

nouvelles	
.....	671
.....	683
.....	693
.....	709

RENÉ RHINOW

Die Regierungsreform im Bund

Jean-François Aubert hat sich sowohl in seiner Eigenschaft als eidgenössischer Parlamentarier wie auch als Wissenschaftler wiederholt mit den Reformbedürfnissen des schweizerischen Staatswesens auseinandergesetzt. Dabei gelangte er zur Erkenntnis, dass «les juristes qui abordent l'idée d'une réforme des institutions sont dans une position assez inconfortable», da eine Staatsreform nicht nur juristische, sondern auch historische, politologische, soziologische und statistische Überlegungen einzubeziehen habe¹. Die Reform der staatlichen Institutionen stellt nach Ansicht des Jubilars eine interdisziplinäre Arbeit dar, wobei sich die Sonderkenntnisse des Juristen insbesondere etwa auf das Wissen über den «caractère hiérarchique d'un système de règles» bezögen². Darüber hinaus aber dürften wir Juristinnen und Juristen m.E. in besonderer Weise dazu aufgerufen sein, als Generalisten die verschiedenen Disziplinen in der Reformarbeit fruchtbar miteinander zu verbinden.

I

«Als die Bundesverfassung von 1848 den Satz aufstellte, dass die Abtheilung des Bundesrathes in Departemente einzig zum Zweck habe, die Geschäfte zu fördern, dass der Entscheid aber immer vom Bundesrathe im Ganzen ausgehen müsse, hatte sie noch ganz einfache Verhältnisse vor Augen. Durch den zunehmenden Umfang der Departementalgeschäfte ist jener Satz bei allen grössern Departementen schon längst zu einer leeren und unwahren Floskel geworden... Was aber viel wichtiger, ist das, dass die Vorstände der stark beschäftigten Departemente unmöglich mehr Zeit finden, um auch den Geschäften diejenige Aufmerksamkeit zu widmen, welche in den Intentionen der Verfassung lag. Von daher kommt der schwere Nachtheil, dass über den 7 Departementen die Einheit der Gesamtbehörde eigentlich zum grössten Theil verloren gegangen ist»³.

Ich danke Dr. iur. ADRIAN SCHAUB, ehemals Assistent für öffentliches Recht, herzlich für die kompetente Mitarbeit.

- 1 JEAN-FRANÇOIS AUBERT, «Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux», ZSR 113 I/1994, S. 295–330, 296.
- 2 JEAN-FRANÇOIS AUBERT, «Du rôle du droit et des juristes dans la réforme des institutions de l'Etat», in: GEORG MÜLLER/RENÉ A. RHINOW/GERHARD SCHMID/RAINER J. SCHWEIZER/LUZIUS WILDHABER (Hrsg.), «Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen», *Symposium zum 70. Geburtstag von Kurt Eichenberger*, Basel et al. 1993, S. 25–33, 32.
- 3 JAKOB DUBS, *Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft*, 2. Aufl., Zürich 1878.

Diese Sätze stammen nicht aus unserer Zeit. Sie finden sich in einem Lehrbuch über «Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft» aus dem Jahre 1878, geschrieben von Jakob Dubs, Kantonsrat und Regierungsrat im Kanton Zürich, Nationalrat und Ständerat, von 1861–1872 Bundesrat und von 1875–1879 Bundesrichter. Er wusste wohl, wovon er schrieb! Was er nicht ahnen konnte, ist die brennende Aktualität seiner Diagnose über 100 Jahre später.

Nachdem sich der Bundesrat während langer Zeit beharrlich «seiner» eigenen Reform widersetzt hatte, finden sich im Bericht des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991–1995 (vom 25. März 1992) folgende Sätze:

«Der starke Wandel der Rahmenbedingungen und der Grundlagen staatlicher Tätigkeit sowie die gewachsenen Anforderungen an den Staat verlangen nach einer grundsätzlichen Überprüfung seiner Organisation. Besonders sichtbar geworden ist dies im Bereich der Führungsstrukturen des Bundesrates»⁴.

Das sind eindeutige, klare Worte und Absichten – vom Bundesrat erfreulicherweise, wenn auch nicht ganz freiwillig⁵ zur Richtschnur seines Handelns erkoren.

