

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 21. September 1995, Vormittag
Jeudi 21 septembre 1995, matin

08.00 h

Vorsitz – Présidence: Kuchler Niklaus (C, OW)

Präsident: Ich begrüße Sie zu unserer heutigen Sitzung, der letzten der ersten Sessionswoche.

Wir haben heute einen besonderen Tag, indem wir nämlich ein Geburtstagskind unter uns wissen: Herr Robert Bühler darf heute seinen Geburtstag feiern. Ich gratuliere ihm herzlich. (Beifall)

93.075

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

Differenzen – Divergences

Siehe Seite 353 hiervor – Voir page 353 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 21. Juni 1995
Décision du Conseil national du 21 juin 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 die 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 Autonomiegraden 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 detaillierte Vorschriften und eng normierte Verfahren zugunsten einer stärkeren Orientierung an den Leistungen und Wirkungen staatlichen Handelns zu lockern. 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 Dienstverhältnisse 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 Freigabezum 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, abweichen 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 erhielt 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 Finanzhaushaltsgesetzes

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, gliedert 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 Leistungs-

rechnung (Leistungsindikatoren) zur Kenntnis gebracht werden, muss zum heutigen Zeitpunkt jedoch ebenfalls noch offen bleiben.

Andererseits kann die Sonderregelung, falls dafür ein Bedürfnis nachgewiesen ist, von den Grundsätzen der Rechnungslegung nach Artikel 3 FHG und, 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 Rechnungslegung 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. Ingegnen 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 Voranschlags. Nötigenfalls können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungslegung 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 procédés 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 conséquent. 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 escom-

tées 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'acquérir 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 Confédération. 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.

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ihre Kommission hat im Beisein des Bundeskanzlers und von Herrn Professor Eichenberger, des Leiters der bundesrätlichen Beratergruppe, die verbliebenen Differenzen beraten. Wir haben dabei die Feststellung gemacht, dass aus gravierenden sachlichen Differenzen kleinere, zum Teil auch redaktionelle Differenzen geworden sind. Das Geschäft hat im Lauf der Zeit zwischen den Räten an innerer Kohärenz gewonnen.

Wenn Sie die Frage der Einheit des Gesetzes ansehen, so hatten wir es letztes Mal in diesem Saal mit einem in zwei Teile zerlegten Gesetzentwurf zu tun. Wenn Sie die im Ständerat grundsätzlich bejahte Frage der Staatssekretäre näher ansehen, so bestand zwischen Ständerat und Nationalrat eine Ja-Nein-Differenz. Und wenn Sie die Frage der Wahlmodalitäten der Staatssekretäre näher anschauen, so bestanden dort tiefgreifende Differenzen zwischen der Exekutive und der Legislative – oder Teilen der Legislative. Dies eine politische Würdigung in aller Kürze.

Ich bin heute in der Lage, Ihnen eine Vorlage zu präsentieren, die nur noch geringe Differenzen aufweist, welche meines Erachtens rasch bereinigt werden sollten. Hingegen legte der Bundesrat im Zusammenhang mit der Streichung von Artikel 49 Absatz 2 des Entwurfes am 10. Mai 1995 einen Zusatzbericht mit weiteren Anträgen im Bereiche des Übergangsrechtes vor.

Art. 1a*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Nun zur ersten Differenz in Artikel 1a: Die Kommission ist der Auffassung, dass die Formulierung des Nationalrates besser ist als diejenige, die wir seinerzeit beschlossen haben. Die Staatssekretäre üben ihre Tätigkeit auf der Stufe des Departementes und bei departementsübergreifenden Aufgaben aus. Daher ist es richtig, dass nicht das Kollegium, «der Bundesrat», unterstützt wird, wie dies ursprünglich im Ständerat beschlossen

wurde, sondern dass es heisst: «Die Mitglieder des Bundesrates werden unterstützt durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.» Die Kommission hat mit 8 zu 1 Stimmen der Fassung des Nationalrates zugestimmt.

*Angenommen – Adopté***Art. 6***Antrag der Kommission**Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Danioth, Bieri, Huber, Schallberger, Uhlmann)

Festhalten

Art. 6*Proposition de la commission**Majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

Minorité

(Danioth, Bieri, Huber, Schallberger, Uhlmann)

Maintenir

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Die Differenz bei Artikel 6 geht mehr ins Zentrum der Dinge als die Differenz bei Artikel 1a oder die folgenden Differenzen. Wir haben es hier mit einem Gesetz zu tun, das die Regierungs- und Verwaltungsorganisation normieren will. Daher ist es nach Meinung der ständerätlichen Kommission und des Bundesrates sachlich richtig, wenn der Begriff des Regierens in seiner Vielfältigkeit, mit seinen verschiedenen Facetten, im Gesetz definiert wird. Der Nationalrat teilt diese Auffassung nicht. Er hat zuerst das Marginale verkürzt. Er hat dann Absatz 1 in der Fassung des Nationalrates bestätigt, und er hat den ehemaligen Absatz 6 des Bundesrates zu Absatz 1bis erhoben und den zweiten Satz, nämlich die Sicherstellung der Kontinuität der Regierungstätigkeit, in einer anderen Fassung nachgezogen. Der ganze übrige Rest des Artikels ist gestrichen.

