienststelle ein betriebliches Rechnungswesen führt und somit die Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten gewährleistet bleiben.

Der Bundesrat spricht sich aber dennoch für eine relativ offene Regelung aus, die auf den Einzelfall angepasste Lösungen zulässt. Das entspricht einerseits dem Konzept von Artikel 49 RVOG, das ebenfalls von unterschiedlich hohen Autonomieggraden ausgeht, und andererseits dem Experimentiercharakter der Vorlage, die es den administrativen und politischen Organen ermöglichen soll, mit verschiedenen Flexibilisierungsformen Erfahrungen zu sammeln. Auch angesichts der raschen Entwicklung der Verwaltungswissenschaften und ihres Umfelds wäre es verfrüht, bereits heute eine definitive Neuregelung der rechtlichen Rahmenbestimmungen vorlegen zu wollen. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass bis in ein paar Jahren weitere Revisionen nötig sein werden. Der Bundesrat sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen vom FHG und vom BG MVB einen Evaluationsbericht, eventuell verbunden mit einer neuen Botschaft, zu unterbreiten (siehe Ziff. 6 des Zusatzberichts).

2. Verwaltungsmanagement im Umbruch

Verwaltungswissenschaften und öffentliche Verwaltungen stehen weltweit im Umbruch. Der Trend geht, knapp zusammengefasst, dahin, die Bindung der Verwaltungen an detail-

lierte Vorschriften und eng normierte Verfahren zu lockern, zugunsten einer stärkeren Orientierung an den Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns. Im angelsächsischen Raum spricht man in diesem Zusammenhang vom New Public Management, in der Schweiz scheint sich dafür der Begriff der wirkungsorientierten Verwaltungsführung durchzusetzen.

New Public Management orientiert sich weitgehend am Referenzmodell des privaten Grossunternehmens und will Politik und Verwaltung stärker nach privatwirtschaftlichen Führungstechniken, unternehmerischen Erfolgsprinzipien und marktwirtschaftlichen Steuerungsmechanismen ausrichten. Zwei Kernideen sind dabei wegleitend: erstens Dezentralisierung und Verantwortungsdelegation im Rahmen einer holding-ähnlichen Struktur und zweitens Leistungstransparenz und wettbewerbsähnliche Anreize mittels interner Kostenermittlungen, Preis- und Leistungsvergleichen.

Instrumentelles Herzstück ist ein mehrjähriger Leistungsauftrag. Gestützt darauf werden pro Budgetperiode die zu erbringenden Leistungen in Quantität, Qualität und zeitlicher Verfügbarkeit festgeschrieben. Den (teil-)autonomen Leistungserbringern wird damit eine wesentlich erhöhte Verantwortung übertragen. Um diese wahrnehmen zu können, müssen sie gleichzeitig über die entsprechenden Mittel und Kompetenzen verfügen. Untrennbar verbunden mit dem Leistungsauftrag ist deshalb das Globalbudget, das sich auf einzelne Produktgruppen einer Verwaltungseinheit («Produktbudget») oder auch auf ganze Verwaltungseinheiten erstreckt. Das heisst, die Mittel werden global bewilligt und nicht mehr detailliert nach Kostenarten vorgegeben. Die Berechnung der benötigten Mittel wird dabei selbstverständlich offengelegt und die Einhaltung des Leistungsauftrags über ein betriebliches Rechnungswesen und konkrete Leistungsindikatoren so präzise wie möglich gemessen. Von diesem Systemwechsel sollen sowohl die dezentralen Leistungserbringer als auch die vorgesetzten Instanzen («Leistungsbesteller», «Leistungskäufer») profitieren: Die einen erhalten mehr betrieblichen Handlungsspielraum für eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung und die anderen bessere Daten zur politischen Steuerung der betreffenden Verwaltungsbereiche.

In der Schweiz werden entsprechende Verwaltungsreformen namentlich in den Kantonen Bern und Luzern sowie in der Stadt Bern vorbereitet. Weitgehend dieselbe Stossrichtung verfolgen Reformprojekte in den Kantonen Solothurn («Schlanker Staat») und Wallis («Administration 2000»). In verschiedenen anderen Kantonen werden zwecks Flexibilisierung der Verwaltungsführung zudem einzelne Gesetzeserlasse revidiert, so etwa im Kanton Basel-Landschaft, der derzeit eine Vernehmlassung über ein neues Finanzhaushaltgesetz durchführt.

3. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung im Bund

Auch in der Bundesverwaltung orientieren sich verschiedene Reformvorhaben der jüngeren Zeit an leitenden Ideen des New Public Management. Dabei sind bisher zwei Strategien verfolgt worden:

Zum einen werden ganze Verwaltungsbereiche reformiert. So erhält das Eidgenössische Militärdepartement eine schlanke Gruppenstruktur, in der die einzelnen Leistungsbereiche organisatorisch entflochten und über ein abgestuftes Controlling-System zielorientiert gesteuert werden. In dieselbe Kategorie gehört das Bundesamt für geistiges Eigentum (neu: Institut für geistiges Eigentum; IGE), das rechtlich verselbständigt und künftig mittels Leistungsauftrag geführt wird. Spezialgesetzliche Lösungen wie im Fall des IGE sollen aber – namentlich für Kernaufgaben des Staates – die Ausnahme bleiben. Das bedingt freilich eine Flexibilisierung der allgemeinen Organisations- und Führungserlasse.

Auch auf diesem Weg ist in der Bundesverwaltung bereits einiges geschehen. So haben die eidgenössischen Räte soeben eine Teilrevision des Beamtengesetzes verabschiedet, die eine Flexibilisierung des besoldungspolitischen Instrumentariums bringen wird. In der geplanten Totalrevision soll die Frage der rechtlichen Ausgestaltung der Dienstver-

hältnisse angegangen werden. Die Leitidee besteht darin, von der Arbeitsplatzgarantie dank Stabilität (Amtsdauer!) wegzukommen und zu einer Beschäftigungssicherheit dank Mobilität zu gelangen. Flankierend dazu wird grosses Gewicht auf die Personalentwicklung gelegt.

Ein weiteres wichtiges Element der Verwaltungsmodernisierung ist die Stärkung der Revisionstätigkeit. Diesem Ziel diene die Teilrevision des Finanzkontrollgesetzes. Sie entbindet die Eidgenössische Finanzkontrolle einerseits von der Mitwirkung im Zahlungsverkehr (Wechsel vom Freigabe zum Interventionsprinzip), verpflichtet sie andererseits aber, die Wirtschaftlichkeitsprüfungen zu verstärken.

Ideen des New Public Management flossen sodann in das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) ein, insbesondere in Artikel 49, der dem Bundesrat die Kompetenz gibt, Leistungsaufträge zu erteilen und die entsprechenden Dienststellen nach besonderen Grundsätzen zu führen. Dass dazu auch die Möglichkeit erhöhter Budgetautonomie geschaffen werden muss, wurde in der Botschaft bereits angetönt.

Im Vordergrund steht die Absicht, in der Finanzrechnung von gewissen Grundsätzen der Rechnungsführung, die in bestimmten Fällen den Anliegen einer wirksamen und zweckmässigen Verwaltungsführung nicht förderlich sind, abzuweichen zu können. Angesprochen ist damit zunächst das Spezifikationsprinzip, das eine detaillierte Aufschlüsselung aller budgetierten Aufwendungen verlangt, wobei die einzelnen Positionen rechtlich bindend sind. Kurzfristig notwendige Umdispositionen im Mitteleinsatz werden damit erschwert. Im Globalbudget wird deshalb auf eine Spezifikation der Ressourcen weitgehend verzichtet und durch eine Spezifikation im Bereich der Produkte oder Produktgruppen ersetzt. Zu hinterfragen ist sodann das Bruttoprinzip, das Verwaltungsbereiche, die Erträge erwirtschaften, stark einschränkt. Dies lässt sich vermeiden, wenn die rechtliche Bindung der im Budget ausgewiesenen Bruttositionen relativiert wird. In Betracht zu ziehen ist drittens die Lockerung des Jährlichkeitsprinzips, das die Übertragung von Kreditresten auf das folgende Jahr behindert und damit für das vielzitierte «Dezemberfieber» mitverantwortlich ist. Erhöhte Budgetautonomie bedingt schliesslich, dass auch die rechtliche Bindung der Stellenplafonds aufgehoben werden kann, zumal die Aufwendungen der für eine Flexibilisierung in Frage kommenden Verwaltungsbereiche zu einem Grossteil auf das Personal entfallen. Selbstverständlich wird damit der Bundesrat die Steuerung und Kontrolle der Stellenbestände nicht aus den Händen geben; Stellenpläne bleiben als Führungsinstrument bestehen. Diesbezügliche Vorgaben gehören allerdings in die Leistungsaufträge.

Die Revision des FHG und des BG MVB im Rahmen der Schlussbestimmungen des RVOG erscheint daher als eine konsequente Fortsetzung der teils bereits beschlossenen und teils eingeleiteten Reformen. Mit der Revision des BG MVB kann zudem auch die Motion Stellenplafonierung (Ad 91.002), die unter anderem die Zuständigkeit für die Stellenplafonierung auf den Bundesrat übertragen will, teilweise erfüllt werden. Der Bundesrat hat bis heute darauf verzichtet, einen entsprechenden Bundesbeschluss vorzulegen, da zuerst die notwendigen Führungsinstrumente entwickelt werden müssen. Im Rahmen der Umsetzung von Artikel 49 RVOG und Artikel 38a FHG sollen in ausgewählten Verwaltungsbereichen die führungsmässigen Voraussetzungen für diese Kompetenzübertragung an den Bundesrat nun geschaffen werden.

Mit der Verabschiedung der vorgeschlagenen Gesetzesrevisionen erhalte die Bundesverwaltung ausgesprochen flexible Führungsstrukturen, die Vergleichen mit ausländischen Vorbildern und den unter Punkt 2 genannten Kantonen und Städten durchaus standhalten. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, die benötigten Führungsinstrumente (Leistungsauftrag, betriebliches Rechnungswesen, Leistungsindikatoren, Controlling) zu konkretisieren, sie im Rahmen von Pilotprojekten sorgfältig zu erproben und aus den Umsetzungsarbeiten heraus auch Leitvorstellungen für die Bundesverwaltung der Zukunft zu entwickeln.

4. Änderung des Finanzhaushaltgesetzes

Eine wesentliche Voraussetzung für die Dezentralisierung von Ressourcenkompetenzen ist, wie unter Punkt 2 ausgeführt, die Einführung der Globalbudgetierung, wobei es heute undenkbar ist, sie gleich in der gesamten Bundesverwaltung anzuwenden. Auf die Frage etwa, wie ein Globalbudget im Transferbereich (rund 60 Prozent des Bundeshaushalts) auszugestalten wäre, haben die Verwaltungswissenschaften noch keine befriedigenden Antworten gefunden. Für einen Systemwechsel kommen deshalb vorerst vor allem Verwaltungsbereiche in Frage, die interne oder externe Dienstleistungen erbringen, welche sich hinreichend operationalisieren lassen.

Die Gesetzesänderung (Einfügung eines neuen Art. 38a) soll es gestatten, das Finanz- und Rechnungswesen dieser Ämter oder Dienststellen einem Sonderregime zu unterstellen. Voraussetzung dafür ist im wesentlichen (vgl. Art. 38a Abs. 1 FHG):

- dass der betreffende Verwaltungsbereich einen Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes zu erfüllen hat,
- dass er über ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen verfügt; und
- dass sich eine Sonderregelung im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit aufdrängt.

In Artikel 38a Absatz 2 FHG werden Inhalt und Grenzen der vom Bundesrat zu erlassenden Sonderregelung nur grob abgesteckt. Die Einzelheiten werden später auf Verordnungsstufe und im Rahmen der Leistungsaufträge zu regeln sein.

Einerseits legt der Verwaltungsbereich auch nach Erlass der Sondervorschriften seine Rechnung als Teil der Staatsrechnung ab; darin unterscheidet sich die vorgeschlagene Lösung grundlegend vom weiter gehenden Artikel 37 FHG, der im Falle unselbständiger Betriebe und Anstalten die völlige Loskoppelung von der Staatsrechnung vorsieht. Artikel 38a Absatz 2 FHG lässt die Einzelheiten der Integration in die Staatsrechnung bewusst offen. Grundsätzlich beschränkt sich der rechnungsmässige Ausweis im Globalbudget auf einige wenige zusammenfassende Ausgaben- und Einnahmenrubriken, gegliedert nach den vom flexibilisierten Bereich erstellten Produkten oder Produktgruppen. Hingegen möchte der Bundesrat zumindest während der Versuchsphase davon absehen, die Verbindung mit der Staatsrechnung nur noch über eine Saldorubrik (Zuweisung des Gewinnes oder des Verlustes) herzustellen. Diese Lösung käme faktisch der Abkoppelung von der Staatsrechnung nahe, was der rechnungsmässigen Verselbständigung nach Artikel 37 FHG vorbehalten bleiben muss. Sie würde zudem als Korrelat voraussetzen, dass die eidgenössischen Räte jährlich über die Betriebsrechnung Beschluss fassen. Diese soll jedoch nach Artikel 38a FHG dem Parlament lediglich zur Information, nicht aber zur Beschlussfassung unterbreitet werden. In welcher Form dies geschehen wird und wie den eidgenössischen Räten namentlich Kalkulation und Leistungsrechnung (Leistungsindikatoren) zur Kenntnis gebracht werden, muss zum heutigen Zeitpunkt jedoch ebenfalls noch offenbleiben.

Andererseits kann die Sonderregelung, falls dafür ein Bedürfnis nachgewiesen ist, a. von den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG und b., sofern die in Aussicht genommene Mehrausgabe in mindestens gleichem Umfang durch Mehreinnahmen gedeckt wird, von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 FHG abweichen. Anerkannte Grundsätze der betrieblichen Rechnungslegung wären davon nicht betroffen, und ein allfälliger Transparenzverlust in der Finanzrechnung würde durch ein ordnungsmässig geführtes betriebliches Rechnungswesen mehr als wettgemacht. Dieses müsste sich an den für weite Teile der Privatwirtschaft massgebenden Vorschriften des Obligationenrechts (Art. 662a OR) messen lassen. Die Messlatte darf anfänglich allerdings auch nicht zu hoch angesetzt werden, da die Entwicklung von verwaltungstauglichen Kostenrechnungen mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass die unselbständigen Betriebe und Anstalten nach Artikel 37 FHG den Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 FHG bedingungslos unterstellt sind, während nach Artikel 38a FHG Abweichungen zulässig sein sollen. Der scheinbare Widerspruch lässt sich aber aus praktischer Sicht leicht auflösen. Wird nämlich ein unselbständiger Betrieb oder eine Anstalt in den eigenen Rechnungskreis entlassen, ist der Betrieb oder die Anstalt innerhalb der Staatsrechnung nicht mehr auf Ausnahmeregelungen angewiesen, zumal bei Budgetbewilligung und Rechnungsabnahme eindeutig das Gesamtergebnis im Vordergrund steht. Hingegen bleibt nach Artikel 38a FHG der zu flexibilisierende Verwaltungsbereich, obwohl er zusätzlich ein betriebliches Rechnungswesen einzurichten hat, in die Staatsrechnung integriert. Läuft diese Einbindung im Einzelfall der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit zuwider, soll der Bundesrat ermächtigt werden, gezielt von den Grundsätzen nach Artikel 3 FHG abzuweichen und damit ein Korrektiv zu schaffen.

5. Änderung des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (BG MVB)

Das Bundesgesetz regelt in Artikel 2 die Stellenplafonierung und sieht in Artikel 2a eine Ausnahme für den Asylbereich vor. Eine zusätzliche Ausnahmemöglichkeit wird nun für Verwaltungsbereiche vorgesehen, für die Leistungsaufträge nach Artikel 49 RVOG und Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a FHG bestehen. In solchen Fällen soll der Bundesrat ermächtigt werden, den Bereich aus der Personalplafonierung zu entlassen, wobei die von den eidgenössischen Räten im Rahmen der Voranschläge bewilligten Stellenbestände selbstverständlich entsprechend gekürzt würden. Mit dieser flankierenden Massnahme soll verhindert werden, dass zwar die Rechnungslegung aufgrund des FHG flexibilisiert werden kann, dass aber das Ziel der wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit infolge personeller Zwänge dennoch verfehlt wird.