II

In der Tat hat sich die Politik in diesem Lande in den letzten 10 bis 20 Jahren erheblich verändert.

Einmal hat die unaufhaltsame Entwicklung zum Sozialstaat, zum Vorsorge-, Reparatur- und Dienstleistungsstaat zu einem stark *erweiterten Politikfeld* geführt. Vieles, fast alles ist heute politisch geworden, wird als öffentliches Problem empfunden, welches kontrovers beurteilt und als lösungsbedürftig angesehen wird. Der Schwierigkeitsgrad sowie Komplexität und Vernetzung der politischen Themen haben ebenso zugenommen wie die *Vollzugsprobleme*. Es scheint, als ob die Ausweitung staatlicher Verantwortlichkeiten zur Problemlösung nicht von einer entsprechenden Kapazität begleitet würde. Stark vereinfachend ist man versucht zu folgern: Je mehr Probleme, desto mehr Staatsverantwortung; aber je mehr Staatsverantwortung, desto mehr Probleme. Ein Teufelskreis? Jedenfalls eine der zentralen Herausforderungen unserer aktuellen und künftigen Politik.

Die Politik hat sich auch in anderer Hinsicht stark verändert. Der in der westlichen Welt allgemein, wenn auch unterschiedlich zu beobachtende *Wandel der Werte* hat unsere Gesellschaft erfasst und zu Verunsicherungen, diffusen Zukunftsängsten und einer zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung geführt. Hinzu kommen ernsthafte wirtschaftlich-strukturelle Schwierigkeiten (u.a. wegen der Tendenz zur Globalisierung), soziale Probleme einer neuen Dimension mit der Gefahr einer Zweidrittelsgesellschaft sowie eine öffentliche Hand, der die materiellen und oft auch die ideellen Ressourcen und Instrumente fehlen, um

⁴ BBl 1992 III, S. 1–200, 123.

⁵ Vgl. hinten Ziff. VII.

Die Regierungsreform im Bund

nachhaltig und korrigierend einzuwirken. Die politischen Fronten sind diffus geworden, pflegen das herkömmliche Parteiensystem zu verwischen und erschweren Problemdefinition wie Konsensfindung immer mehr. Ein ideales Tummelfeld für Populisten, Politdramatiker und Selbstdarsteller, derweil der Gemeinnsinn und die wechselseitige Verständigung oft als Opfer auf dem Schlachtfeld zurückbleiben.

Als weiteren Aspekt ist die *Internationalisierung der Politik* zu erwähnen. Beinahe jeder Politikbereich weist heute eine Dimension auf, welche den nationalen Rahmen verlässt. Dieser Internationalisierung kann nicht entwichen werden, auch und gerade nicht durch isolationistische Wunschträume. Die Schweiz befindet sich auf dem schwer verdaulichen Weg von einem nach innen gerichteten, «introvertierten Staat»⁶, einem Land ohne massgebliche Aussenpolitik, zu einem anderen Staat, der zur Lösung seiner eigenen Probleme immer mehr auf die aktive Mitwirkung an einer europäischen Innenpolitik angewiesen ist. Auch diese Internationalisierung erhöht das Konfliktniveau in der Schweiz und belastet zunehmend die Entscheidungsfindung.

III

Erweiterung und Vernetzung des Politikfeldes, vielfältige Polarisierungen und neue Konflikte, Internationalisierung: die veränderte Politik bildet sich auf der Ebene der *Institutionen* ab. Ein grosser Teil des politischen Unbehagens geht auf diese Entwicklung zurück.

Die Verwaltung, vor allem die *Bundesverwaltung*, schwoll gewaltig an. Sie bildet heute zweifellos das eigentliche Machtzentrum im Staat, denn nur sie hat sich organisatorisch und personell einigermaßen an das veränderte Umfeld anpassen können.

Eine weitere Folge der neuen Politik bildet die steigende «*Macht der Nebenmächte*». Zu erwähnen sind etwa die politisierenden *Verbände* (Wirtschaftsverbände, Verkehrsverbände, Umweltschutzverbände, u.a.m.) und die *Medien*, welche in unserer Kommunikationsgesellschaft ebenfalls am Macht Kuchen teilhaben. Letztere gestalten die Politik inhaltlich mit und verändern den Charakter der Politik selbst – vielleicht mehr schleichend und längerfristig, etwa durch Personalisierung und Emotionalisierung. Sie schaffen oder verstärken Stimmungen, denen sich die Politik nur schwerlich entziehen kann.