In der Kommission waren die Meinungen geteilt. Wie Sie der Fahne entnehmen können, hat die Kommission – nicht zuletzt unter dem Druck, mit diesem Gesetz auf Ende der Legislaturperiode zu einem Schluss zu kommen, und unter Vorbehalt späterer staatsrechtlicher Entwicklungen – mit einer Mehrheit von 6 zu 5 Stimmen dem Beschluss des Nationalrates zugestimmt. Es war nicht zu übersehen, dass auch diese Mehrheit der Reduktion dieses zentralen Artikels eigentlich nur mit Bedauern zugestimmt hat.

Bundesrat und Kommissionsminderheit sind der Meinung, dass an der Version des Ständerates festgehalten werden soll. Zum ersten Mal sei der Begriff des Regierens definiert. Professor Eichenberger hat darauf aufmerksam gemacht, dass das Ausland und die Kantone diese Definition übernommen hätten, und wo die Kontrollkommissionen nicht Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren, sondern richtigerweise die staatsleitende Funktion ins Auge zu fassen hätten, sollen sie wissen, was der Gesetzgeber sich unter Regierung vorstellt.

Diese Auffassung hat sich nicht durchgesetzt, sondern in der Kommission setzte sich die Auffassung durch, dass eine intensive Auseinandersetzung zeitraubend wäre und die Behandlung durch eine Einigungskonferenz wahrscheinlich machen würde. Darum hat hier die Mehrheit dem Nationalrat zugestimmt.

Danioth Hans (C, UR), Sprecher der Minderheit: Die von mir angeführte und ziemlich repräsentativ zusammengesetzte Minderheit hat in der Kommission um nur eine Stimme eine Pattsituation und damit den Stichentscheid des Präsidenten verpasst – einen Stichentscheid, der dann wohl, wie Sie aus den heutigen Ausführungen entnehmen können, zu einem anderen Ergebnis geführt hätte. Nicht so sehr dieser Umstand als vielmehr grundsätzliche Erwägungen sind es, welche die Minderheit dazu bewegen, diesen Antrag auf Festhalten an unseren Beschlüssen einzubringen.

Zum zeitlichen Faktor: Die Differenzbereinigung nähert sich dem Ende. Auch wenn Sie der Mehrheit zustimmen sollten, würde voraussichtlich noch eine Differenz bestehen, welche durch den Mitbericht der Finanzkommission des Ständerates zu Artikel 38a bedingt ist. Ausserdem sollte der Ständerat es sich stets zur Gepflogenheit machen, dass die Qualität der Gesetzgebung vor der Geschwindigkeit kommt. Es ist nicht gut, wenn wir ständig unter Zeitdruck Konzessionen an die Anforderungen einer modernen Gesetzestechnik machen.

Zum Inhaltlichen: Der Ständerat hat die vom Bundesrat vorgeschlagene Umschreibung der Regierungsobliegenheiten, die nicht einfach bloss Regierungspolitik darstellen, übernommen. Dies in der Meinung, dass erstmals auf Gesetzesebene klar umschrieben werden soll, was eigentlich die wesentlichen Regierungstätigkeiten sind. Damit wird nach aussen, also auch für den Bürger, sichtbar gemacht, welche Aufgaben der Bundesrat, vor allem wenn er im Geheimen zu seinen Beratungen zusammentritt, wahrzunehmen hat. Diese vermehrte Transparenz ist in einer Zeit der Überwucherung unseres politischen Alltags durch Einzelheiten und untergeordnete Fragen von besonderer Bedeutung. Auch der Bundesrat muss sich immer wieder die Frage stellen, was in einer aktuellen Problematik zu seinen Aufgaben gehört. Er ist es, der die Regierungspolitik bestimmt, klare Ziele und Strategien festlegt und für eine wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung dieser Regierungspolitik besorgt ist. Und wer würde wohl eine Bestimmung wie den Absatz 5 heute als überflüssig erachten, wonach der Bundesrat auf staatliche Einheit und den Zusammenhalt des Landes hinwirkt?