6. Evaluation

Wie unter Punkt 1 ausgeführt, betrachtet der Bundesrat die Neuregelung des FHG und des BG MVB als Versuch zur Gewinnung neuer Erkenntnisse in der Verwaltungs- und Haushaltführung. Er sieht deshalb vor, den eidgenössischen Räten spätestens vier Jahre nach Gewährung der ersten Ausnahmen in geeigneter Form Bericht über die gesammelten Erfahrungen zu erstatten, eventuell verbunden mit einer Botschaft zu weiteren Änderungen des FHG und des BG MVB. Da sich zu diesem Zeitpunkt möglicherweise aber noch keine weitere Revision dieser Erlasse aufdrängt, verzichtet der Bundesrat darauf, eine zeitliche Befristung der Neuregelungen zu beantragen und ihnen so auch formell Versuchsstatus zu geben. Damit kann vermieden werden, dass dem Parlament nur zur Aufhebung oder Verlängerung der Befristungsklausel eine Botschaft unterbreitet werden muss.

7. Neuer Entwurf für die Ergänzung von Artikel 69 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)

Art. 69, Änderung von anderen Bundesgesetzen:

– Ziff. 4 (neu)

4. Das Finanzhaushaltsgesetz vom 6. Oktober 1989 wird wie folgt geändert:

Gliederungstitel vor Art. 37:

7. Kapitel: Rechnungslegung in besonderen Fällen

Art. 37 Sachüberschrift:

Unselbständige Betriebe und Anstalten

Art. 38a (neu)

Titel

Verwaltungsbereiche mit Leistungsaufträgen

Abs. 1

In Verwaltungsbereichen, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen bestehen, kann der Bundesrat die Rechnungslegung nach diesem Gesetz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders regeln.

Abs. 2

Die Rechnungslegung nach den Sondervorschriften bildet Teil der Staatsrechnung und des eidgenössischen Voran-

schlages. Nötigenfalls können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 sowie von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 vorsehen.

– Ziff. 5 (neu)

5. Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes wird wie folgt geändert:

Art. 2a Sachüberschrift, Abs. 2 (neu):

Sachüberschrift

Ausnahmen

Abs. 2 (neu)

Der Bundesrat kann Bereiche, für die ein Leistungsauftrag nach Artikel 49 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes sowie Sondervorschriften für die Rechnungslegung nach Artikel 38a des Finanzhaushaltsgesetzes bestehen, aus der Stellenplafonierung entlassen.

Rapport complémentaire du Conseil fédéral du 10 mai 1995 au message concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

1. Explication des motifs et proposition

Lors des débats qui ont porté sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), le Conseil national a décidé, le 30 janvier 1995, de conférer au Conseil fédéral la compétence d'accorder des dérogations aux dispositions de la loi sur les finances de la Confédération aux unités administratives chargées de mandats de prestations, lorsque l'efficacité de leur activité en dépend et les contrôles sont garantis. A cet effet, un alinéa 2, prévoyant cette possibilité, a été ajouté à l'article 49 Loga. Cependant, le 21 mars 1995, le Conseil des Etats a rejeté cet amendement bien que sa commission en eût approuvé le principe. Les opposants ont notamment souligné que cette clause ne devait pas figurer dans la Loga tout en déplorant par ailleurs le caractère trop libéral de son libellé. Le Conseil fédéral a donc été chargé d'élaborer une nouvelle mouture tenant compte des réserves formulées lors des débats parlementaires.

Partant de ce constat, le Conseil fédéral propose, à la faveur de cette refonte, de modifier dans les dispositions finales, Loga, la loi sur les finances de la Confédération (LFC) d'une part et la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales (LMF) d'autre part. Ainsi les dispositions réglant la gestion financière et les effectifs du personnel seront amendées par le biais des lois appropriées. En outre, la nouvelle formule du Conseil fédéral précise, en complément à l'alinéa 2 de l'article 49 Loga, introduit par le Conseil national, que les dérogations à la LFC et à la LMF ne seront accordées que si l'unité concernée tient une comptabilité d'exploitation et garantit les moyens de gestion et de contrôle.

Le Conseil fédéral penche néanmoins pour une clause relativement souple autorisant des solutions adaptées aux cas particuliers. Cette démarche s'appuie sur le principe sous-tendant l'article 49 Loga, principe qui se fonde lui-même sur des degrés d'autonomie variables et sur le caractère expérimental de ce projet de loi qui doit permettre aux autorités politiques et administratives de tester diverses formules. Il serait d'ailleurs prématuré, eu égard à la rapide évolution que connaissent les sciences administratives et leur environnement, de vouloir fixer aujourd'hui déjà un cadre légal définitif. Il n'est donc pas exclu que de nouvelles retouches s'imposent dans quelques années. D'où l'intention du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres, quatre ans au plus tard après l'octroi des premières dérogations à la LFC et à la LMF, une analyse de la situation éventuellement accompagnée d'un message (cf. point 6 du présent rapport).

2. Bouleversement des méthodes de gestion administrative
Les sciences administratives de même que les administrations publiques connaissent partout de profondes mutations. Dans les grandes lignes, les nouvelles orientations tendent à assouplir les prescriptions pointilleuses et les procédures rigides qui régissent les administrations pour accroître leurs

prestations et leur efficacité. Les Anglo-Saxons parlent de «New Public Management»: En Suisse on semble plutôt opter pour le terme de «gestion de l'administration axée sur l'efficacité».

La philosophie du New Public Management (nouvelle gestion publique) s'inspire essentiellement des méthodes en vigueur dans les grandes entreprises privées. Elle propose d'appliquer de façon plus rigoureuse les critères de gestion du secteur privé, le principe des résultats d'entreprise et les mécanismes du marché à la politique et aux administrations publiques. Cette démarche se fonde sur deux idées-maîtresses: primo, la décentralisation et la délégation de responsabilités dans le cadre d'une organisation comparable à une holding; secundo, la transparence sur le plan des résultats et l'application de critères propres à la concurrence par une évaluation interne des coûts et une comparaison des prix et des résultats.

La nouvelle gestion publique s'articule sur le mandat de prestations pluriannuel. Les prestations à fournir tant sur les plans qualitatif que quantitatif et dans les délais prescrits sont fixées pour chaque exercice budgétaire. Les fournisseurs de prestations, qu'ils soient totalement ou partiellement autonomes, sont ainsi investis de responsabilités sensiblement accrues. Pour être en mesure d'y faire face, ils doivent être dotés des moyens et des compétences nécessaires. Le mandat de prestations ne saurait donc être envisagé sans l'octroi d'une enveloppe budgétaire affectée à certains groupes de produits d'une unité administrative («budget des produits») ou à des unités entières. Les crédits sont donc accordés globalement et non plus à l'avance en fonction de chaque rubrique. Il va de soi que les moyens demandés sont calculés dans une totale transparence; par ailleurs, les résultats des travaux sont évalués au plus près au moyen d'une comptabilité d'exploitation et d'indicateurs concrets. Tant les fournisseurs de prestations que les organes supérieurs («demandeurs de prestations», «acheteurs de prestations») sont censés tirer profit de cette nouvelle approche: les premiers disposeront de possibilités d'action élargies pour remplir leurs tâches efficacement, et les seconds pourront s'appuyer sur des données plus fiables pour fixer les orientations politiques de l'administration.

En Suisse, certains cantons comme celui de Berne et de Lucerne, de même que la Ville de Berne, ont déjà engagé leurs administrations sur la voie des réformes. Les cantons de Soleure («Schlanker Staat») et du Valais («Administration 2000») ont lancé des projets qui reprennent dans une large mesure les principes décrits ci-dessus. L'assouplissement des instruments de gestion administrative requiert ici et là l'élaboration de nouvelles dispositions légales comme dans le canton de Bâle-Campagne qui vient de mettre une nouvelle loi sur les finances en consultation.

3. Gestion de l'administration fédérale axée sur l'efficacité
Récemment, nous avons également mis en oeuvre dans l'administration fédérale des réformes qui s'appuient sur les principes directeurs de la nouvelle gestion publique. Ce faisant, nous avons suivi deux stratégies.

La première s'est concrétisée par une restructuration de domaines entiers. Ainsi, le Département militaire fédéral a été doté d'une structure légère, articulée sur des groupements, dans laquelle les domaines d'activités sont séparés sur le plan organisationnel et conduits en fonction des objectifs par un système de controlling échelonné. Ce type de réforme a aussi été appliquée à l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (dorénavant: Institut de la propriété intellectuelle; IPI), qui possède une personnalité juridique propre et sera dirigé en fonction de mandats de prestations. Toutefois, des transformations du cadre juridique de la nature qu'a connue l'IPI doivent rester, notamment pour ce qui touche les tâches centrales de l'Etat, du domaine de l'exception. Cela suppose bien sûr une libéralisation des dispositions générales réglant l'organisation et la direction.

A cet égard, signalons que certaines innovations ont déjà vu le jour dans l'administration fédérale. Les Chambres viennent d'adopter une révision partielle du statut des fonctionnaires qui permettra de pratiquer une politique salariale plus

flexible. La révision totale en préparation portera sur la réglementation des rapports de service. L'objectif est de remplacer le poste de travail garanti grâce à la stabilité (période administrative) par une occupation garantie grâce à la mobilité. Au titre des mesures d'appoint, il y aura lieu d'accorder une attention particulière au développement professionnel du personnel.

Le renforcement des contrôles sera également un élément clé de la refonte de l'administration. La révision partielle de la loi sur le Contrôle des finances a, précisément, été opérée dans ce but. Elle libère le Contrôle fédéral des finances de la coresponsabilité des ordonnances de paiement (remplacement du principe d'autorisation par celui d'intervention) mais l'oblige à renforcer ses vérifications de rentabilité. Enfin, les principes de la nouvelle gestion publique ont aussi imprégné la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga), ce qui se vérifie en particulier à l'article 49, qui autorise le Conseil fédéral à confier des mandats de prestations et à donner aux services concernés les moyens adéquats. Nous avons déjà souligné dans le message que de telles mesures nécessitaient, le cas échéant, une autonomie budgétaire accrue.

Il importe en premier lieu de pouvoir déroger à certaines règles comptables qui ne sont pas toujours compatibles avec les impératifs d'une activité administrative efficace et conséquente. Nous pensons surtout au principe de spécialité qui requiert une ventilation détaillée de toutes les dépenses budgétées vu que les positions sont dictées par la loi. Dans ces conditions, il est donc difficile de réaffecter rapidement les crédits. Au contraire, dans les limites d'une enveloppe budgétaire, la spécialisation des ressources peut être abandonnée au profit d'une spécialisation des produits ou des groupes de produits. Mais dans ce cas, on est conduit à revoir le système de comptabilisation des produits et des charges bruts qui limite fortement les moyens des secteurs administratifs rentables. La difficulté peut être contournée en assouplissant les contraintes légales qui lient les positions budgétaires non compensables. En outre, il faut également voir à assouplir le principe de l'annualité qui interdit le report des soldes de crédits d'une année à l'autre, ce qui contribue à la poussée de ce qu'il est convenu d'appeler la «fièvre de décembre». Enfin, un accroissement de l'autonomie budgétaire suppose également l'abrogation des dispositions limitant le plafond des effectifs, d'autant plus que les dépenses prévues pour les domaines de l'administration susceptibles d'être touchés par les mesures précitées sont imputables pour une grande part au personnel. Il va de soi que le Conseil fédéral gardera en mains la gestion et le contrôle des effectifs; la planification des postes reste un instrument de gestion. Les limites en la matière seront cependant fixées dans les mandats de prestations.

La révision de la LFC et de la LMF dans les dispositions finales de la Loga s'inscrit donc dans la suite logique des réformes déjà réalisées et de celles qui ont été partiellement mises en oeuvre. De surcroît, la révision de la LMF répond en partie aux requêtes de la motion Plafonnement des effectifs (Ad 91.002), qui demande entre autres de soumettre le plafonnement des effectifs à la compétence du Conseil fédéral. Celui-ci n'a pas encore présenté un arrêté fédéral réglant la question, car il convient d'abord de développer les instruments de gestion ad hoc. Les instruments permettant ce transfert de compétence au Conseil fédéral seront créés dans des domaines choisis de l'administration à la faveur de l'application de l'article 49 Loga, et de l'article 38a LFC.

L'adoption des modifications de loi proposées donnera à l'administration fédérale des structures de direction flexibles parfaitement susceptibles de soutenir la comparaison avec des exemples étrangers et les cantons et ville cités sous le point 2. Dans la foulée, il y aura lieu d'élaborer les instruments de direction nécessaires (mandat de prestation, comptabilité d'exploitation, indicateurs de prestations, controlling), de les évaluer avec soin dans le cadre de projets pilotes et de développer des principes directeurs pour l'administration de demain à partir des expériences réalisées.

4. Modification de la loi sur les finances

Comme nous l'avons relevé sous le point 2, la décentralisation des compétences en matière de gestion des ressources est étroitement liée au principe de l'enveloppe budgétaire, bien qu'il soit impensable, à l'heure actuelle, de l'appliquer de manière uniforme dans toute l'administration. Les sciences administratives n'ont cependant pas encore répondu de manière satisfaisante à la question de savoir sur quels critères il convient d'établir une enveloppe budgétaire dans le domaine des transferts (environ 60 pour cent du budget fédéral). Un changement de système n'est dès lors envisageable dans l'immédiat que pour les domaines administratifs qui fournissent des prestations internes ou externes susceptibles d'être traduites sous forme d'opérations clairement définies.

La modification de loi proposée (insertion d'un article 38a) est censée autoriser, pour ces offices et services, l'application d'un régime financier et comptable spécial. L'octroi d'un tel régime est cependant subordonné à la condition (cf. art. 38a al. 1er LFC):

- que l'unité administrative concernée soit appelée à remplir un mandat de prestations au sens de l'article 49 Loga;
- qu'elle dispose d'une comptabilité d'exploitation adaptée; et
- qu'un régime spécial s'impose par souci d'efficacité administrative.

L'article 38a alinéa 2 LFC, ne décrit que dans les grandes lignes le contenu et les limites du régime spécial qui sera accordé par le Conseil fédéral. Les modalités seront réglées ultérieurement par voie d'ordonnance et dans le cadre des mandats de prestations.

Même sous le régime spécial, l'unité administrative présentera ses comptes dans le cadre du compte d'Etat. Cette formule se distingue fondamentalement de l'article 37 LFC, qui prévoit pour les entreprises et établissements sans personnalité juridique une séparation totale du compte d'Etat. A l'article 38a alinéa 2 LFC, nous n'avons rien stipulé, à dessein, quant aux modalités d'intégration au compte d'Etat. En principe, les rubriques comptables figurant dans l'enveloppe budgétaire se limiteront à quelques articles généraux de dépenses et de recettes, ventilés selon des produits ou des groupes de produits établis par l'unité concernée. Le Conseil fédéral ne souhaite pas, du moins pendant la période expérimentale, que le lien avec le compte d'Etat se résume uniquement à un article budgétaire comptabilisant le solde de l'exercice (versement du bénéfice et des pertes). Cette solution équivaldrait en fait à une séparation du compte d'Etat, ce qui suppose une autonomie sur le plan comptable aux termes de l'article 37 LFC. Elle impliquerait par ailleurs que les Chambres se prononcent sur le compte d'exploitation annuel. Toutefois, l'article 38a LFC, prévoit que celui-ci ne sera soumis au Parlement qu'à titre d'information et non pas à son agrément. On ne peut déterminer présentement sous quelle forme cela se fera et de quelle manière les évaluations et les comptes des prestations (indicateurs des prestations) seront présentés aux Chambres.

En outre, le régime spécial pourra s'écarter, pour autant qu'il y a nécessité, des principes régissant la tenue des comptes au sens de l'article 3 LFC; de même il pourra déroger à l'obligation de demander un crédit supplémentaire, conformément à l'article 17 LFC, si les dépenses supplémentaires escomptées sont couvertes par un surcroît de recettes du même ordre de grandeur. Il n'y aura pas de transgression des principes reconnus en matière d'établissement des comptes, et la perte de transparence dont pourrait souffrir le compte financier sera largement contrebalancée par une tenue régulière des comptes. Cela devrait se confirmer avec l'application des prescriptions du Code des obligations (art. 662a CO) qui régissent de nombreuses branches de l'économie privée. Au début, il conviendra de ne pas fixer des exigences trop élevées, car la nature des activités de l'administration impliquera un calcul des coûts long et fastidieux.

De prime abord, on pourrait s'étonner que les entreprises et établissements sans personnalité juridique cités à l'article 37 LFC, soient soumis sans condition aux principes applicables

à la tenue des comptes selon l'article 3 LFC, alors que l'article 38a LFC autorisera des dérogations. Sur le plan pratique cette contradiction apparente s'explique facilement. En effet, lorsqu'une entreprise ou un établissement de cette nature peut gérer ses propres comptes, elle ou il n'a plus à bénéficier de règles d'exception dans le cadre du compte d'Etat, surtout que le budget et les comptes sont approuvés principalement sur la base du résultat général. En revanche, selon l'article 38a LFC, l'unité appelée à être réformée continuera de figurer au compte d'Etat bien qu'elle soit tenue de surcroît de mettre sur pied une comptabilité d'exploitation. Si, ici et là, cette incorporation devait affecter l'efficacité de l'activité administrative, le Conseil fédéral sera habilité à déroger aux principes énumérés à l'article 3 LFC, et à prendre les mesures qui s'imposent.

5. Modification de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales

Cette loi règle à l'article 2 le plafonnement des effectifs et prévoit à l'article 2a une dérogation pour le domaine de l'asile. Nous proposons une dérogation supplémentaire pour les unités administratives qui se verront confier des mandats de prestations conformément à l'article 49 Loga, et dotées d'un régime spécial en matière d'établissement des comptes selon l'article 38a LFC. Il faut donner la compétence au Conseil fédéral de soustraire ces unités au plafonnement des effectifs, étant entendu que les postes autorisés par les Chambres, par la voie du budget, seraient réduits en conséquence. Si la tenue des comptes peut être assouplie par une modification de la LFC, il ne faut pas que l'efficacité de l'activité administrative soit affectée par des contraintes liées au personnel, ce qui est précisément le but de cette mesure complémentaire.

6. Evaluation

Comme nous l'avons signalé sous le chiffre 1, ces nouvelles dispositions de la LFC et de la LMF sont un moyen pour le Conseil fédéral d'acquiescer de nouvelles expériences en matière de gestion de l'administration et des finances. Il prévoit par conséquent de présenter aux Chambres, au plus tard quatre ans après l'octroi des premières dérogations, un rapport dans les formes sur les connaissances acquises, accompagné éventuellement d'un message portant sur de nouvelles modifications de la LFC et de la LMF. Toutefois, vu qu'il n'y aura peut-être pas lieu de procéder à des révisions supplémentaires à ce moment, nous n'avons pas jugé opportun de limiter l'application de ces nouvelles dispositions dans le temps, ce qui évite de conférer à cette expérience un caractère formel. Ainsi, nous n'aurons pas à soumettre au Parlement un message destiné uniquement à abroger ou à reconduire une disposition prévoyant une limitation dans le temps.

7. Proposition visant à compléter l'article 69 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (Loga)

Art. 69, Modification d'autres lois fédérales:

Ch. 4 (nouveau)

- 4. La loi du 6 octobre 1989 sur les finances de la Confédération est modifiée comme il suit:

Titre précédant l'art. 37

Chapitre 7: Etablissement des comptes dans des cas spéciaux

Art. 37 titre médian

Entreprises et établissements sans personnalité juridique

Art. 38a (nouveau)

Titre

Unités administratives exécutant des mandats de prestations

Al. 1

En ce qui concerne les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et disposant d'une comptabilité d'exploitation adaptée, le Conseil fédéral peut soumettre l'établissement des comptes prévu par la présente loi à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration.

Al. 2

L'établissement des comptes selon les règles spéciales fait partie intégrante du compte d'Etat et du budget de la Confé-

dération. Le cas échéant, les règles spéciales peuvent prévoir des dérogations aux principes régissant la tenue des comptes énumérés à l'article 3 et à l'obligation de formuler des demandes de crédits supplémentaires conformément à l'article 17.

Ch. 5 (nouveau)

– 5. La loi fédérale du 4 octobre 1974 instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée comme il suit:

Art. 2a titre médian, al. 2 (nouveau)

Titre

Dérogations

Al. 2 (nouveau)

Le Conseil fédéral peut dispenser de l'obligation de respecter le plafonnement des effectifs les unités administratives chargées d'un mandat de prestations en vertu de l'article 49 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et soumises à des règles spéciales en matière d'établissement des comptes en vertu de l'article 38a de la loi sur les finances de la Confédération.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Vous vous souvenez sans doute que lors du premier débat, le plénum, pas la commission, avait décidé de diviser l'objet en deux arrêtés. Il y en avait un qui concernait les modifications générales de l'administration et un autre consacré expressément à l'institution de secrétaires d'Etat. Vous vous souvenez peut-être également que ce deuxième arrêté avait été rejeté au vote sur l'ensemble.

Formellement, ce rejet entraînait l'annulation de toutes les dispositions que nous avons prises dans cet arrêté. Par conséquent, le Conseil des Etats, lorsqu'il s'est trouvé en présence de notre version, avait une page absolument blanche concernant toutes les dispositions sur les secrétaires d'Etat. Cela implique donc que nous sommes dans une situation tout à fait particulière, puisque nous devons considérer que nous n'avons pratiquement jamais discuté de la question des secrétaires d'Etat. L'arrêté pertinent ayant été rejeté, le Conseil des Etats ne s'est pas prononcé sur notre discussion, qui a été annulée par le vote sur l'ensemble. Nous devons donc reprendre maintenant la discussion après, au fond, deux délibérations au Conseil des Etats. C'est une situation un peu particulière, mais il en est ainsi.

Le Conseil des Etats, lui, ne s'est pas rallié à la décision de scinder le projet en deux arrêtés. Il est revenu au projet original du Conseil fédéral, qui porte sur une seule modification de la loi, et il n'a, dans l'ensemble, évidemment pas discuté des décisions que nous avons prises, puisqu'elles étaient considérées comme inexistantes. Il en est resté simplement, sur la plupart des dispositions concernant les secrétaires d'Etat, à celles qu'il avait prises lors de sa première délibération. Par conséquent, le Conseil des Etats n'ayant pu se rallier à nos premières décisions, nous allons avoir un certain nombre de divergences. Je crois qu'il me fallait vous exposer cette situation particulière.

Votre commission, lorsqu'elle a repris le sujet après le deuxième passage au Conseil des Etats, s'est ralliée à l'idée qu'il ne fallait pas scinder cet objet en deux arrêtés, mais considérer une seule modification de loi, selon le projet du Conseil fédéral. Nous en revenons donc, à cet égard, formellement au projet de départ, et nous allons maintenant traiter ce projet tel qu'il avait été présenté par le Conseil fédéral, dans la mesure où il n'y a ici apparemment pas de proposition de reprendre cette division entre la modification de la loi et la question des secrétaires d'Etat.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Die Ausgangslage für die Differenzbereinigung stellt sich folgendermassen dar: Sie wissen, ursprünglich hatte der Bundesrat Staatssekretäre vorgeschlagen, sie aber in alleiniger Kompetenz wählen wollen. Der Ständerat, der Erstrat, war dann für eine parlamentarische Bestätigung der Staatssekretäre. Der Nationalrat machte bei der ersten Beratung für die Staatssekretäre einen speziellen Erlass, lehnte diesen Erlass dann aber in der Gesamtabstimmung ab.

Der Ständerat präsentierte seinerseits einen Kompromiss: Die Staatssekretäre wurden wieder in diesen Erlass aufgenommen, aber nur diejenigen sollen parlamentarisch bestätigt werden, die den Bundesrat vor den Räten vertreten. Die Bestätigung erfolgt gesamthaft auf einer Liste.

Die Mehrheit Ihrer Kommission hat sich dafür entschieden, am Einsatz von Staatssekretären festzuhalten, gegen den Antrag der Minderheit Steinemann auf Streichung, den Sie auch auf der Fahne finden. Das Verhältnis war 16 zu 5 Stimmen. Und sie hat auch die Lösung übernommen, dass diejenigen Staatssekretäre bestätigt werden sollen, welche den Bundesrat vor den Räten vertreten. Für diese Lösung hat sie sich die Kommission mit 13 zu 7 Stimmen ausgesprochen.

Sie werden in der Differenzbereinigung sehen, dass hier noch Fragen offen sind. Werden diese Staatssekretäre auf einer Liste zu einer gesamthaften Bestätigung präsentiert? Die Diskussion lief eher in der Richtung, man sollte es mit den Staatssekretären und Staatssekretärinnen halten wie mit den Bundesrichtern: Man sollte einzelne auch streichen können. Die Mehrheit der Kommission entschied sich dann aber dafür, dass für die Einzelheiten des Verfahrens auf das Reglement der Bundesversammlung verwiesen werden soll. Neu werden die Staatssekretäre in die Artikel 33a bis 33f aufgenommen. Der Ständerat hatte sie noch unter dem Kapitel «Die Bundesverwaltung» aufgeführt. Ihre Kommission wollte aber dokumentieren, dass wir, indem wir Staatssekretäre einsetzen, nicht einfach zusätzliche Beamte schaffen wollen, sondern dass wir durch Staatssekretäre die Regierungsebene verstärken wollen.

Auf weitere Einzelheiten kommen wir in der Differenzbereinigung zu sprechen.

Art. 1a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

Minderheit

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Festhalten

Art. 1a

Proposition de la commission

Majorité

Les membres du Conseil fédéral sont assistés par des secrétaires d'Etat.

Minorité

(Steinemann, Maurer, Meier Samuel, Seiler Hanspeter)
Maintenir

Steinemann Walter (A, SG), Sprecher der Minderheit: In der Januarsession 1995 haben wir in der Gesamtabstimmung zu den vorgesehenen «Halbmagistraten» mit 74 zu 59 Stimmen nein gesagt. Ich bitte Sie, heute beim Nein zu bleiben.

Bundesräte scheinen bei näherer Betrachtung doch viel weniger belastet zu sein, als sie immer wieder beteuern, obwohl dem Schweizervolk die Überlastung in Interviews des langen und breiten vorgeführt wird. Und just für solche Interviews haben die geplagten Bundesräte immer Zeit. Sie bieten sich gern frank und frei für jede Publikation an, auch wenn relativ wenig oder nichts zu sagen ist, und sie «stürzen» sich allenfalls auch per Helikopter von Referäthen zu Referäthen. Würden die Bundesräte auf alles verzichten, was schliesslich nur Schall und Rauch ist, wäre die Diskussion um Staatssekretäre nicht aufgekommen. Man sieht die Mitglieder des Bundesrates zu oft an Anlässen tertiärer oder quartärer Bedeutung. Musste beispielsweise Herr Bundesrat Ogi – Session hin, Neat her –, ohne seiner grossen Überlastung zu gedenken, die auch ihn zu einem überzeugten Anhänger von Staatssekretären macht, in einen fast leeren Hörsaal nach St. Gallen «pfeilen»? Ja, er musste, denn der Referent war ein Herr Meyer, als Meinungsbildner der Nation hofiert und als Ringier-Mann umschwänzelt.

Ich möchte Ihnen nun konkret die wichtigsten Gründe des Neins zur Staatssekretärenfrage nochmals auflisten:

Die Bundesräte wären nicht überlastet, wenn sie sich aufs Wesentliche konzentrieren und mehr an ihre meist sehr guten Chefbeamten delegieren würden. Die Frage, ob die Einführung von Staatssekretären wirklich zur Verbesserung der Regierungstätigkeit beitragen würde, wird von vielen Ratsmitgliedern, aber auch von Leuten in der Verwaltung nicht einfach bejaht. Man ist sich überhaupt nicht einig, welche Rolle diese neuen Superbeamten spielen respektive welche Kompetenzen sie haben sollen. Schon heute muss zwischen zwei Staatssekretären im EDA und im EVD eine Koordination organisiert werden. Zwischen den Herren Kellenberger und Blankart ist das jetzt so gelöst, dass ersterer im Zweifelsfall zum Oberstaatssekretär avanciert. Wieviel Koordination und Positionsgerangel würden wohl zehn neue Staatssekretäre auslösen, wie gross wären ihre Stäbe, und wie wäre die Stellung im Verhältnis zu den Chefbeamten?

Wir lehnen einmal mehr jede weitere kostspielige Aufblähung des Staatsapparates, die eine weitere Barriere zwischen Bürger und Staat bildet, klar ab. Angesichts der leeren Bundeskasse ist die Forderung nach einer unklar definierten neuen Beamtenhierarchie mit entsprechenden Folgekosten einfach nicht zu verantworten. Es ist nämlich unglaublich, dass nebst Sparversuchen auf allen Ebenen – bis hin zur AHV – zehn neue Stellen für Hilfsbundesräte geschaffen werden sollen, die jährlich mit Zudienern, Assistenten, Sekretärinnen und der gesamten Infrastruktur gegen 10 Millionen Franken kosten würden.

Dazu sind auch noch viel zu viele Fragen offen. Würden sie Weggefährten, überlegene Konkurrenten, Assistenten oder Sprachrohr ihres Bundesrates, ein Bestandteil oder nur ein Teil der Regierung? Handelt es sich um Verwaltungsbeamte, Superchefbeamte, Vizebundesräte mit beschränkter politischer Haftung? Welche Repräsentations-, Stellvertretungs- oder Entscheidungsbefugnisse sind vorgesehen? Würden die Juniorminister oder grauen Eminenzen nur mit Pseudoaufgaben betraut, oder soll das Ganze zu einer Alibiübung verkommen, die alles beim alten beliesse. Käme es so weit, dass der Bundesrat vielleicht von den alltäglichen Problemen des Volkes gar nichts mehr hören würde, obwohl er heute schon wenig davon hört? Wie stark würden die Besetzungen der Stellen wohl parteipolitisch beeinflusst? Würden die Anstellungen von Staatssekretären nicht auch als Misstrauensvotum gegenüber den fähigen Chefbeamten, Amtsdirektoren und Vizedirektoren gewertet werden müssen? Lauter offene Fragen.

Mit der Aufblähung einer kostspieligen oberen Beamtenstruktur jedenfalls wären weitere Nachteile wie Ineffizienz, Machtkämpfe und noch mehr Indiskretionen in allen Richtungen zu erwarten. Konflikte und Zündstoff wären jedenfalls vorprogrammiert.

Das oft vorgebrachte Argument von Bundespräsident Villiger, die Kosten für neue Staatssekretäre seien im Vergleich zu den Bundesausgaben von 43 Milliarden Franken durchaus zu verantworten, ist nicht akzeptabel. Denn alle einzelnen Ausgaben stellen im Verhältnis zum Ganzen relativ verschwindende Grössen dar. Mit einer solchen Einstellung werden wir die dramatische Finanzkrise nie, aber auch gar nie, verbessern können.

In grossen Unternehmen werden die hierarchischen Strukturen verflacht, die Distanzen verringert. Hier aber soll eine neue Stufe eingefügt, sollen die Entscheidungswege verlängert, die Kosten erhöht, soll die Distanz von der Regierung zum Parlament und zum Volk noch vergrössert werden. In der Privatwirtschaft bedeuten Reformen und Restrukturierungen, dass man Kosten einspart. Beim Staat bedeutet das anscheinend Mehrausgaben.

Was es in der Schweiz braucht, ist das Ende des «Zauberfilzes», wie wir das schon seit 1987 fordern. Man sollte nach 150 Jahren Bundesstaat den Mut aufbringen und zugeben, dass sich die Regierungsform Bundesrat mit der heutigen Zauberfilzlösung überholt hat.

Was hier getan werden soll, ist nichts anderes, als den Beamtenapparat weiter aufzublähen und das Machtkartell ohne Chef, ohne Verantwortung, zu verstärken. Was uns hier empfohlen wird, ist ein Modell einer zweistufigen Regierung

mit einem notwendigerweise mit Konstruktionsfehlern behafteten Prototyp. Politische Führung auf Departementsebene ist nicht teilbar, ohne dass unerträgliche Reibungsverluste entstehen und ohne dass mit den Staatssekretären eine neue Hilfsregierungsebene geschaffen wird, die dem Geist unseres Regierungssystems völlig widerspricht.