Nebst der Transparenz der Regierungstätigkeit ist mit einer normativen Lenkung derselben auch die parlamentarische Kontrolle besser gewährleistet. Die Organe des Parlamentes, vor allem die Geschäftsprüfungskommissionen, dürfen sich nicht in Einzelheiten innerhalb der Verwaltung verlieren, sondern müssen die Unterschiede in der Verantwortung zwischen Bundesrat und Verwaltung immer wieder respektieren. Die Fassung des Nationalrates entspricht zwar dem neuen Artikel 154 der Vorschläge für die Totalrevision der Bundesverfassung. Auf Gesetzesebene bedarf es indessen einer vermehrten Konkretisierung, um die bessere Handhabe zu gewährleisten. Diese Auffassung vertritt übrigens auch Professor Eichenberger. Diese Bestimmung in der von Bundesrat und Ständerat ergänzten Aufgabenumschreibung stellt einen viel bedeutenderen Artikel dar als zahlreiche andere Einzelbestimmungen.

Aus diesem Grunde ersuche ich Sie namens der Minderheit, an der bisherigen Fassung des Ständerates – nämlich Artikel 6 Absätze 1 bis 5 gemäss Bundesrat und Absatz 1bis gemäss Ständerat – festzuhalten. Dem Nationalrat ist hier ein Einlenken durchaus zumutbar.

Petitpierre Gilles (R, GE): Je suis tout à fait d'accord avec M. Daniöth, et avec M. Huber, pour dire que cet article est intéressant, qu'il est utile, qu'il a une qualité de présentation doctrinale de l'activité gouvernementale, qu'il a même une certaine vertu esthétique. J'en conviens, mais contrairement à ce que vous dites, il y a des moments où le temps joue un rôle.

Il ne s'agit pas tellement de «Zeitdruck», il s'agit de tenir compte du fait qu'on est à la fin d'une législature et qu'il est important alors, si possible, de liquider un objet sans prendre le risque que par le jeu des divergences, il doive repasser devant de nouvelles Chambres, avec une formation nouvelle, et qu'à nouveau toutes sortes de personnes redécouvrent la roue et se croient obligées d'intervenir dans le débat.

Ce motif-là me paraît l'emporter sur toute autre considération. Nous prenons à mon avis un risque excessif en provoquant une conférence de conciliation. Il faut maintenant en finir avec cette affaire, il faut considérer que les lois doivent contenir si possible des textes justiciables. Le problème est maintenant de mettre dans cette loi des choses utiles. La réforme du gouvernement est une chose nécessaire et utile. L'esthétique est importante, mais elle peut figurer dans des ouvrages de doctrine. Ce qui a été dit et écrit ici n'est pas perdu pour toujours, on peut parfaitement envisager d'intro-

duire plus tard dans la législation ce texte légal dont je rappelle qu'il ratifierait ce qui se fait et ce qui doit se faire, et qu'il ne fixerait pas ce qui doit se faire; c'est quand même une limite de ce texte.

Toutes ces raisons font qu'il faut maintenant aller de l'avant et mettre fin à ces travaux. La priorité, si ce n'est pas du «Zeitdruck», c'est l'effectivité de la réforme du gouvernement, et je vous prie donc de suivre la majorité de la commission.

Begrüssung – Bienvenue

Präsident: Es ist mir eine grosse Freude, auf der Tribüne eine parlamentarische Delegation aus Slowenien begrüessen zu dürfen, nämlich Herrn Feri Horvat, Präsident der Wirtschaftskommission, und Frau Mihaela Logar, ehemalige Präsidentin der Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Unsere Kollegen aus Slowenien werden heute ihre Gespräche mit unseren Mitgliedern der Delegation der Bundesversammlung bei der Efta und beim Europäischen Parlament fortsetzen. Wir wünschen Ihnen einen sehr angenehmen, diskussions- und erinnerungsreichen Aufenthalt in der Schweiz. *(Beifall)*

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Im Prinzip stehen wir vor einer sonderbaren Situation, indem ausgerechnet diejenige Funktion des Bundesrates, die die wichtigste ist, das Regieren, gemäss Fassung des Nationalrates nur rudimentär beschrieben werden soll. Ich muss Ihnen ehrlich sagen: Ich habe die Begründungen, die gegen diesen Artikel angeführt worden sind, nicht so recht begriffen. Aber ich stelle andererseits fest, dass die Abneigung, die bundesrätliche Fassung und der Antrag der Minderheit aufzunehmen, doch recht beachtlich und gross ist, so dass ich Zweifel habe, ob der Nationalrat einlenken wird. Ich selbst hätte durchaus eine Lösung im Sinne der Minderheit begrüsst; der Bundesrat auch. Er ist nie von dieser Formel abgegangen. Es ist eine gelungene Definition dessen, was man als Regieren bezeichnet. Es ist verdienstvoll, das einmal in Worte zu fassen und wegzulassen, was eben nicht unbedingt zum Regieren gehört. Umgekehrt muss ich sagen, dass mein Widerstand gegen das Fallenlassen aus den Gründen, die Herr Petitpierre angeführt hat, durchaus limitiert ist.