Ich hoffe, Sie verstehen, dass wir nicht tatenlos zusehen können, wie der Bundesrat ermächtigt werden soll, mit diesem mangelhaften, viel zu teuren und volksfremden Modell zu experimentieren, das ihm auch noch erlaubt, Erfolge auf sein Konto zu buchen und staatspolitische Misserfolge den Staatssekretären anzulasten.

Bei dieser Sachlage liegt es auf der Hand, dass wir diese den Beamtenapparat aufblähende und viel zu kostspielige Staatssekretären-Vorlage mit den undefinierten Positionen klar ablehnen. Das Referendum ist sicher, wenn Sie diese Vorlage gutheissen.

Ich bitte Sie, den Antrag auf Streichung bzw. Festhalten der Minderheit zu unterstützen.

Keller Rudolf (D, BL): «Staatssekretäre, nein dankel!» Das hat Herr Bundesrat Stich unlängst gesagt. Er brauche keinen Staatssekretär. Die anderen Bundesratsmitglieder sollen sich darum streiten, wer solche Leute zugesprochen erhält und wie viele.

«Staatssekretäre, nein danke!» sagen auch wir von der SD/Lega-Fraktion. Gestern hat Frau Dreifuss die Tatsache kritisiert, dass unser Land den Beitritt zur Uno und die Uno-Blauhelme deutlich abgelehnt hat. Ich höre schon, wie es dann zugehen würde, wenn wir solche Posten für Staatssekretäre schaffen würden. Dann würde nach der bundesrätlichen Erklärung immer noch ein Staatssekretär nachdoppeln, jeweils mit entsprechender Medienaufmerksamkeit. Dann käme wahrscheinlich auch der Euro-Staatssekretär.

Wir haben das Geld für die Schaffung von solch teuren und unnützen Posten schlichtweg nicht! Die SD/Lega-Fraktion lehnt solche Staatssekretäre ab und würde, falls Sie heute solche Posten schaffen, selbstverständlich das Referendum gegen diesen Beschluss unterstützen. Diese Posten würden ohnehin nur an Parteimitglieder aus den Reihen der Regierungsparteien vergeben. Parteiose hätten da wohl kaum eine Chance.

Diesen Regierungsfilz unterstützen wir Schweizer Demokraten und die Lega dei Ticinesi nicht. Wir stimmen deshalb mit der Minderheit Steinemann. Das Ganze ist nämlich eine Frage der Organisation innerhalb der Departemente: Leerlauf abschaffen, besser organisieren, dann braucht es keine Staatssekretäre. Der Bund hat heute genügend gute Leute und Spitzenbeamte. Die Arbeit ist mit dem bisherigen Personalbestand zu bewältigen.

Das ist die Meinung unserer Fraktion. Deshalb sagen wir nein zu diesen Staatssekretären.

Seiler Hanspeter (V, BE): Seit der Behandlung im Januar 1995 sind keine neuen Gesichtspunkte aufgetaucht, und es wäre eigentlich logisch, dass der Entscheid gleich ausfallen müsste wie damals. Nur eben, wir wissen ja, dass Politik nicht immer sehr logisch ist.

Ich begründe den Antrag der SVP-Fraktion: Die Begründungen für unsere Unterstützung des Minderheitsantrages Steinemann sind nicht in allen Teilen gleich, wie sie Herr Steinemann hier vorgetragen hat. Ich möchte auch vorausschicken, dass die Meinungen natürlich ändern dürfen und ändern können, das ist an und für sich gestattet. Man sagt ja auch, es sei nie verboten, klüger zu werden. Das kann man nun auf beide Seiten hin werten.

Unsere Fraktion hat in ihrer Mehrheit die Meinung nicht geändert. Sie ist nach wie vor der Ansicht, das Problem der Überlastung der Bundesräte, das zweifellos vorhanden ist, sei nicht durchdiskutiert und die Lösung zuwenig ausgegoren. Überlastung bzw. Entlastung kann ja von zwei Seiten gesehen werden. Im einen Fall ist es ein zeitliches Problem – Herr Steinemann hat vor allem darüber gesprochen –; das lässt sich mit organisatorischen Massnahmen lösen. Unserer Ansicht nach, da gehen wir mit Herrn Bundespräsident Villi-

ger einig, ist es aber nicht nur ein zeitliches Problem, sondern vielmehr auch ein Problem der Ausweitung der Staats-tätigkeit, der Ausweitung der Tätigkeitsbereiche des Staates, der Verbreiterung der Aufgaben, die dem Staat, speziell dem Bund, heute zugeordnet sind.

Ich kann Ihnen bestätigen, Herr Bundespräsident: Unsere Fraktion steht zu diesem Regierungssystem, das hat mit einer Gegnerschaft überhaupt nichts zu tun. Sie ist auch der Meinung, man könne diese neuen Erfordernisse, die Erfordernisse unserer Zeit, die man an die Regierungstätigkeit stellt, nicht mit dem Weiterfahren auf alten Geleisen gerecht werden. Ob nun aber die Lösung via Staatssekretäre wirklich das Gelbe vom Ei ist, daran zweifeln wir nach wie vor. Herr Bundespräsident, Sie haben im Januar 1995 angedeutet, dass in Ihrem Departement ein oder mehrere Staatssekretäre nicht vordringlich seien, und auch Herr Bundesrat Stich hat uns seinerzeit in der Kommission erklärt, dass er in seinem Departement keinen Staatssekretär benötige. Ich zitiere Sie, Herr Bundespräsident: «Ich könnte ohne Reform leben, glaube aber, dass ein Departement des Innern, ein Volkswirtschafts- oder ein Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement diese Restrukturierung brauchen.»

Ich bin mit Ihnen einverstanden, in diesen Departementen braucht es vermutlich eine Restrukturierung. Müsste man aber nicht gerade aus dieser Sicht, weil das departementsmässig sehr verschieden gelagert ist und die Bedürfnisse anders liegen, als Beispiel die Frage der Erhöhung der Anzahl Bundesräte einmal richtig ausdiskutieren? Man wird einwenden, das Kollegialsystem funktioniere dann schlechter oder es funktioniere dann nicht mehr. Ich muss Ihnen gestehen, dass ich nach den Vorkommnissen der letzten Woche und auch der letzten Tage nicht mehr so recht an dieses Kollegialbehördensystem glaube. Der Glaube daran ist mir geschwunden. Ich kenne Exekutivorgane in Kantonen, in Gemeinden, die aus 9, 11 oder 13 Mitgliedern bestehen und wo das Kollegialsystem ohne weiteres funktioniert. Ich möchte damit sagen, dass es nicht eine Frage der Anzahl Exekutivmitglieder ist. Das Funktionieren hängt vielmehr davon ab, ob und in welchem Ausmass jedes einzelne Mitglied bereit ist, sich diesem Prinzip unterzuordnen.

Im Raum steht auch die Frage der Direktoren der Bundesämter. Sie nehmen ja an den Beratungen in den Kommissionen teil. Warum können sie nicht unter Umständen auch hier Geschäfte vertreten? Staatssekretäre können aus dieser Sicht doch nicht die einzige Lösung sein, man müsste noch weiter diskutieren. Das ist der Grund, weshalb wir den Minderheitsantrag Steinemann unterstützen.

Ich bringe noch eine grundsätzliche Bemerkung an. Es darf in keinem Parlament – auch in unserem Rat nicht – eine Rolle spielen, aus welcher politischen Ecke ein Antrag kommt. Entscheidend ist immer die Sachfrage. Es spielt für uns also keine Rolle, ob ein Antrag von Herrn Steinemann, von Herrn Steinegger oder von Herrn Borel François kommt; wir nehmen immer zur Sache Stellung; es ist keine Personenfrage.

Ich danke Ihnen, wenn Sie in dieser Frage den Minderheitsantrag unterstützen und damit Gelegenheit geben, die Problematik auf andere Weise zu lösen.

Fritschi Oscar (R, ZH): Der Beschluss über die Einführung von Staatssekretären ist in der Sondersession im Januar 1995 in der Gesamtabstimmung an einer heterogenen Allianz von Gegnern gescheitert: zum einen an Gegnern aus Prinzip, an Totalgegnern, die keine Änderung unseres Regierungssystems wollen; zum zweiten an Gegnern aus abstimmungspolitischer Opportunität, welche die Chancen der Vorlage in einer Volksabstimmung skeptisch beurteilen oder hier – wie vorhin Herr Keller Rudolf – vor allem ein populistisches Betätigungsfeld sehen; zum dritten an Gegnern der kleinen Schritte, welche als Grossreformer ohne Etappierung eine Regierungsreform auf Verfassungsebene anstreben; und zum vierten an Gegnern aus Unzufriedenheit über das Ergebnis der Beratungen in unserem Rat, insbesondere wegen der abgelehnten Bestätigung der Staatssekretäre durch das Parlament. Was könnte – und was sollte nach Meinung der FDP-

Fraktion – im jetzigen Stadium der Differenzbereinigung diese unterschiedlich motivierte Gegnerschaft umstimmen?

1. Ich beginne von hinten: Den mit dem vorgesehenen Wahlmodus für die Staatssekretäre Unzufriedenen hat der Ständerat unseres Erachtens mit seinem Kompromissvorschlag eine goldene Brücke gebaut. Die Lösung des Ständerates verhindert die Möglichkeit unschöner «Abrechnungen» und gibt dem Parlament doch ein Mitbestimmungsrecht darüber, wer ihm von seiten der Exekutive im Parlamentssaal gegenübertritt soll.

2. Den ambitionierten Grossreformern muss die ausgesprochen kontroverse Diskussion in der Sondersession vom Januar 1995 aber eindrücklich vor Augen geführt haben, dass ein grosser Schritt – ein Schritt mit Verfassungsänderung – derzeit nicht mehrheitsfähig ist. Wer für eine sofortige Erhöhung der Zahl der Bundesräte eintritt, wer eine zwei-stufige Lösung anstrebt, die übrigens mit der derzeitigen Vorlage nicht präjudiziert wird, oder wer gar «subito» den Übergang zu einem parlamentarischen Konkurrenzsystem fordert, der bewirkt im Effekt eine Zementierung des Ist-Zustandes, der sorgt dafür, dass an der allseits beklagten Überlastung des Bundesrates gar nichts geändert wird.

3. Den Gegnern aus abstimmungspolitischer Opportunität mag es zum Trost gereichen, dass sich die Frage eines Referendums vor den Wahlen nicht mehr stellt. Aber an sich müssen sie sich das gleiche sagen lassen wie die Gegner aus Prinzip, um zur letzten Kategorie der Gegner zu kommen.

4. Es ist in der Sondersession und jetzt von niemandem in diesem Saal bestritten worden – zumindest nicht ernsthaft, Herr Steinemann –, dass eine Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums dringlich ist. Der in der Politik ohnehin viel zitierte Handlungsbedarf ist also allgemein anerkannt. Trotz Bedarf nicht zu handeln, den vorgeschlagenen Entlastungsschritt nicht zu unternehmen, ohne auch nur ansatzweise Vorschläge zu machen, wie das Problem in absehbarer Zeit auf realisierbare Weise gelöst werden kann – und realisierbar ist eben noch nichts, wenn man, wie Herr Seiler Hanspeter, einfach «andere Vorschläge» postuliert –, das käme purem Immobilismus gleich. Zum anderen würde eine Politik des Kopf-in-den-Sand-Steckens vor der Notwendigkeit einer Regierungsreform die moralische Legitimation für ein Verhalten in Frage stellen, dem einige Totalgegner mit ausgesprochener Vorliebe obliegen: nämlich dem nicht entlasteten und in der Tat überforderten Bundesrat bei jeder Gelegenheit Führungsschwäche vorzuwerfen. Trotz anerkannter Missstände nichts zu tun, und sei es auch nur, weil man die Vorlage als nicht sehr populär einschätzt, hätte wohl eher mit Führungsschwäche des Parlamentes – und nicht mit Führungsschwäche der Regierung – zu tun.

Die FDP-Fraktion empfiehlt Ihnen deshalb, der Mehrheit zu folgen und damit für die Einführung von Staatssekretären grünes Licht zu geben. Dieses Ja bedeutet, davon sind wir überzeugt, die Zustimmung zum kleinsten gemeinsamen Nenner; in der Diskussion über die Regierungsreform besteht derzeit eine realistische Möglichkeit, sich auf diesen zu einigen.

Schmid Peter (G, TG): Herr Steinemann, ich finde es auch übertrieben, wenn zwei Bundesräte wegen der Olympischen Winterspiele 2002 Sitten-Wallis nach Budapest fahren. Ich habe manchmal den Eindruck, die Prioritätenliste – nicht nur beim Bundesrat, sondern auch in diesem Saal – heisse: Sport zum ersten, «Arena» zum zweiten und Politik zum dritten. Aber ich bin mir nicht so ganz sicher, ob Sie diese Prioritätenliste nicht auch unterstützen, weil sie so populär ist. Ihre Argumentationen lassen in mir den Verdacht aufkommen, man plädiere eben für sogenannte Volksnähe, für weniger Bürokratie usw., weil das Stimmen bringt.

Zum Thema: Das zentrale Problem in der Differenzbereinigung beim Entwurf zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz ist die Frage, ob der Bundesrat in seiner Arbeit durch Staatssekretäre unterstützt werden soll und welches Gewicht diesen Magistratspersonen zugebilligt wird.

Die grüne Fraktion hat bisher die folgende Meinung vertreten: Bevor über die Einstellung und die Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre debattiert wird, muss Klarheit darüber bestehen, ob die Exekutive auch weiterhin nur sieben Mitglieder umfassen soll. Auf diese Frage hat sich der Bundesrat vorerst gar nicht eingelassen; er möchte dies in einem zweiten Schritt tun. Er hat aber inzwischen zu meiner Motion, die eine bescheidene Erhöhung der Zahl der Bundesräte auf 9 oder 11 Mitglieder beinhaltet, Stellung genommen und will den Vorstoss in Form eines Postulates entgegennehmen.

Für uns ist nach wie vor klar, dass einige Departemente derart überdimensioniert sind, dass sich eine bessere Aufteilung der vielen Aufgabenbereiche auf mehr Regierungsmitglieder geradezu aufdrängt. Sie kann mit dem Einsatz von Staatssekretärinnen und Staatssekretären nicht umgangen werden. Allerdings sind die in Aussicht gestellten 10 Personen, die eine solche neue Funktion maximal innehaben werden, eine Zahl, die den Entscheid für eine Vergrösserung der Zahl der Exekutive nicht präjudiziert.

Wir sind der Meinung, auch 9 oder 11 Bundesrätinnen oder Bundesräte sollten gewisse Aufgaben delegieren können, damit sie sich mehr den grossen Linien und grundsätzlichen Fragen einer Politik auf lange Sicht zuwenden können. Wir opponieren also den Anträgen, die den Einsatz und die Funktionen der Staatssekretärinnen und der Staatssekretäre regeln, nicht mehr. Es wäre auch nicht in unserem Sinn, eine Minderheit zu unterstützen, die es anscheinend darauf abgesehen hat, dem Staat zusätzliches, qualifiziertes Personal vorzuenthalten, damit er nicht allzuhandlungsfähig wird.

Im Interesse einer baldigen Entlastung des Bundesrates stimmt die grüne Fraktion mit der Mehrheit und hofft, dass dann der wichtige Reformschritt für eine Erhöhung der Zahl der Bundesräte ebenso eingehend und unvoreingenommen diskutiert werden wird.

Meier Samuel (U, AG): Ich spreche im Namen der LdU/EVP-Fraktion und beantrage Ihnen, das ganze Kapitel betreffend die Staatssekretäre zu streichen. Statt dass der Bundesrat einen mutigen, herzhaften, vielleicht auch visionären Schritt in eine umfassende Revision macht, tut er mit der vorliegenden «Minireform 93» ein zaghaftes Schrittlchen, welches über rein kosmetische Massnahmen nicht hinausgeht. Zum anderen bin ich der Auffassung, dass es illusionär ist zu glauben, dass man allein mit der Schaffung von Staatssekretärenstellen dem heute so beklagten Regierungsmalaise wirkungsvoll entgegenzutreten kann.

Ich darf Sie versichern, Herr Bundespräsident, dass unsere Fraktion nicht nichts will. Sie will nicht eine Nulllösung. Sie will auch nicht die Weiterführung des Status quo. Was wir wollen, ist eine umfassende und wirksame Regierungsreform, welche sich an den Gegebenheiten und an den Bedürfnissen unserer heutigen – modernen – Zeit orientiert. Wir dürfen nicht an der Tatsache vorbeisehen, dass wir mit bald 150jährigen Instrumenten zum Teil mühevoll versuchen, unsere Schweiz von heute zu regieren und zu verwalten.

Nun zu den Staatssekretären: Unsere Fraktion erachtet die Einführung von Staatssekretären als untaugliches Mittel für eine Regierungsreform. Man schafft dabei, je nach Betrachtungsweise, entweder eine neue Klasse von Regierungsbzw. Magistratspersonen oder eine neue Stufe von Beamten, von Chefbeamten, von Superbeamten. Schon hier gehen die Meinungen in beiden Räten und im Bundesrat diametral auseinander.

Professor Eichenberger, einer der zugezogenen Experten, befürchtet beispielsweise, dass Staatssekretäre, die durch die Bundesversammlung bestätigt werden, die Bundesräte konkurrieren und Rivalitäten einbringen könnten, auch im Parlament.

Bundespräsident Villiger sieht – gemäss den Ausführungen in der Debatte vom Januar dieses Jahres – in den Staatssekretären ausgesprochen keine Politiker. Sie sollen auch keine direkte politische Verantwortung tragen. Diese müsse eindeutig beim Bundesrat liegen.

Demgegenüber spricht sich der Berichterstatter im Ständerat

eindeutig dafür aus, dass die neuen Staatssekretäre nicht Bundesräte und nicht Beamte, wohl aber Führungspersönlichkeiten sein müssten, die gemäss Berichterstatter «mithin im Bereich der Politik tätig sein müssen».

Auch in unserem Rat liegen heute drei Varianten von Anstellungsverhältnissen vor, was nochmals beweist, dass wir uns über die Stellung der Staatssekretäre absolut uneinig sind. Mit diesen Hinweisen will ich auch aufzeigen, dass der Status und die hierarchische Position der Staatssekretäre natürlich vom Wahlmodus abhängig sind. Es ist ganz entscheidend, ob die Staatssekretäre vom Bundesrat in eigener Kompetenz gewählt werden oder ob sie vom Parlament noch bestätigt werden müssen. Davon wird auch die politische Kompetenz dieser Staatssekretäre abhängig sein.

Zusammenfassend ist unsere Fraktion der Auffassung, dass es die Staatssekretäre nicht braucht. Wir sind für eine Regierungs- und Verwaltungsreform, aber die Staatssekretäre sind nicht die Lösung des Problems.

Namens der Fraktion beantrage ich Ihnen, den Antrag der Minderheit Steinemann zu unterstützen.

Ruckstuhl Hans (C, SG): Die CVP-Fraktion hat sich an ihrer Sitzung mit den Differenzen befasst, die bezüglich dieser Vorlage zwischen National- und Ständerat bestehen, und zwar insbesondere mit den folgenden Bereichen: Wiedervereinigung der Vorlage in eine einzige, «Staatssekretäre, ja oder nein?», Wahl und Bestätigung derselben, die damit zusammenhängende Stellenbewirtschaftung. In ihrer Beurteilung kommt unsere Fraktion zum Schluss, dass die heutige Situation in der Regierungstätigkeit nicht mehr tragbar ist und dass gewisse massvolle Veränderungen notwendig sind. Wir sind uns aber bewusst, dass in diesem Bereich keine grossen Schritte möglich sind, wie dies mein Vorredner gefordert hat. Ein Nichtstun im Bereich der Reformschritte, wie das z. B. Herr Steinemann gefordert hat, stellt ebenfalls keine Lösung dar, insbesondere deshalb nicht, weil wir festgestellt haben, dass die Argumentation der Gegner dieser Vorlage sehr widersprüchlich ist.

Wenn Herr Steinemann kritisiert, dass die Bundesräte ihre Leistungsfähigkeit mit Kontakten zur Bevölkerung, durch Teilnahme an verschiedenen Veranstaltungen, Anlässen und durch ihre Reisetätigkeit im eigenen Land überstrapazierten, so steht das in krassem Widerspruch zu seiner Aussage, mit Staatssekretären würde der Bundesrat vom Volk abgeschirmt, er käme nicht mehr mit den Sorgen und Nöten des Volkes in Kontakt. Ich habe am letzten Wochenende an einer Veranstaltung im Zusammenhang mit der Tour de Suisse selber festgestellt und gespürt, wie die Bevölkerung bedauerte, dass der Bundespräsident die Veranstaltung so schnell wieder verlassen musste und offenbar nur für den Sieger und einige Personen darum herum erreichbar war. Die Leute wollten mit ihm persönlich in Kontakt treten und konnten das nicht; dies aber nur nebenbei zu den widersprüchlichen Ausführungen von Herrn Steinemann.

Die bisherigen Reformschritte haben nicht die gewünschten Erleichterungen gebracht. Die Tätigkeit hat sich in den verschiedensten Bereichen ausgeweitet, das wissen Sie alle, nicht nur in der Aussenpolitik. Die verschiedenen Reformen, welche heute in allen Bereichen der Staatstätigkeit, von der Armee über die Landwirtschaft bis hin zur Finanzierung und Organisation von SBB und PTT, eingeleitet wurden, stellen einen zusätzlichen Anspruch an die Regierungstätigkeit. Die CVP-Fraktion ist der Meinung, dass wir jetzt zur wiedervereinigten Vorlage ja sagen sollten. Eine reduzierte Vorlage respektive die Einsetzung von Staatssekretären, deren Zahl seit dem Erscheinen der ersten Botschaft schrittweise zurückgebildet wurde, sollte unsere Zustimmung erhalten. Wir können uns zurzeit auch mit der Variante abfinden, dass jene Staatssekretäre, welche vor dem Parlament Aufgaben wahrnehmen wollen oder müssen, durch das Parlament gewählt und bestätigt werden sollen.

Wir sind der Meinung – da es sich ja um eine Kann-Vorlage handelt –: Kein Bundesrat muss sich Staatssekretäre zulegen. Wir möchten an die Bundesräte appellieren, von der neuen Möglichkeit nur massvollen Gebrauch zu machen. Es

ist bei den Bundesräten nicht jener der «Grösste», der einmal die grösste Anzahl Staatssekretäre um sich scharen kann. Andere Reformmöglichkeiten müssen weiterhin genutzt und auch erprobt werden. Die CVP-Fraktion sagt ja zu dieser Vorlage und empfiehlt Ihnen Ablehnung aller Minderheitsanträge.

Borel François (S, NE): Faut-il enterrer le projet de révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration en suivant la proposition de la minorité? Bien entendu, je vous recommande de ne pas le faire.

Personne dans cette salle ne peut prétendre que notre gouvernement fonctionne de manière idéale. Chacun sait que la surcharge des conseillers fédéraux en est une des raisons. Tout à l'heure quelques exemples ont été donnés selon lesquels on pourrait imaginer que les conseillers fédéraux soient un tout petit peu moins chargés. Mais le problème n'est pas là. Avec tous les bons conseils que nous pouvons leur donner, nous obtiendrons peut-être d'eux qu'il assument une charge de 180 pour cent plutôt que de 200 pour cent. Ça ne résout pas fondamentalement le problème. J'en appelle donc à votre sens des responsabilités.

La situation dans laquelle se trouve le gouvernement ne doit pas perdurer. Nous devons faire quelque chose. Des propositions sont sur la table. Il n'y en a pas d'autres. Comme nous sommes en phase de procédure d'élimination des divergences, il nous faut pour le moins faire un pas en direction de la recherche de solutions en refusant la proposition de la minorité, et ce, en particulier, dans l'intérêt des partis gouvernementaux. Bien sûr, l'UDC affirme encore en être un, mais son comportement est essentiellement antigouvernemental. On peut donc comprendre qu'elle suive la proposition de la minorité.

On peut considérer comme l'un des problèmes politiques suisses majeurs le manque de confiance de la population à l'égard de nos autorités. Celui-ci provient en bonne partie d'un manque de confiance dans le Conseil fédéral parce qu'il fonctionne mal. Qui électoralement profite le plus de ce manque de confiance? Le Parti suisse de la liberté, le Parti des Démocrates suisses et les partis qui tiennent le même langage qu'eux. Nous n'avons aucun intérêt à susciter le succès de ces partis aux prochaines élections. M. Steinemann sait bien pourquoi il présente la proposition de la minorité. Plus ça ira mal au niveau du gouvernement, plus il trouvera d'électeurs.

Je vous invite donc, pour faire barrage à cette montée de l'extrême droite, à voter contre la proposition de la minorité.

Moser René (A, AG): Als unser Rat im Januar den Gesetzentwurf an den Ständerat überwies, hätte man annehmen dürfen, dass die Frage der Staatssekretäre vom Tisch wäre. Weit gefehlt! Sie steht nochmals zur Diskussion.

Der Ständerat hat offenbar die Referendumsankündigung genauso wenig ernst genommen wie das Abstimmungsverhältnis im Nationalrat. Kollege Steinemann hat Ihnen bereits detailliert dargelegt, wie wir von der Freiheits-Partei die Einführung einer zusätzlichen Führungsstufe beurteilen.

Ich bitte Sie, sich an das Primärziel dieses Gesetzes zu erinnern. Hauptziel ist es bekanntlich, die Leistungsfähigkeit und die Effizienz der Regierungstätigkeiten zu verbessern. Mit einer zusätzlichen Hierarchiestufe machen Sie genau das Gegenteil. Alles, was Sie damit erreichen, ist eine weitere Verzettlung mit dem Nebeneffekt von nicht unbedeutenden Mehrkosten. Parkinson lässt grüssen.

Ich kann Herrn Bundespräsident Villiger nicht beipflichten, wenn er im Ständerat im März 1995 meinte: «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.» Herr Bundespräsident: Diese Aussage ist nicht richtig. Wir wollen sehr wohl etwas. Wir wollen sehr wohl eine Revision, aber wir sehen einen anderen Weg. Das ist nicht helvetische Eigenart.

Wir stellen auch fest, dass die komplexen Vorgänge höhere Anforderungen an die Regierung stellen als früher. Das ist

richtig, und damit sind wir gleich beim Problem: Es gibt Bundesräte, die ein «Management per Helikopter» betreiben. Sie fliegen ins Departement, wirbeln viel Staub auf, um dann schnell wieder zu verschwinden. Dann gibt es Bundesräte, die laufend von Entlastung sprechen, aber nicht wollen, dass ein Amtsdirektor etwas selbständiger handelt.

Es liegt meines Erachtens also grundsätzlich am Willen des Bundesrates, Aufgaben zu delegieren und, was wichtig ist, Prioritäten zu setzen – wobei er natürlich nur delegieren kann, wenn die Qualifikationen der engsten Mitarbeiter ausreichen. Es macht aber den Anschein, dass ab und zu das Parteibuch und nicht die fachliche Qualifikation bei der Besetzung von Chefposten ausschlaggebend ist. Da hatten doch Peter und Hull recht, wenn sie behaupten, dass gerade beim Staat Beförderungen vorkommen, wo Beförderte die Chance haben, ein Höchstmass an Inkompetenz unter Beweis zu stellen.

Herr Bundespräsident, es gäbe noch einige Beispiele zur Überlastung der Bundesräte. Sie haben gesagt, dass die Auslandkontakte sehr wichtig seien. Das mag stimmen. Aber es ist übertrieben, wenn man erfahren muss, dass ein Bundesrat für einen Fussballmatch nach München reist usw. Ich meine, dass bei wichtigen politischen Angelegenheiten unsere sehr gut dotierten Botschafter in der Lage sein sollten, die notwendigen Kontakte auszubauen und zu pflegen.

Weiter erwähnten Sie den vermehrten Kontakt mit Volk und Medien. Ich wäre froh, wenn das Bundesratskollegium etwas mehr auf die Stimmen des Volkes hören würde. Es bringt nämlich nicht viel – Herr Ruckstuhl ist da auf dem falschen Dampfer, wenn er glaubt, unsere Kritik wäre nicht angebracht –, wenn ein Bundesrat irgendwo mit einer Staatslimousine oder mit einem Helikopter zu einer Preisverleihung einfährt. Das ist höchstens ein Kontakt zu den Medien, aber nicht zum Volk. Noch mehr Zeit für die Medien! Tatsächlich! Ich befürchte, dass dies für unsere Bevölkerung dann doch des Guten zuviel wäre.

Ich möchte an den Bundesräten nicht weiter Kritik üben. Aber eine Frage habe ich zum Schluss noch: Warum hat der Bundesrat keine Spezialisten von aussen beigezogen, um die Strukturen, die Organisation zu analysieren und – was in dieser Frage wirklich dringend notwendig gewesen wäre – ein klares Konzept und Pflichtenhefte mit Einbezug dieser Staatssekretäre auszuarbeiten? Damit wäre eine seriöse Entscheidungsgrundlage zur Diskussion gestanden. Die fehlt uns in dieser Form.

Die Fraktion der Freiheits-Partei unterstützt den Antrag der Minderheit Steinemann und hofft, dass wir nicht schon wieder unsere Ferien für ein Referendum opfern müssen.

Scherrer Werner (–, BE): Als Vertreter der Eidgenössischen Demokratischen Union (EDU) bin ich ebenfalls für die Streichung der Bestimmungen über die Staatssekretäre. Dies einmal aus finanzpolitischen Gründen: Wir können uns eine weitere Aufblähung unseres Beamtenapparates schlicht nicht leisten. Diese Staatssekretäre entwickeln wieder eine finanzielle Eigendynamik: es braucht dann Sekretärinnen, zusätzliche Sekretäre usw. Niemand kann uns sagen, was uns das zuletzt alles kostet.

Dann glaube ich auch, dass diese Staatssekretäre aus organisatorischen Gründen nicht unbedingt notwendig sind. Der Bundesrat ist ja selbst nicht einer Meinung: die einen sagen ja, die anderen sagen nein. Ich glaube, dass die Chefbeamten noch stärker eingespannt werden könnten. Wir brauchen nicht unbedingt eine neue Ebene von politischen Entscheidungsträgern. Das wird die Sache eher noch komplizieren.

Ich meine auch, dass sich die Bundesräte in ihrem Engagement nicht allzustark verzetteln sollten. Natürlich habe ich für gewisse Auftritte in der Öffentlichkeit Verständnis. Ich mag ihnen den Goodwill der Bevölkerung auch gönnen. Ich habe Verständnis, wenn unser beliebter und tüchtiger Bundespräsident in Wil bei der Ankunft der Tour de Suisse so warm empfangen wurde. Einzelne solcher Vorstellungen kann man sicher begrüssen, aber es gibt dann auch Bundesräte wie Herrn Ogi, der wirklich ein «Management by Helikopter» betreibt, aufs Matterhorn steigt, und was macht er nicht sonst

noch alles? Jede Woche ist da irgend etwas los, und das – finde ich – ist einfach des Guten zuviel.

Ich meine, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen, wäre eher ein geeintes Auftreten nötig. Das würde mehr bewirken. Es ist auch nicht so, wie es Herr Borel François gesagt hat, dass gewisse Kräfte hier im Parlament diese Staatssekretäre ablehnen, weil sie darauf spekulieren, dass es dann schlechter werde und Wähler gewonnen werden könnten. Dem ist nicht so; diese Begründung ist nicht richtig, und das haben wir auch gar nicht nötig.