Ich würde es begrüessen, die Minderheit könnte sich durchsetzen, auch in der Differenzbereinigung. Aber weil ich gewisse Zweifel habe und es mir wichtig scheint, dass wir diese Vorlage verabschieden, kann ich damit leben, wenn Sie der Kommissionsmehrheit zustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit	20 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	17 Stimmen

Art. 10 Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 10 al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 10 Absatz 1 hat der Nationalrat bei seiner Fassung «der Kantone» eingefügt. Er hat die Absätze 2 und 3 beibehalten und den eigenen Absatz 4, um den er so lange gerungen hat, wieder gestrichen.

Ihre Kommission beantragt in diesem Punkt Zustimmung zum Nationalrat.

Angenommen – Adopté

Art. 18 Abs. 2*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 18 al. 2*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Bei Artikel 18 geht es um die Frage, ob im Rahmen des bundesrätlichen Kollegiums Stimmhaltung geübt werden darf, soll bzw. kann oder ob der Gesetzgeber das nicht zulassen will. Sie wissen, dass unser Rat entschieden dafür eingetreten ist, dass Stimmhaltung nicht zulässig ist, dass in diesem Bundesratskollegium gestimmt werden muss. Wir haben dies seinerzeit in der Diskussion mit bewährten Institutionen in den Kantonen belegt, welche entsprechend funktionieren. Der Nationalrat ist uns in diesem Punkt nicht gefolgt, sondern hat sich für seinen Beschluss gemäss Bundesrat, also mit der Möglichkeit einer Stimmhaltung, entschieden. Nachdem der Nationalrat bei anderen, uns doch wesentlich erscheinenden Positionen nachgegeben hat und nachdem der Bundesrat mit Herzblut seine Version verteidigt hat, haben wir im Interesse der Bereinigung der Differenzen, die hier vorliegen, dem Nationalrat zugestimmt. Stimmhaltung im Bundesrat soll also weiterhin möglich bleiben.

*Angenommen – Adopté***Art. 33a–33f***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Nachdem der Nationalrat im zweiten Anlauf einerseits der Einführung von Staatssekretären und -sekretärinnen zustimmte und andererseits die Vorlage, die er geteilt hatte, wieder zusammenfügte, stellte ich ihm die Frage, wo in dieser Vorlage die Staatssekretärinnen und -sekretäre normativ zu erfassen seien. Er hat sie gegenüber unserer Fassung legislatorisch neu positioniert, nämlich nach dem Bundeskanzler, aber vor der Bundesverwaltung. Wir sind der Meinung, dass dieses Verständnis der Position der Staatssekretärinnen und -sekretäre richtig ist, dass also die Abhandlung des ganzen Komplexes der Staatssekretäre geschlossen im Bereich von Artikel 33 und nicht im Bereich von Artikel 40 stattfinden soll.

Darum sind wir einverstanden, dass aus unseren Artikeln 40 bis 45 neu die Artikel 33a und folgende werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen: Sie finden eine Differenz in Artikel 33a Absatz 1 (ehemals Artikel 40 Absatz 1). Der Nationalrat hat aus der zwingenden Forderung des Ständerates eine Kann-Formel gemacht. Die Kommission empfiehlt Ihnen, dieser Kann-Formel zuzustimmen.

Artikel 33b Absatz 2 (ehemals Artikel 41 Absatz 3) ist jetzt knapper formuliert; dies ist aber wegen der Neuregelung der Bestätigung durch die Bundesversammlung angepasst und richtig. Auch hier empfehlen wir Ihnen Zustimmung. Im übrigen bestehen sonst bis und mit Artikel 33f keine Differenzen mehr.

*Angenommen – Adopté***Art. 40–45***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 2 Art. 65quinquies Abs. 1bis***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 2 art. 65quinquies al. 1bis*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: In Absatz 1 strich der Nationalrat den Begriff «gesamthaft», und es heisst nun: «Die Bestätigung erfolgt für die vom Bundesrat auf einer Liste aufgeführten Staatssekretäre.» Dazu ist folgendes zu sagen: Die Einzelheiten des Bestätigungsverfahrens müssen im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung geregelt werden. Dort ist bereits jetzt das Prozedere für die Wahl des Bundesrates, der Bundesrichter, des Bundeskanzlers und des Generals geregelt. Das Reglement der Vereinigten Bundesversammlung wird von ihr erlassen. Vorberatendes Organ ist das Büro der Vereinigten Bundesversammlung, welches aus den Präsidenten, den Vizepräsidenten und den Stimmzählern des National- und des Ständerates besteht. Es wird nach Ablauf der Referendumsfrist und allenfalls nach einer Volksabstimmung nötig sein, dass das Büro der Vereinigten Bundesversammlung zusammentritt, um das weitere Vorgehen über das, was im Gesetz normiert ist, festzulegen.

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 4 Art. 37 Titel***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 4 art. 37 titre*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 69 Ziff. 4 Art. 38a***Antrag der Kommission**Abs. 1*

... kann der Bundesrat die Rechnungslegung nach diesem Gesetz im Interesse einer wirtschaftlichen Verwaltungstätigkeit besonders regeln. In diesem Falle können die Sondervorschriften Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der Rechnungsführung nach Artikel 3 sowie von der Pflicht zur Stellung von Nachtragskreditbegehren nach Artikel 17 vorsehen.

Abs. 2

... und des eidgenössischen Voranschlags. (Rest des Absatzes streichen)

Art. 69 ch. 4 art. 38a*Proposition de la commission**Al. 1*

... le Conseil fédéral peut soumettre l'établissement des comptes prévus par la présente loi à des règles spéciales pour assurer l'efficacité des activités de l'administration. Dans ce cas, 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 crédit supplémentaire conformément à l'article 17.

Al. 2

... et du budget de la Confédération. (Biffer le reste de l'alinéa)

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Ich muss hier Ihre Aufmerksamkeit etwas länger in Anspruch nehmen, und zwar deswegen, weil nun der Zusatzbericht zur Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 10. Mai 1995 unserem Rate vorliegt und wir uns mit dieser Materie zu befassen haben. Es geht sowohl um Ziffer 4, Finanzhaushaltgesetz – Seite 16 der Fahne –, als auch um Ziffer 5, das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes – auf Seite 17.

Das Finanzhaushaltgesetz soll im 7. Kapitel (Rechnungslegung) in besonderen Fällen, durch Einfügung eines Artikels 38a (neu), der in Zusammenhang steht mit Artikel 49 des vorliegenden Gesetzes, abgeändert werden. Sie kennen

den Zusatzbericht des Bundesrates vom 10. Mai 1995 zu unserer Vorlage. Wir haben diesen Bericht selber erforderlich gemacht, als wir bei Artikel 49 durch die Streichung von Absatz 2 eine Differenz geschaffen haben. Bundespräsident Villiger hat meine seinerzeitige Bemerkung, der Nationalrat möge sich noch einmal mit der Materie befassen und wir würden als Voraussetzung dafür eine Differenz schaffen, sehr wörtlich genommen. Wenn schon eine Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes vorgenommen werden soll – so wird uns heute gesagt –, muss die Methode des New Public Management, oder helvetisch: der wirkungsorientierten Verwaltungsführung, ein zusätzliches Rechtsfundament finden. Im Rahmen der Schlussbestimmung des RVOG sollen unter Ziffer 4 das Finanzhaushaltgesetz und unter Ziffer 5 das Bundesgesetz über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes einschlägig novelliert werden. Das ist in der Kommission unbestritten geblieben, wir sind damit einverstanden und folgen im Grundsätzlichen dem Bundesrat und dem Nationalrat.

Zu Ziffer 4, Finanzhaushaltgesetz, Artikel 38 (neu): Der Nationalrat hat der Fassung des Bundesrates zugestimmt. In Anbetracht der Komplexität und der Tragweite der Materie haben wir mit Billigung des Büros bei der Finanzkommission des Ständerates einen Mitbericht eingeholt. Dieser Mitbericht schlägt vor, dass dem Bundesrat gesetzlich die Möglichkeit eingeräumt werden soll, verschiedene Modelle für eine wirtschaftlichere Verwaltungsführung zu prüfen, und zwar in der Praxis und nicht nur theoretisch. Dem Bundesrat soll also die Möglichkeit eingeräumt werden, Abweichungen von einzelnen Grundsätzen der bisherigen Normierung der Rechnungsführung vorzusehen, sofern klare Mindestaufträge vorliegen, ein ausgebautes betriebliches Rechnungswesen besteht und eventuell ein Globalbudget vorgegeben ist.

Es soll eine zusätzliche Beweglichkeit, eine zusätzliche Handlungsfreiheit gegeben werden – im Sinne der Förderung von Selbstverantwortung, Initiative, wirtschaftlichem Denken und wirtschaftlichem Wagen durch entsprechende Bundesstellen.