Die EDU wird möglicherweise selbst ein Referendum ergreifen, wir haben die landesweite Struktur dazu. Aber wir würden uns auch einem überparteilichen Komitee anschliessen. Ich bin sehr zuversichtlich, dass das Volk zu diesen Staatssekretären nein sagen wird.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Permettez tout d'abord que je rectifie ici une affirmation qui a été faite à plusieurs reprises: lors du premier débat, le 30 janvier 1995, notre Conseil ne s'est pas prononcé fondamentalement contre les secrétaires d'Etat. J'aimerais rappeler que l'entrée en matière sur le projet B qui concernait spécifiquement les secrétaires d'Etat a été acceptée par 85 voix contre 51 et que la proposition de la minorité, reprise aujourd'hui par la minorité Steinemann, avait été rejetée par 77 voix contre 46, entraînant le rejet de la proposition Seiler Hanspeter. Si, aujourd'hui, vous acceptiez la proposition de la minorité II (Seiler Hanspeter) à l'article 33d, c'est là que vous changeriez d'avis et non en approuvant la proposition la majorité de la commission qui, elle, est la même. Elle a été approuvée lors de la première délibération. C'est lors du vote sur l'ensemble qu'il s'est trouvé que deux oppositions se sont ajoutées pour rejeter le projet. Il ne faut donc pas dire que le principe des secrétaires d'Etat était combattu par une majorité de ce Conseil.

Je suis véritablement stupéfait d'entendre que l'on puisse contester aujourd'hui la surcharge de nos conseillers fédéraux. En 1848 – on a beaucoup parlé de 1848 la semaine passée –, il y avait sept conseillers fédéraux. En 1995, il y a toujours sept conseillers fédéraux. Qui oserait prétendre que la masse de travail que doit accomplir aujourd'hui un conseiller fédéral est la même que celle qu'il devait accomplir en 1848? L'augmentation s'est produite dans tous les secteurs. Elle s'est traduite naturellement par une augmentation du personnel de l'administration fédérale qui, en 1848, se composait de quelques dizaines de personnes. Aujourd'hui, elle est de l'ordre de 35 000 personnes, sans compter le personnel des régions.

Il y a l'augmentation de la législation. Vous n'avez qu'à regarder le Recueil officiel des lois fédérales et voir quelle ampleur il prend par rapport à ce qu'il était au siècle dernier.

L'augmentation de l'administration, comme celle de la législation, provient tout naturellement du développement technique extraordinaire que nous avons vécu depuis 150 ans et du développement de toutes les activités humaines. Qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, ça ne change rien, c'est un fait. On a parlé des médias. Il faut savoir que nous vivons dans une autre société – on peut le regretter –, dans une société où la communication prend une importance tout à fait décisive. Les meilleurs projets du monde, aujourd'hui, ne peuvent pas passer s'ils ne sont pas correctement communiqués. Il est facile de reprocher à nos conseillers fédéraux de consacrer trop de temps aux médias. En réalité, c'est une partie importante de leur fonction et ils doivent l'accomplir. Seulement, c'est une partie qui s'ajoute à tout le reste de leur travail. Et si vous aviez le moindre doute sur cette constatation de fait, vous pourriez vous en convaincre par les ratés qui se produisent au niveau du Conseil fédéral. Nous constatons un certain nombre de ratés: ce sont des divergences qui apparaissent dans l'opinion publique, parce que la concertation n'a pas pu être assez approfondie préalablement; ce sont des erreurs d'appréciation; ce sont des erreurs de calcul, et nous en avons eu quelques exemples notamment dans le domaine des transports. Ce sont ces phénomènes-là qui révèlent que nos conseillers fédéraux sont manifeste-

ment surchargés et qu'ils n'arrivent plus à consacrer le temps nécessaire à leur activité gouvernementale collégiale fondamentale. Et c'est de cela, précisément, qu'il s'agit.

M. Steinemann s'est demandé ce que seraient les secrétaires d'Etat. Le Conseil des Etats a dit clairement ce qu'il souhaitait des secrétaires d'Etat: il s'agit de décharger les conseillers fédéraux dans leurs responsabilités politiques. C'est aussi l'avis de la majorité de votre commission.

M. Seiler Hanspeter se dit attaché au système collégial, qui a fait ses preuves, et nous partageons absolument son avis. C'est un système profondément ancré dans la culture politique suisse. Il faut se demander pourquoi nous avons la reproduction du même système aux niveaux fédéral, cantonal et même communal. C'est parce que c'est un système qui correspond parfaitement l'esprit de notre culture politique, de notre formation, et qui est pratiquement obligatoire dans un Etat fédéral où, manifestement, on ne peut pas avoir une direction absolument pyramidale. Il faut une direction collégiale.

Ce système contredit immédiatement l'augmentation proposée du nombre des conseillers fédéraux. Vous ne pouvez plus, avec un nombre excessif de conseillers fédéraux, avoir ce système collégial, avec la responsabilité – je le rappelle, c'est fondamental – de chaque conseiller fédéral. non seulement pour son propre département – ce qui est le cas dans un système ministériel –, mais pour l'ensemble de l'activité gouvernementale. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il n'y a aucun Conseil d'Etat en Suisse – je tiens à le préciser – qui compte plus de sept membres lorsqu'ils assument à plein temps leurs obligations gouvernementales. Même le Conseil-Exécutif du canton de Berne, qui faisait exception, a été réduit à sept conseillers, chiffre non seulement biblique, mais encore qui constitue vraisemblablement le maximum possible pour fonctionner de manière collégiale. Finalement, je constate que cette solution n'est pas proposée sur notre pupitre. Il est par conséquent parfaitement vain de vouloir toujours évoquer d'autres modifications que l'on pourrait faire plutôt que se reporter sur celle qui est proposée.

M. Steinemann a soulevé aussi la question des frais. Votre commission a maintenu sa décision que la nomination des secrétaires d'Etat ne devait pas entraîner d'augmentation du personnel fédéral. C'est une consolation à but plutôt cosmétique, mais c'est une règle que nous avons fixée. Le problème est néanmoins manifestement mal posé. Ce ne sont pas les salaires ou les traitements des secrétaires d'Etat qui sont en cause. Il s'agit de savoir si l'efficacité du système gouvernemental suisse augmentera et si, par conséquent, des économies sont réalisables grâce à la présence des secrétaires d'Etat. C'est ça l'élément décisif. C'est là qu'on doit faire le calcul entre ce que les secrétaires d'Etat peuvent rapporter et ce qu'ils peuvent coûter. Si on ne fait pas le calcul sous cet angle et si on se concentre exclusivement sur l'augmentation des traitements que cela peut provoquer, il est évident que c'est un calcul d'épicier, mais d'épicier mal inspiré.

M. Meier Samuel a raison lorsqu'il dit qu'il y a des opinions divergentes quant à la place que doivent occuper les secrétaires d'Etat. Il donne d'ailleurs raison aux critiques qui sont adressées à ce projet s'il s'agit simplement de nommer des superfonctionnaires qui seraient simplement au-dessus des directeurs d'office. Je crois que le Conseil fédéral n'a pas besoin de secrétaires d'Etat pour cela, il peut faire des promotions comme il l'entend, par conséquent cette solution doit être écartée.

Il y a deux réponses à donner à l'objection de M. Meier Samuel:

1. Si on ne fait pas cette réforme, même si on la considère comme modeste, comme une «réformette», nous n'aurons aucune chance de faire ensuite une réforme plus importante.
2. Il nous appartient à nous, législateurs, d'établir le profil que nous voulons donner à ces secrétaires d'Etat, c'est à nous de préciser leurs fonctions, et nous ne remplissons pas notre rôle si nous ne donnons pas ces indications au Conseil fédéral.

Je crois pouvoir dire qu'aux yeux de la majorité de la commission, il s'agit de décharger les conseillers fédéraux dans

leurs fonctions politiques générales, pas dans leurs fonctions gouvernementales, et notamment dans des fonctions de représentation, parce qu'il est évident que si un conseiller fédéral peut se faire représenter lors d'une manifestation par un secrétaire d'Etat, cela aura un autre aspect que s'il envoie un de ses collaborateurs, directeur ou vice-directeur d'office.

J'aimerais enfin vous signaler que la commission qui a eu connaissance de la proposition de la minorité Steinemann l'a repoussée par 16 voix contre 5 et avec 1 abstention. Je vous invite, au nom de la majorité de la commission, à en faire de même.

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Ich darf Sie nochmals darauf aufmerksam machen, dass wir im Differenzbereinungsverfahren stehen, dass wir die Vorlage zur Einführung der Staatssekretäre auf dem Tisch des Hauses haben und dass die Kommission diesem Vorschlag mit 16 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung zugestimmt hat. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass sich der Nationalrat bei der Abstimmung über das Eintreten auf dieses Geschäft seinerzeit mit 85 zu 51 Stimmen für das System der Staatssekretäre ausgesprochen hat, dass ein damals bereits vorliegender Antrag der Minderheit Nebiker (begründet von Herrn Seiler Hanspeter) mit 77 zu 46 Stimmen abgewiesen wurde und dass die Staatssekretäre erst in der Abstimmung am Schluss, als sich die gesamte Opposition vereinigt hatte, überraschend – überraschend für uns alle – abgelehnt wurden.

Die Mehrheit der Kommission verfolgt eine kohärente Politik, wenn sie Ihnen heute vorschlägt, die Staatssekretäre zu befürworten. Niemand in diesem Rat wird bestreiten, dass der Bundesrat, der bereits 1848 aus 7 Mitgliedern bestand, heute ein viel grösseres Pensum zu bewältigen hat. Ich kann kurz aufzählen: Die Verwaltung hat sich vergrössert, die technische Entwicklung ist rasant vorwärtsgeschritten; es gibt immer mehr Aufgaben für den Staat, die Öffentlichkeitsarbeit verlangt einen ganz anderen Einsatz. Es ist nicht korrekt, wenn wir uns darüber aufhalten, dass der eine Bundesrat da und der andere Bundesrat dort erscheint. Wir alle wissen ja, dass das Vermitteln der Staatstätigkeit an die Bevölkerung heute zu einem grossen Teil via Medien geschieht, dass das gemacht werden muss und dass es gut gemacht werden muss.

Vor diesem Hintergrund möchte der Bundesrat Staatssekretäre, um sich entlasten zu können. Natürlich können wir uns noch viele andere Modelle überlegen. Im Prinzip, Herr Meier Samuel, wäre ich auch für eine umfassende Reform; ich sehe aber die konkreten Möglichkeiten für die umfassende Reform jetzt einfach nicht. Im Moment haben wir Möglichkeiten für einen kleinen Schritt. Wir sind der Meinung, dass der Bundesrat für das Kollegium mehr Zeit und mehr qualitatives Engagement aufwenden können sollte. Das Kollegialsystem ist unserem Staate eigen. Wir haben es auf verschiedenen Stufen. Wir könnten das Kollegialsystem, wenn Sie mir diesen Abstecher erlauben, als einen Teil unserer politischen Heimat betrachten, und wir sind dieser politischen Heimat keineswegs müde.

Was sind denn Staatssekretäre? Es wurde mehrmals aufgeführt: Sie sollen die Führungsebene entlasten, sie sollen den Bundesrat in seiner politischen Funktion entlasten. Ich bitte Sie, sich einmal an all die Situationen in parlamentarischen Kommissionen zu erinnern, als der Bundesrat durch Amtsdirektoren vertreten wurde und diese bei politischen Fragen immer sagen mussten: «Da kann ich keine Auskunft geben, da will ich keine Stellung nehmen, das ist Sache des Bundesrates.» Es gibt auch in unserer parlamentarischen Tätigkeit Geschäfte von unterschiedlicher Bedeutung. Wir könnten uns damit befreunden, dass die politischen Aussagen bei gewissen Geschäften von einem Staatssekretär oder von einer Staatssekretärin gemacht würden und wir die Bundesräte nicht immer beanspruchen müssten. Dasselbe gilt für Auslandkontakte: Da ist es «de rigueur», dass für gewisse Konferenzen nicht Amtsdirektoren akzeptiert werden, sondern nur Leute von der Regierungsebene.

Es wurde noch die Kostenfrage aufgeworfen. Natürlich können wir Ihnen unterbreiten, was ein Staatssekretär oder eine

Staatssekretärin plus Sekretariat kosten. Das ist aber nicht die Frage. Es geht um die Verstärkung der Effizienz unserer Regierung. Das kann heute nicht in Franken und Rappen ausgewiesen werden.

Aus all diesen Gründen beantragt die Mehrheit der Kommission, der Einführung von Staatssekretären zuzustimmen und folglich den Antrag der Minderheit Steinemann abzulehnen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Als Bundesrat habe ich in den letzten sechs Jahren auch etwas Erfahrung gewonnen. Ich glaube, ein wenig beurteilen zu können, was es mit dem Regieren auf sich hat, wo die Probleme liegen, was wir vielleicht falsch machen – wie andere Menschen auch – und was man verbessern könnte.

Ich habe dieser Diskussion mit einigem Erstaunen zugehört. So intensiv ich auch zugehört habe: ich bin auf keine Alternative zu unseren Vorschlägen gestossen, die politisch durchsetzbar wäre und zugleich unsere Probleme lösen würde. So gesehen komme ich zum Schluss, dass die Vorlage, die wir Ihnen unterbreiten und die von der Mehrheit der Kommission unterstützt wird, wahrscheinlich im Moment die einzig mögliche ist.

Ich bin mir auch bewusst, dass ein Referendum gefährlich ist. Ich habe Aussagen gehört, die nicht durch analytische Tiefenschärfe, aber durchaus durch «Biertischgerechtigkeit» bestechen. Aber sie werden dem Problem nicht gerecht. Niemand hat bestritten, dass wir vor einem Problem stehen. Ich wäre aber froh, wenn Sie sich trotz aller Bedenken und mangelnder Begeisterung dazu durchringen könnten, nun endlich einmal etwas Machbares zu tun.

Ich will noch einmal kurz nachzeichnen, warum der Bundesrat die Einführung von Staatssekretären für richtig hält. Die Reform, die wir anstreben – ich kann das nicht genug betonen –, muss auf zwei Pfeilern stehen. Es ist nicht nur die Schaffung der Staatssekretäre, die eine Verbesserung bringen sollte, sondern es ist auch die eigentliche Verwaltungsreform, mit der Sie sich im Detail nicht befassen. Aber wenn Sie einen der beiden Pfeiler herausbrechen würden, auch wenn der Bundesrat beispielsweise die Verwaltungsreform nicht durchbringen würde, dann bliebe diese Reform ein Torso. Die beiden Teile gehören zusammen; und Sie müssen immer beide sehen.

Ich habe schon früher darauf hingewiesen, dass die Beanspruchung der Regierung enorm gewachsen ist. Ich gebe dazu noch einmal die Stichworte. Auslandkontakte: Natürlich kann man das lächerlich machen. Aber ob wir bei der EU sind oder nicht, ob wir alleine sind oder nicht: es gibt mehr und mehr Probleme, über die wir uns mit dem Ausland abstimmen müssen – das ist für uns überlebenswichtig. Wir können nicht mehr alles alleine tun. Wir sind eine Exporthandelsnation; jeder zweite Franken wird im Export verdient. Wir sind von Rahmenbedingungen abhängig, die wir nur marginal beeinflussen können. Zu sagen, das könne man mit einem Botschafter lösen, der hin und wieder vorbeigehe, ist naiv. So ist es nicht mehr. Wir müssen hin und wieder mit Ministern auf gleichem Niveau reden und verhandeln können. Das ist ein Faktum, das wir nicht verändern können. Ich reise nicht besonders gerne; ich bleibe lieber zu Hause. Aber es gibt Probleme, bei denen Reisen nötig sind.

Ein weiteres Stichwort ist die Beanspruchung durch das Parlament. Einige haben es angedeutet – vor allem Herr Steinemann in seinen eindrücklichen Darlegungen –, wo Bundesräte überall ihre Zeit vertun. Was das Parlament selber an Zusatzbeanspruchungen gebracht hat, dürfen Sie auch nicht ganz verharmlosen. Das ist eine Folge der Komplexität der Wirklichkeit, der Probleme; ich kritisiere das nicht. Aber dadurch ist die Belastung des Bundesrates sehr stark angewachsen. Ich denke an Probleme in meinem Bereich, wo ich zum gleichen Problem in drei Kommissionen Stellung nehmen muss. Ich kritisiere das nicht, aber das ist Arbeit; da muss man präsent sein.

Ich denke an den verstärkten Kommunikationsbedarf. Natürlich können Sie das ins Lächerliche ziehen und sagen, die Bundesräte sollten sich in eine Dunkelkammer verkriechen und darauf verzichten, Interviews zu geben, und nicht mehr

sagen, was sie denken. Aber das ist doch nicht die Realität, in einem Umfeld, in dem auch der Stimmbürger ein Anrecht darauf hat, Politik erklärt zu bekommen. Heute hat der Stimmbürger das Problem, dass er zu viele Informationen hat. Sie dürfen doch den Bundesräten nicht verbieten, hin und wieder zum Bürger zu gehen, um mit ihm das Gespräch zu suchen! Das ist Zweiwegkommunikation. Wenn ich vor einer Abstimmung ein paar Referate halte, kann ich mir auch sagen: Vielleicht wären zwei Fernsehminuten, in denen ich eine halbe Million Zuschauer erfasse, wesentlich wertvoller, als irgendwo vor 200 oder 300 Personen zu reden. Aber dort habe ich die Möglichkeit zur Zweiwegkommunikation: Man kann Fragen stellen; ich spüre, was die Leute denken. Ich kann mir meine Meinung auch nicht nur aufgrund der morgendlichen Zeitungslektüre bilden und aufgrund dessen, was mir die Mitarbeiter sagen und was ich in den Kommissionen höre. Ich bin auch interessiert, hin und wieder mit der Bevölkerung Kontakt zu haben. Das gibt mir ein Bild, das ich sonst nirgends bekomme.

Der Kommunikationsbedarf ist gerade in einer direkten Demokratie, in der der Bürger Informationen haben muss und auch fühlen muss, wie die Regierung denkt, ausgewiesen. Ich lehne es ab, dass man das immer nur ins Lächerliche zieht.

Das Beispiel der Tour de Suisse ist genannt worden. Ich war wegen einer politischen Veranstaltung in Wil und bin an die Tour de Suisse gegangen – nicht weil ich dort irgendwelche Medien gesucht hätte, sondern aus dem ganz einfachen Grund, weil ich am Radfahren Spass habe, weil mir das gefällt, weil ich selber ein begeisterter Radfahrer bin. Man kann es einem Bundesrat doch nicht verdenken, dass er auch gerne einmal selber die Ankunft einer Tour-de-Suisse-Etappe sieht, weil er daran Freude hat! Ob ein Journalist dabei ist oder nicht, ist egal. So gesehen, gibt es manchmal einen Sportanlass, für den man vielleicht dank des Amtes, das man ausübt, einen etwas besseren Platz bekommt. Aber ich gehe selber mehrheitlich nach der Ritschardschen Devise, dass der letzte Platz auf der Rangliste besser ist als der beste auf der Tribüne, und deshalb fahre ich hin und wieder gerne Rad. Gestern haben Herr Bezzola und ich eine kleine Radfahrt gemacht, und ein Bauer – zum Glück haben wir über den Milchpreis schon entschieden – hat es sich nicht nehmen lassen, uns mit Jauche vollzuspritzen. Das nur nebenbei. Er hat uns wahrscheinlich nicht erkannt; er hat sich einfach über die Radfahrer geärgert.

Es gibt noch einen weiteren Bereich, der nicht einfacher geworden ist. Das ist die Führung einer komplexen Verwaltung. Auch das ist schwieriger geworden; die Probleme sind grösser geworden. In diesem Sinne können Sie nicht sagen, der Bundesrat solle das mit den Strukturen von 1848 tun, etwas weniger oft die Tour de Suisse und Fussballmatches besuchen und dann sei das Problem schon gelöst. So einfach ist es leider nicht.

Herr Moser, es wurden natürlich schon einige Spezialisten angehört. Im Staatsrecht gehört Herr Professor Eichenberger immer noch zu den Spitzenleuten. Wir haben Professor Pümpin von der HSG angehört, weil er ein Fachmann auf dem Gebiet der Organisation ist. Wir werden für die Verwaltungsreform auch aussenstehende Fachleute beziehen müssen; davon bin ich überzeugt. In meinem Departement war das unabdingbar. Aber das sind Leute, die uns eigentlich nur den Spiegel vorhalten; die Arbeit muss man bei Reformen immer selber machen. Es ist nötig, die Führungskraft des Bundesrates zu stärken, die Präsenz auch der politischen Führung zu erhöhen. Sie müssen uns ermöglichen, uns auf die wesentlichen Entscheide zu konzentrieren. Auch wenn wir nur das machen, sind wir überlastet.

Das Überlastungsmoment relativiere ich etwas: Wer in diesem Lande eine Führungsfunktion hat und nicht überlastet ist, der macht etwas falsch. Wir können mit 36 Stunden Arbeit pro Woche weder die Wirtschaft noch dieses Land führen. Das geht nicht. Sie müssen bereit sein, 50, 60 oder 70 Stunden zu arbeiten.

Die Frage ist, was wir mit der zur Verfügung stehenden knappen Zeit tun, ob wir uns auf das Wesentliche beschränken

oder ob wir uns mit Peanuts befassen. Das müssen Sie uns gestatten. Es ist schwer verständlich, wenn man dem Bundesrat die nötigen Instrumente dazu nicht geben will.

Ich komme zum Kostenargument: Ich finde es wirklich kleinkariert, wenn in meinem Departement an die 5000 Stellen abgebaut werden, man aber für 10 Staatssekretäre und einen kleinen Stab die Möglichkeit und das Geld nicht haben soll. Einem 43-Milliarden-Konzern können Sie doch nicht wegen 10 Millionen Franken – oder was immer es kostet – die Führungsstruktur, die er braucht, verweigern. Das ist doch kleinkariertes Denken! In diesem Sinne müssen Sie die Relationen sehen. Wenn es uns damit gelingt, effizienter zu führen, ist dieser Betrag sehr bald wieder hereingeholt. Ich würde nichts sagen, wenn ich hier klare Alternativvorschläge gehört hätte.

Die Staatssekretäre sollen in bestimmten Bereichen die Departementschefs vertreten können, nach innen, gegenüber der Verwaltung, aber auch nach aussen, im Ausland. Vielleicht stossen sich viele am Titel; vielleicht hätten wir einen anderen finden können, und es gäbe weniger Widerstand. Aber das ist der einzige international verträgliche Titel, bei dem weltweit jedermann weiss, wen man meint. Wenn ich nach Deutschland gehe und sage, ich bin Bundesrat, dann entspricht das dort irgendeinem Distriktbeamten. Da muss ich zuerst erklären, was das eigentlich heisst. Unser Bundeskanzler entspricht auch nicht genau dem, was man in anderen Ländern als Bundeskanzler bezeichnet. Mit dem Staatssekretär hätten wir immerhin eine Figur, von der man im internationalen Umfeld sofort weiss, was sie tut und worum es sich handelt.

Staatssekretäre könnten also die Departementsvorsteher bei Führungsaufgaben entlasten, was den Bundesrat als Kollegialregierung stärkt. Es sind keine Politiker. Die politische Verantwortung müssen Sie beim Bundesrat belassen.

Die Verwaltungsreform ist ebensowichtig. Es wird dabei darum gehen, geeignete Teilbereiche der Staatstätigkeit zu definieren. Im Moment denkt man an etwa 25 bis 27 solcher Bereiche; die wichtigsten sollen einem Staatssekretär zugewiesen und unterstellt werden. Hier hätte ich auch Skepsis gegenüber Staatssekretären ohne klar definierte Funktion. Staatssekretäre müssten wissen, was sie zu managen haben.

Die Reform der Verwaltung wird uns Gelegenheit geben, sehr viele grundsätzliche Probleme zu überdenken. Zum Beispiel: Was könnte man überhaupt weglassen? Was könnte man privatisieren? Was könnte man mit einem Leistungsauftrag verselbständigen und nach dem Schlagwort «New Public Management» führen? Was muss man nach der bisherigen klassischen Methode machen? Das wird eine Aufgabe sein, die noch viel gigantischer ist, als im Parlament die Stellen für Staatssekretäre durchzusetzen, weil Widerstände in der Verwaltung kommen, weil man Besitzstände antasten muss. Aber wir kommen nicht um diese Aufgabe herum.

Zur Frage, welche Departementsvorsteher Staatssekretäre nötiger haben als andere: Es sind hier Namen genannt worden. Mein Departement benötigt vielleicht weniger dringend einen Staatssekretär als ein anderes Departement. Es gibt Departemente, die einen einheitlichen Aufgabenbereich haben. Das EDA, das Eidgenössische Finanzdepartement und mein Departement gehören dazu. Diese sind einfacher zu strukturieren als etwa das Eidgenössische Departement des Innern mit sehr vielen unzusammenhängenden Geschäftsbereichen. Aber gerade das Beispiel meines Departementes zeigt, dass eine solche Führungsebene nicht zu einer Aufblähung führt, sondern ein Departement überhaupt erst leistungsfähig macht. Die Funktion des Generalstabschefs oder des Ausbildungschefs ist vom Status her durchaus mit jener eines Staatssekretärs vergleichbar. Herr Minger hat noch alle Bundesämter seines Departements selber geführt. Das wäre heute völlig ausgeschlossen. Dank der Gruppenbildung, die im EMD von weitsichtigen «Vorvorgängern» geschaffen worden ist, ist dieses Departement überhaupt wieder führbar geworden, und genau das gleiche kann man in anderen grossen Departementen tun. Sie können der entsprechenden Person aber keinen Titel à la Generalstabschef

geben, der international Strahlungskraft ausübt und Türen öffnet. Sie können ihr nur den Titel des Staatssekretärs geben, und das können Sie nicht einfach mit dem Argument ablehnen, das sei sowieso Mumpitz.

In diesem Sinne, Herr Seiler Hanspeter, belegt gerade das EMD, dass solche Strukturen, wenn man sie richtig schafft, absolut effizient und arbeitsfähig sind. Wir müssen also im Rahmen der Verwaltungsreform gleichzeitig jene Strukturen und Voraussetzungen schaffen, welche einen optimalen Einsatz der Staatssekretäre ermöglichen. Damit können wir endlich die Strukturen von 1848 – unter Beibehaltung ihrer Stärken – an die heutigen Erfordernisse anpassen.

Einige von Ihnen haben sich gewehrt – bei Herrn Meier Samuel habe ich das gespürt –, weil sie eine andere, eine mutigere Lösung suchen. Herr Meier, glauben Sie, Ihre weittragenden Ideen für eine Regierungsreform seien unter referendumpolitischen Gesichtspunkten leichter durchsetzbar, wenn nicht einmal die vorliegende Reform durchsetzbar ist? Ich glaube das nicht. Ich will aber nicht wiederholen, warum ich dieser Meinung bin; das habe ich das letzte Mal getan.

Andere Modelle haben ihre Vor- und Nachteile. Aber ich glaube auch, dass unser heutiges System Stärken hat, die für unseren Vielvölkerstaat wichtig und nötig sind, und diese sollten wir beibehalten. Deshalb verstehe ich nicht, dass gerade jene Kräfte, die sich immer so staatstragend geben und sagen, wir müssten an den bewährten Werten festhalten, verhindern, dass die bewährten Strukturen angepasst werden können. Sie gefährden sie damit langfristig erst recht. So gesehen, hätte ich vor allem von einer Regierungspartei wie der SVP etwas mehr Verständnis für diese Reform erwartet. Denn gerade diese Reform ermöglicht es, die guten Dinge, die integrierende Funktion des Kollegialsystems usw., weiterzuführen.

Eine letzte persönliche Bemerkung zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte: Herr Leuba hat eindrücklich darauf hingewiesen, dass die Kollegialität schwieriger würde. Kollegialität ist allerdings in erster Linie eine Frage der Personen und nicht nur der Parteien. Aber mit mehr Mitgliedern wird sie schwieriger. Herr Seiler Hanspeter, Sie können den Bund nicht mit einer Gemeinde oder mit einem Kanton vergleichen. Die Anzahl, die Tragweite, die Komplexität der Geschäfte, die internationalen Einflüsse sind auf Bundesebene um Potenzen höher als auf Kantons- oder Gemeindeebene. Eine Grossstadt hat vielleicht auch ähnlich komplexe Geschäfte, aber auf einer anderen Stufe.

Wir sind eine der wenigen Regierungen in Europa, wenn nicht sogar die einzige, die grundsätzlich alle politischen Probleme ausdiskutiert. Andere haben ihre Koalitionsverträge. Da wird in Parteizentralen vorentschieden; da ist dieses Kartell, bestehend aus Regierung und Mehrheit des Parlamentes, das alles entscheidet. Wir diskutieren aus den Blickwinkeln von verschiedenen Parteien, die zum Teil aus sehr verschiedenen politischen Heimaten kommen. Wir ringen uns zu Lösungen durch, die wir Ihnen vorschlagen wollen. Wir stimmen ab, und das ist ein Prozess, der sehr viel schwieriger ist als der andere, wo ein Regierungschef zugleich Parteichef ist und die Entscheide mit dem Fraktionschef usw. irgendwie in der Koalition ausmacht.

Jeder Bundesrat, den Sie mehr haben, führt zu einer Erschwerung der Diskussion, die exponentiell ansteigt. Ich bin persönlich überzeugt, dass wir nach dem heutigen System mit 11 oder 13 Bundesräten nicht mehr regierungsfähig wären, weil der interne Abstimmungs- und Entscheidungsprozess derart kompliziert würde, dass wir nur noch unter uns tagen, aber nichts mehr nach aussen bewirken könnten. Sie können das dann tun, wenn Sie im Sinne eines ausländischen Modells einen starken Chef mit Stichtscheid oder mit Entscheidungsgewalt einsetzen, mit Richtlinienkompetenz. Aber ob wir das in diesem Lande wollen, wo alles, was zu mächtig ist, sofort suspekt wird? Ob wir das in diesem Lande wollen, wo alle einmal den Präsidenten stellen wollen, wo die Präsidentschaft rotieren soll, wo das auch integrierend mitwirkt, dass nicht einer zu stark wird? Ich bin nicht so sicher. Deshalb meine ich, dass die Erhöhung der Anzahl der Bundesräte das Problem nicht löst, sondern nur kompliziert.

Wenn ich alles zusammennehme, dann komme ich zum Schluss, dass Sie uns dieses Mittel geben sollten, um die Effizienz zu stärken; Sie sollten von uns aber auch erwarten, dass wir die Verwaltungsreform durchziehen. Ich bin mir der referendumpolitischen Gefahren bewusst. Ich weiss, dass man heute auch ausserhalb des Parlamentes sehr leicht von Aufblähungen, Kosten usw. sprechen und damit argumentieren kann. Aber die Referendumsgefahr allein darf uns nicht daran hindern, unsere staatspolitische Verantwortung wahrzunehmen und das zu tun, was von den Strukturen her nötig ist.

Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal
(Ref.: 1650)

Für den Antrag der Mehrheit stimmen:

Votent pour la proposition de la majorité:

Aguet, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Bäumlin, Béguelin, Berger, Bezzola, Bircher Peter, Bonny, Borel François, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Caccia, Camponovo, Carobbio, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Cincera, Columberg, Comby, Cornaz, Couchepin, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Dormann, Ducret, Duvoisin, Eggly, Epiney, Eymann Christoph, Fankhauser, Fischer-Sursee, Frainier, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Goll, Gonseth, Graber, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Maitre, Meier Hans, Meyer Theo, Misteli, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Nebiker, Ostermann, Perey, Philipona, Pidoux, Pini, Raggenbass, Ruckbasser, Ruckstuhl, Ruffly, Rychen, Sandoz, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schnider, Schweingruber, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Singeisen, Stamm Judith, Strahm Rudolf, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Wanner, Wittenwiler, Zbinden, Zisyadis (99)

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Allenspach, Baumberger, Binder, Blocher, Borer Roland, Bortoluzzi, Dettling, Dreher, Dünki, Fasel Hugo, Fehr, von Felten, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Früh, Gadiant, Giezendanner, Grendelmeier, Gysin, Hari, Hess Otto, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leuenberger Ernst, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Neuenchwander, Oehler, Rechsteiner, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmid Samuel, Schmidhalter, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Tschuppert Karl, Vetterli, Vollmer, Weder Hansjürg, Weyeneth, Wick, Wiederkehr, Wyss William, Züger (55)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Eggenberger, Fischer-Seengen, Haering Binder, Hämmerle, Herczog, Maeder, Schmied Walter (7)

Stimmen nicht – Ne votent pas:

Aregger, Aubry, Bignasca, Bischof, Bodenmann, Brunner Christiane, Bühler Gerold, Deiss, Diener, Engler, Gobet, Grossenbacher, Hafner Ursula, Iten Joseph, Jaeger, Langenberger, Leuenberger Moritz, Mamie, Marti Werner, Maspoli, Matthey, Mauch Rolf, Mauch Ursula, Müller, Poncet, Robert, Ruf, Savary, Spielmann, Spoerry, Steiger Hans, Steinegger, Steiner Rudolf, Stucky, Suter, Ziegler Jean, Zwygart, vakant I (38)

Präsident, stimmt nicht – Président, ne vote pas:

Frey Claude (1)

Le président: Ce vote a des conséquences sur les articles 17, 30, 33a–33f, 50a, 53, 56, 60, 64, 65, 69 et 69a, qui sont adoptés dans la version de la majorité de la commission.