Damit stimmt die Finanzkommission und mit ihr Ihre Kommission auch bei Artikel 38 grundsätzlich dem Nationalrat zu. Wir haben aber entsprechend der Empfehlung des Mitberichtes der Finanzkommission den letzten Satz von Absatz 2 bei Absatz 1 von Artikel 38 angefügt. Wenn die Voraussetzungen gegeben sind, so soll der Bundesrat bestimmte Sonderregelungen vorsehen, welche sich ausschliesslich auf die Artikel 3 und 17 des Finanzhaushaltgesetzes beziehen. Die Formulierung, die der Nationalrat in diesem Zusammenhang gefunden hat, ist nicht klar. Die Formulierung, die Ihnen Ihre Kommission vorschlägt, scheint uns besser zu sein. Wir haben hier bewusst mit 7 zu 4 Stimmen bei der ersten Lesung dieses neu eingefügten Teils im Interesse der Sache eine materielle Differenz geschaffen, die Freiheiten einräumt, aber zugleich Grenzen zieht.

Ich bitte Sie, der Kommission zuzustimmen und hier die Differenz zu schaffen.

Villiger Kaspar, Bundespräsident: Dazu nur zwei, drei Bemerkungen: Ich kann nur unterstreichen, was Ihr Kommissionspräsident gesagt hat. Es ist wichtig, dass wir nun eine gesetzliche Grundlage bekommen, um einmal versuchsweise einen Schritt Richtung New Public Management zu tun. Ich habe bei den früheren Debatten über dieses Gesetz immer schon darauf hingewiesen, dass die Regierungsreform eines ist, aber dass eigentlich parallel dazu eine Verwaltungsreform durchgeführt werden muss, damit wir wirklich die Effizienz der Führung dieses Staates wieder steigern können. Dazu müssen Sie jede staatliche Aufgabe unter vier Gesichtspunkten einmal überprüfen:

1. Kann sie bleiben, wie bis jetzt?
2. Kann man sie völlig aufheben, ersatzlos streichen?
3. Kann man sie privatisieren?
4. Kann man sie mit Leistungsauftrag verselbständigen und damit ein grösseres unternehmerisches Denken erzwingen? Das wird durch diese Klausel ermöglicht. Es gibt immer noch die Möglichkeit, vom Parlament her diese Staatstätigkeit im

Detail zu überprüfen. Aber die Verantwortlichen haben ihrerseits die Möglichkeit, eher unternehmerisch zu denken, z. B. die Allokation der Mittel selbst festzulegen. Sie sind also nicht eingebunden im kameralistischen Denken des Budgets. Das heisst, es ist nicht mehr eine reine Finanzüberprüfung durch das Parlament, sondern eher eine Leistungsprüfung, eine Prüfung, ob Aufwand und Nutzen in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Das ist ein bisschen eine neue Denkweise, es eignet sich nicht jede staatliche Tätigkeit dafür, aber vor allem auf kommunaler Ebene sind damit schon beachtliche Erfolge erzielt worden, und das soll jetzt langsam auch beim Bund ausprobiert werden. Ich habe auch schon ein Beispiel gebracht; es wird nicht möglich sein, das in meinem Bereich, im EMD, so zu tun. Wir haben schon Probleme entdeckt, wo unternehmerisches Handeln wichtig wäre: Ein Armeekorps muss genau nach Budget festgelegte Panzerkilometer fahren und ausnützen, parallel dazu könnte es aber andere Dinge tun, vielleicht Munition verschiessen; und plötzlich kommt man darauf, dass es ein Ungleichgewicht gibt. Man kann nicht etwas weniger Munition verschiessen und dafür etwas mehr Kilometer fahren oder umgekehrt, weil das im Budget bis ins letzte Detail kameralistisch festgelegt ist. Wenn man unternehmerisch dächte, könnte man vielleicht mit einem Globalkredit eine Aufgabe sehr viel effizienter erfüllen, müsste aber nachher Rechenschaft ablegen. Das ist ein vereinfachtes Beispiel für diese neuartige Denkweise, und der Bundesrat wird davon mit Zurückhaltung Gebrauch machen, um wirkliche Erfahrungen zu sammeln. In diesem Sinne werden Sie überprüfen können, was es gebracht hat. Ich wäre sehr dankbar, wenn Sie dieser Klausel so zustimmen könnten.

Angenommen – Adopté

Art. 69 Ziff. 5 Art. 2a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 69 ch. 5 art. 2a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es geht hier nicht um eine Differenz, sondern um eine Neueinfügung des Nationalrates und eine Stellungnahme des Ständerates dazu, der sich ja im Laufe der Gesetzesberatung noch nie mit dieser Situation konfrontiert sah.

Bei der Ergänzung des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes sind bei Artikel 2a die Sachüberschrift und Absatz 2 neu. Zusammen mit unserer Finanzkommission, die den entsprechenden Mitbericht auch auf dieses Thema ausgedehnt hat, empfiehlt Ihnen die Kommission Zustimmung zur Fassung des Nationalrates.

Angenommen – Adopté

Danioth Hans (C, UR): Im Auftrag der Redaktionskommission deutscher Sprache sehe ich mich veranlasst, nahezu am Ende der Differenzbereinigung eine Erklärung abzugeben, um Sie einerseits auf etwas aussergewöhnliche redaktionelle Änderungen hinzuweisen, die Sie noch nicht kennen, und andererseits dies so rechtzeitig zu tun, dass nicht die für Sie alle so kostbare Zeit der Schlussabstimmungen belastet wird.

Beim vorliegenden Gesetz, das offenbar erst nachträglich – wie ich hörte, erst kurz vor Verabschiedung der Botschaft – in eine geschlechtsneutrale Sprache umgeschrieben worden ist, ist nach unserem Dafürhalten die Grenze des Erträglichen für einen mit einem gesunden Empfinden ausgestatteten Leser erreicht oder gar überschritten.

Als Erlas mit vielen Personenbezeichnungen ist das Gesetz zwar auf eine Inflation von Doppel- oder Paarbezeichnungen anfällig, doch hat man sich in der Fassung des Bundesrates nicht die geringste Mühe für kreative Lösungen gegeben.

Wenn in einem einzigen Absatz ein halbes Dutzend Doppel- oder Paarbezeichnungen verwendet werden, ist dies unverdäulich.

Ich möchte Ihnen vor allem das eklatanteste uns aufgefallene Beispiel zitieren, nämlich den Artikel 53 über die Unterschriftsberechtigung: «Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin kann seine (da hat man noch vergessen «oder ihre») Staatssekretärinnen und -sekretäre, die Generalsekretärin oder den Generalsekretär und deren oder dessen Stellvertreterin oder Stellvertreter sowie die Direktionsmitglieder der Gruppen und Ämter ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem oder seinem Namen im Auftrag zu unterzeichnen.» Das ist ein einziger Satz!

Wir haben nicht weniger als sieben Paarbezeichnungen gezählt und pikanterweise festgestellt, dass eine achte sogar vergessen worden ist. In mühsamer Kleinarbeit, zusammen mit dem Vertreter der für dieses Geschäft zuständigen Bundeskanzlei sowie mit den immer sehr hilfsbereiten und kreativen Parlamentsdiensten sowie unter Beizug der Sprachwissenschaftler der Bundeskanzlei konnte schliesslich eine halbwegs befriedigende Formulierung gefunden werden, die ich Ihnen ebenfalls nicht vorenthalten möchte: «Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin kann folgende Personen ermächtigen, bestimmte Geschäfte in seinem oder ihrem Auftrag und Namen zu unterzeichnen:

- a. Staatssekretäre und Staatssekretärinnen;
- b. Generalsekretär oder Generalsekretärin oder Personen, die sie vertreten;
- c. die Direktionsmitglieder von Gruppen und Ämtern.»

Wir sind uns durchaus bewusst, dass kreative Lösungen in solchen Fällen an Grenzen stossen. Auch das Ausweichen auf Pluralformen stellt keine Lösung dar, sondern führt oft zu Missverständnissen. Alternativformen wie jene, dass man nur eine Geschlechtsbezeichnung verwendet und das andere Geschlecht gleichsam in die Fussnote als mitgemeint verweist, ist bei einem Erlass über die höchsten Magistraten unseres Landes wohl kaum angemessen. Mit einer abwechslungsweisen Verwendung eines Geschlechtes in geraden und des anderen in ungeraden Artikeln würde man vielleicht doch eher ironische Reaktionen auslösen.

Die Redaktionskommission ist der Auffassung, dass die Partnerschaft und Gleichberechtigung sinnvoll weder in einer einseitig patriarchalischen noch in einer extrem feministischen Form gehandhabt werden soll. Sie vertritt überdies die Auffassung, dass nicht erst in parlamentarischen Verfahren – entweder durch die Fachkommission oder unsere Redaktionskommission – sprachkonzeptionelle Umformulierungen gesucht werden sollen und können. Wie ein Erlass zu Beginn konzipiert und auch sprachlich aufgebaut wird, so steht er dann auch in der Landschaft unserer Gesetzgebung.

Auch vertreten wir die Auffassung, dass sehr oft unnötige Einzelheiten und Wiederholungen eingefügt werden, welche das ganze Gesetzeswerk erst recht schwerfällig machen.