Art. 6*Antrag der Kommission*

Festhalten

Proposition de la commission

Maintenir

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: Une remarque à l'attention du Conseil des Etats qui devra reprendre l'objet puisque nous maintenons la divergence.

La commission, par 14 voix contre 3, s'est prononcée pour le maintien de notre décision antérieure parce que les dispositions prévues à cet article 6 sont vraiment déclamatoires. Aux yeux de la commission, ce sont des choses qui vont de soi. Un membre de la commission a même demandé si on ne devait pas préciser que les membres du Conseil fédéral devaient lire les journaux – ce serait dans le style du reste de cet article. La commission pense que la loi vaut plus que la simple déclamation de choses qui vont de soi.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Ich werde keinen Antrag stellen, weil ich mir, auch nach dem klaren Ergebnis in der Kommission, der Chancen bewusst bin, aber Sie dürfen mir nicht böse sein, wenn ich im Ständerat bei der Differenzbereinigung darauf beharren werde. Wir wollen die Regierung reformieren, und ich sehe es als eine Art Pionierleistung, dass man zum ersten Mal aufzuzeigen versucht hat, was Regieren heisst und was es nicht heisst. So gesehen bedaure ich es, dass Sie dazu nicht Hand geboten haben, aber ich stelle keinen Antrag.

*Angenommen – Adopté***Art. 10***Antrag der Kommission*

Abs. 1

Der Bundesrat gewährleistet die Information des Parlamentes, der Kantone und der Öffentlichkeit.

Abs. 2, 4

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Zbinden

Abs. 4

Festhalten

Art. 10*Proposition de la commission*

Al. 1

Le Conseil fédéral assure l'information du Parlement, des cantons et du public.

Al. 2, 4

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Zbinden

Al. 4

Maintenir

Zbinden Hans (S, AG): Es geht hier um den sogenannten Gleichbehandlungsartikel, um die Gleichbehandlung der Medien seitens des Bundesrates und der Verwaltung. Der Nationalrat hat diese Gesetzespassage das letzte Mal akzeptiert, aber in der Kommission wurde sie im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens wieder herausgekippt. Ich möchte diesen Teil unbedingt wieder in den Gesetzentwurf einbringen: Herr Bundespräsident Villiger würde wahrscheinlich sagen, das sei unnötig, es sei eine Selbstverständlichkeit, dass der Bundesrat und die Verwaltung die verschiedenen Medienträger gleichberechtigt behandeln, dass man niemanden privilegiere.

Ich möchte kurz skizzieren, weshalb die Gleichbehandlung heute praktisch unmöglich ist. Es gibt Tendenzen, die darauf hinweisen, dass der Bundesrat sehr selektiv vorgehen muss, um mit den Medien zu kommunizieren.

Ich habe im Eidgenössischen Staatskalender nachgeschaut: Zurzeit haben Bundesrat und Verwaltung 50 Stellen – nicht 50 Leute – für die Öffentlichkeitsarbeit eingestellt. Dazu ge-

hören Sprecherinnen und Sprecher, Leute, die für Public-Relations-Aufgaben verantwortlich sind; 50 Stellen, so etwas war vor wenigen Jahren absolut unmöglich. Denn Politik – da müssen wir Klartext sprechen – ist heute eine Art Ware, die auf dem Markt der Öffentlichkeit verkauft werden muss. Heute sind Politik auf der einen Seite und Medien auf der anderen Seite stark miteinander verknüpft. Die Medien sind darauf angewiesen, dass die Politik Ereignisse «herstellt», dass einzelne Politikerinnen und Politiker selbst Ereignisse sind – und umgekehrt ist es so, dass die Politik ohne die Medien nicht mehr auskommt. Es gibt für uns nichts Schlimmeres, als wenn man medial nicht existiert. Wir brauchen die Medien, wie die Fische das Wasser brauchen. Wenn wir ganz ehrlich und selbstkritisch sind, dann wissen wir auch, dass es immer mehr wechselseitige Abhängigkeiten gibt. Es gibt Bundesräte, die in der öffentlichen Meinung von einzelnen öffentlichen Darstellungen, von einzelnen Verlagen abhängig sind. Die Entwicklung muss nicht so verlaufen wie in Italien, wo es den Fall Berlusconi gibt, aber bei uns gibt es auch kleine Berlusconis, kleine wechselseitige Vereinnahmungen, die gefährlich sind. Ich finde, das müssen wir hier auch einmal thematisieren, das ist ein Tabu, das gebrochen werden muss. Beispiele gibt es genug.

Die Politik hat die Tendenz, immer mehr zu einer Unterhaltungssparte zu werden. Immer mehr politische Ereignisse werden inszeniert. Sie selbst, Herr Bundespräsident, waren vor ungefähr einem Jahr in einer Zeitung als Beifahrer auf einer Harley Davidson abgelichtet. Ich habe mich gefragt, weshalb Bundesräte solche Inszenierungen mitmachen müssen. Weshalb haben Medien einen Bundesrat auf einer Bergtour begleitet? Das ist ja an und für sich eher eine kontemplative Aktion, eine Aktion der inneren Konzentration. Weshalb muss das öffentlich stattfinden? Ich bin überzeugt, dass das eine Art Verbilligungsaktion ist, dass die Politik in diesen Darstellungen entwertet wird und letztlich in der öffentlichen Anerkennung noch weiter in die Tiefe sinkt.

Ich finde es wichtig, dass der Bundesrat nicht nur gegenüber dem «Giganten aus Zofingen» sehr kulant ist, Informationen bringt und bereit ist, Interviews zu geben. Es ist auch wichtig, dass kleine Zeitungen, dass kleine mediale Trägerschaften zu ihrem Recht kommen. Ich bringe immer wieder das Beispiel aus dem Kanton Aargau. Es gibt hier die vielzitierte Zeitung, die sich «Echo vom Maiengrün» nennt. Sie hat ein paar tausend Leserinnen und Leser. Ich finde es wichtig, dass man diese Leute nicht vergisst.

Wohl wird der Gleichbehandlungsgrundsatz an der Haltung des Bundesrates nicht viel ändern. Das ist mir bewusst. Aber wenn dieser Grundsatz stipuliert ist, ist immerhin eine Aufgabe, ist eine Verpflichtung formuliert, und der Bundesrat wird sich vielleicht daran halten.

Ich persönlich bin kein Puritaner. Ich schätze es, wenn Zeitungen, Radio und Fernsehen interessante Sendungen und Beiträge bringen, wenn sie Humor zeigen, wenn sie geistreich, witzig und schräg sind. Ich finde das ausserordentlich wichtig. Es gibt aber staatspolitisch eine Grenze und einen Kodex, dass man nicht alles mitmacht.

Das letzte Beispiel: Jede Woche kommt Herr Filippo Leutenegger hier in diese Lobby. Ich persönlich habe manchmal das Gefühl, er verteile hier Eintrittsbillette in die mediale Seligkeit oder in das mediale Paradies. Sie wissen alle, wie Sie selbst reagieren und wie abhängig Sie selbst von den Medien sind. Ich spüre das bei mir auch. Ich finde es ausserordentlich wichtig, dass diese Fragen hier diskutiert werden. Ich möchte Sie bitten, diesen Antrag zu unterstützen. Der Ständerat, der Hüter der Moral, wird dann schon noch entsprechende Korrekturen vornehmen.

Leuba Jean-François (L, VD), rapporteur: La commission a «négocié» l'article 10 avec le Conseil fédéral. Ce qui lui a paru important, c'était que l'on mentionne le Parlement parmi les différents groupes qui doivent être informés. Finalement, il y a le Parlement, les cantons et le public: il était important que ces trois groupes soient mentionnés dans cet article, ce que le Conseil fédéral a accepté. Pour le reste, nous nous sommes ralliés à la version du Conseil des Etats.

Si nous n'avons pas repris l'alinéa 4, c'est en fonction des explications qui nous ont été données en commission. On nous a dit que, d'une part, il allait de soit qu'une information donnée, par exemple, dans une conférence de presse était accessible à tous les journalistes y participant – on n'allait pas faire des révélations particulières à l'un et cacher des choses à l'autre –, et que, d'autre part, c'était un principe déjà mis en pratique et qui va de soi. En outre, on nous a montré le côté négatif de cette disposition, en ce sens que si un conseiller fédéral est sollicité pour donner une interview à un journal, doit-il automatiquement donner une interview à tous les journaux qui vont se présenter les uns à la suite des autres, pour respecter le principe de l'égalité de traitement? Notre commission, en l'absence d'une proposition de minorité, a trouvé cela effectivement excessif. Sur la base des explications et des engagements du gouvernement à traiter vraiment la presse de manière équitable et égale, nous avons pu renoncer à cette disposition.

J'ajouterai qu'on peut, naturellement, avoir différents avis sur l'opportunité qu'un conseiller fédéral se présente dans tel ou tel équipage, ou dans telle ou telle situation, mais ça n'a alors véritablement rien à voir avec la disposition dont nous discutons.

Stamm Judith (C, LU), Berichtersterterin: Sie sehen, dass wir in Artikel 10 Absatz 1 – «Der Bundesrat gewährleistet die Information ...» – auch noch das Parlament und die Kantone eingefügt haben, weil wir der Meinung sind, dass diese auf dieselbe Ebene gehören wie die Öffentlichkeit.

Wir haben Absatz 4 nach ausgiebiger Diskussion hauptsächlich aus zwei Gründen nicht beibehalten. Einerseits haben wir uns vom Bundespräsidenten versichern lassen, dass Informationen des Bundesrates – denken Sie an seine Pressekonferenzen – natürlich für alle Medien verfügbar sind. Da besteht kein Unterschied, ob das «Echo vom Maiengrün» oder ein anderer Verlag vorspricht. An sich werden mit den offiziellen Mitteilungen alle Medien berücksichtigt.

Andererseits gibt es natürlich immer wieder Fälle – seien das elektronische Medien, seien das Zeitungen –, wo einzelne Bundesräte zu bestimmten Themen um ein Interview gebeten werden. Dann ist dieser Absatz natürlich nicht praktikabel. Ich glaube, wir müssen es wirklich den Bundesräten überlassen, worüber sie wem Interviews geben. Wenn sie ein Interview gegeben haben, können sie ja dann nicht ringsum telefonieren und sagen: «Kommt auch noch, denn wir müssen alle gleich behandeln!» Das ist nicht praktikabel, und so kamen wir zum Schluss, dass wir hier nicht einen Absatz aufnehmen sollten, der dann in der Durchsetzung Schwierigkeiten bereitet, so dass man wieder eine Verordnung braucht usw.

Dann muss ich noch etwas zum Thema «Infotainment» sagen, welches Kollege Zbinden aufgenommen hat: Infotainment beschreibt den Umstand, dass Politik mit einem Unterhaltungstouch versehen wird, welcher manchmal grösser wird als der politische Gehalt. Diese Problematik betrifft die Regierung und die Politikerinnen und Politiker des Parlamentes. Wir können dieser Problematik aber mit diesem Absatz 4 nicht beikommen, sondern müssten sie einmal in einem anderen Rahmen thematisieren.

So empfehle ich Ihnen im Namen der Kommission, auf diesen Absatz 4 zu verzichten.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Das Problem, das Herr Zbinden aufwirft, existiert; das ist völlig klar. Ich bin ja froh, dass er bei mir nur die Harley Davidson gefunden hat. Eine kleine Sünde müssen Sie auch mir hin und wieder zugestehen. Aber ich glaube nicht, dass dieses Problem mit einer solchen Gesetzesnorm gelöst werden kann.

Die Gleichbehandlung der Medien ist natürlich ein wichtiges Prinzip. Hier stimme ich Herrn Zbinden zu. Behörden, die informieren müssen, stehen heute in einer Bringschuld und dürfen die Information nicht willkürlich verteilen. Und schon gar nicht dürfen willfähige Medien privilegiert und z. B. kritische Medien vom Informationsfluss abgeschottet werden. Das sind ganz wichtige Grundsätze.

Aber wir sind überzeugt, dass ein solches Prinzip nicht ins Gesetz gehört, weil man sonst die Nuancen zwischen informationspflichtigen und nicht informationspflichtigen Inhalten definieren müsste. Was ist informationspflichtig? Sicher Entscheide und Gründe, die zu einem Entscheid führen. Aber wo hört das auf? Wo der Bundesrat seine Klausur durchgeführt, wo er sein Mittagessen eingenommen hat – muss er das sagen oder nicht? Hier beginnen die Probleme schon.

Es gibt Bereiche, in denen die Medien gar nicht gleich behandelt werden wollen, z. B. wenn sie recherchieren. Muss man dann mit klagbarem Recht der ganzen Konkurrenz mitteilen, was da steht, oder nicht? Das kann gar nicht im Interesse der Medien sein, weil sie so das Interesse am Recherchieren verlieren würden, das für uns nicht immer angenehm ist; wir könnten ein Interesse daran haben, es zu verhindern. Die Gleichbehandlung ist gar nicht möglich.

Wahrscheinlich müssen wir auch zwischen aktiver Information und Information auf Anfrage unterscheiden. Wenn z. B. ein Journalist auf ein Problem stösst, ruft er den Informationsdienst an; wir geben ihm eine Information, vielleicht eine News, weil wir aus grundsätzlichen Überlegungen nicht lügen wollen. Müssen wir dann gleich ein Communiqué machen und alle damit bedienen?

Das alles ist letztlich nicht fassbar, das ist das Problem. Im Prinzip hat die Gleichbehandlung ihre Berechtigung, und wir müssen alles versuchen, sie durchzusetzen. Das Problem liegt darin, dass dieser Absatz 4 in seiner Tragweite unklar ist. Ist die Gleichbehandlung grossflächig? Müssen alle Medienarten gleichmässig berücksichtigt werden? Oder ist die Gleichbehandlung kleinflächig? Müssen alle Medienerzeugnisse gleich behandelt werden? Ist man, wenn man einem Journalisten ein Interview gibt, verpflichtet, dieses gleichzeitig auch allen anderen Journalisten zur Verfügung zu stellen? Muss man alle anderen auch einladen? Oder gibt es das Interview dann nicht mehr, sondern nur noch die Pressekonferenz? Ich glaube, da bleiben zu viele Fragen offen.

Dann kommt nach meiner Erfahrung noch etwas dazu. Wenn einer wider dieses Prinzip sündigt, handelt er sich Nachteile ein. Wenn Sie mit einem einzelnen Journalisten oder der gleichen Zeitung immer wieder den Kontakt pflegen und mit anderen nicht, werden die anderen Sie das in ihren Medien spüren lassen. Es liegt im Interesse des Bundesrates und der Verwaltung, hier mit allen korrekt, mit einer gewissen «Äquidistanz», umzugehen. Deshalb glaube ich, dass hier selbstkorrigierende Mechanismen schon eingebaut sind.

Nicht weil ich nicht zugeben würde, dass es ein solches Problem geben könnte, sondern wegen der Frage der Tragweite möchte ich Sie bitten, der Kommission zuzustimmen.

*Abs. 1, 2 – Al. 1, 2
Angenommen – Adopté*

Abs. 4 – Al. 4

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

71 Stimmen

Für den Antrag Zbinden

60 Stimmen

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

Ordnungsantrag Motion d'ordre

Oehler Edgar (C, SG): Ich werde mich nicht über die «schickliche Bekleidung» von uns allen unterhalten, weil T-Shirts oder was weiss ich heute in Mode sind. Es kommt darauf an, wie man sich in diesem Saal bekleiden bzw. manife-

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	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.06.1995 - 08:30
Date	
Data	
Seite	1426-1441
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 767

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.