Wenn die Bundeskanzlei in einem Leitfadensatz zur sprachlichen Gleichbehandlung im Deutschen – die französische und italienische Sprache sind bekanntlich von dieser (entschuldigen Sie den Ausdruck) «Strafexpedition» ausgenommen – versucht, alles, was auch im entferntesten nach maskuliner Betonung aussieht, mit Stumpf und Stiel auszurotten, dann ist es schlecht bestellt um die Zukunft der Sprache eines Goethe oder Kästner. Wenn Worte wie «der Mensch», «jedermann» usw. verbannt werden, müsste es wohl auch verboten sein, das Wort «Katze» zu verwenden, wenn es sich um einen Kater handelt. Übrigens: Das Wort «man» ist überhaupt völlig unverdächtig. Denn nach Aussage der Sprachwissenschaftler kommt es nicht von «Mann», sondern von «Mensch». Und etwas Menschlichkeit wollen wir, Männer und Frauen, in der Gesetzessprache doch noch bewahren.

Um wieder auf dieses Gesetz zurückzukommen: Die Redaktionskommission hat einige gewichtige Umformulierungen vorgenommen in der Meinung, sie entsprächen nach wie vor dem gewollten Inhalt, also Sinn und Zweck einer Vorschrift. Wir sind jedoch dankbar dafür, wenn insbesondere die Kommission die entschlackte Fassung der Redaktionskommis-

sion noch vor der Schlussabstimmung kritisch unter die Lupe nehmen und allfällige Rückmeldung erstatten würde. Ich danke Ihnen namens der von dieser Last geplagten Redaktionskommission.

Meier Josi (C, LU): Ich möchte die Gelegenheit nur benützen, um hier meiner Dankbarkeit über die Entwicklung Ausdruck zu geben, die im Verlaufe der letzten 24 Jahre – seitdem wir Frauen in diesem Rat Einsitz genommen haben – stattgefunden hat.

Wir sind heute tatsächlich nicht mehr bloss sprachlich mitgemeint. Die Sprache der Gesetze hat begonnen, uns wahrzunehmen. Das ist sehr wichtig, gerade im Rahmen einer partnerschaftlichen Beteiligung im Staat. Sprache ist nämlich verräterisch.

Nun zweifle ich nicht daran, dass es im Rahmen solcher Übungen auch Exzesse gibt und unnötige Übertreibungen stattfinden können. Ich bin daher der Redaktionskommission sehr dankbar, wenn sie das macht, was Herr Danioth eben angedeutet hat, dass sie nämlich schöpferisch tätig ist, indem sie jene Formen findet, die nicht auf eine Hälfte der Bevölkerung verletzend wirken. Wir sollten ihr dabei behilflich sein. Ich kann mich daran erinnern, wie ich ganz zu Beginn meiner politischen Tätigkeit das erste Mal reagierte, als in einem Gesetzestext die «Ersatzmänner» für ein Gericht erwähnt wurden. Das habe ich dann sofort – auch ohne Widerstand – durch «Ersatzleute» ersetzen lassen. Es gibt wirklich Formen, die den Anliegen beider Teile – der Spracherneuerung und der Schlantheit der Texte – Rechnung tragen, und wir werden weiterhin Mühe darauf verwenden müssen, beiden Zielen näher zu kommen.

Ich danke Ihnen, dass Sie das Ganze nicht als lächerlich nehmen, sondern als ein Anliegen unserer Gesetzgebung und unserer Gesellschaft.

An den Nationalrat – Au Conseil national

90.231

**Parlamentarische Initiative
(Rhinow)
Regierungsreform
Initiative parlementaire
(Rhinow)
Réforme du Gouvernement**

Abschreibung – Classement

Siehe Jahrgang 1994, Seite 180 – Voir année 1994, page 180

*Antrag der Kommission
Abschreiben der Initiative
Proposition de la commission
Classer l'initiative*

Huber Hans Jörg (C, AG), Berichterstatter: Es steht noch die Frage der weiteren Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow an, die für sich in Anspruch nehmen darf, einen wesentlichen Beitrag für die Normierung, die uns jetzt beschäftigt hat, geleistet zu haben.

Die Kommission hat sich über deren Schicksal entsprechend Gedanken gemacht. Wir haben uns mit dem Urheber der parlamentarischen Initiative, mit Kollege Rhinow, unterhalten, und er teilt die Auffassung der Kommission, dass das Resultat einer über fünfjährigen Kommissionsarbeit nur eine erste Phase der Regierungs- und Verwaltungsreform darstelle, allerdings eine wichtige, zu der wir mit Überzeugung stehen, weil sie den Bundesrat und die Verwaltung zeitgemässer und effizienter macht. Wir nennen das die «Reform 93», und wir

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	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.075
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	876-885
Page	
Pagina	
Ref. No	20 026 339

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.