Vor allem aber stehen *Parlament* und *Regierung* vor Problemen einer neuen Grössenordnung. Unser seit 1848 im wesentlichen unverändertes Regierungssystem ist zugeschnitten auf den «Sonderfall Schweiz», auf ein Land mit einem relativ kleinen Politikfeld, mit begrenzten Bundeszuständigkeiten, klaren Konfliktfronten, hoher Kompromissbereitschaft, einem stabilen Umfeld und vor allem auf einen introvertierten Staat.

6 Botschaft zum RVOG, BBl 1993 III, S. 997–1236, 1014.

IV

Diese Charakteristika sind heute weitgehend entfallen. Die Schweiz ist zwar *institutionell* immer noch ein *Sonderfall*, ohne dass aber die Bedingungen und Voraussetzungen dieses Sonderfalls noch gegeben wären. So lassen sich viele der Schwierigkeiten von Parlament, Regierung und Verwaltung erklären.

Gerade die *Regierung* widerspiegelt diesen Sonderfall. Die einmalige Kombination von Kollegial- und Departementalsystem ohne echtes, zur Leitung befähigtes Präsidium, wobei das Kollegium zugleich die Funktion des Staatspräsidenten ausübt, bildet ein Markenzeichen unseres Regierungssystems. Es war seit jeher auf den «courant normal» eines konfliktarmen Kleinstaates ohne prägende Aussenpolitik angewiesen. Der Idee und der Verfassung nach sollte der Bundesrat als Kollegialorgan alle wichtigen, staatsleitenden Entscheidungen treffen und im eigentlichen Sinn «regieren». Faktisch aber erhielten die Departemente und ihre Vorsteher ein immer grösseres Eigengewicht. Der einzelne Bundesrat ist in weit grösserem Ausmass durch die Aufgaben seines Departementes belastet als durch seine Arbeit für das Kollegium, selbst im Jahr der Bundespräsidentenschaft. Damit verlor das Kollegium seine ursprüngliche Funktion weitgehend; es wurde tendenziell zur *Sanktionsinstanz* departementaler Politikgestaltung.

Die Chancen und Risiken dieser eigentümlichen Kombination von Kollegial- und Departementalsystem wurden oft beschrieben und erfahren. In einer pauschalen Übersicht kann festgehalten werden, dass für die *kollegiale Führung* folgende Faktoren sprechen⁷: Machthemmung, Pluralismus mit der Chance grösstmöglicher Akzeptanz der Entscheidungen, die Vereinigung von Wissen, Können und Erfahrung mehrerer Regierungsmitglieder, die letztinstanzliche Koordination sowie generell Stabilität und Kontinuität der Regierung, da in der Praxis nie alle Mitglieder gleichzeitig ausgewechselt werden. Als *Risiken*, die heute immer stärker in den Vordergrund treten, gelten die Reduktion des Regierungsorgans zur Kollisionskonferenz für strittige Punkte, das Überhandnehmen formaler Entscheidungen durch gegenseitige Bestätigung der Departementspolitiken, das Verharren der Regierungspolitik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner sowie das Fehlen jeglicher Schwergewichtsbildung und strategischer Handlungsmöglichkeiten.

Die *engen Grenzen* dieses Systems wurden immer wieder beklagt. Sobald die Anforderungen an die Regierung stark stiegen, etwa während der Weltkriege oder in den dreissiger Jahren, wurden die Mängel der kollegialen Führung sicht- und spürbar. Der Ruf nach einer echten Regierungsreform ist denn – wie das einleitende Zitat belegt – auch fast so alt wie das System selbst. Wenn heute die mangelnde Führung durch den Bundesrat bemängelt wird, so liegt dies nicht primär an Personen, sondern an der Diskrepanz zwischen der *Leistungsfähig-*

7 KURT EICHENBERGER, «Von der Staatsleitung in der Referendumsdemokratie», in: OTTO K. KAUFMANN/ARNOLD KOLLER/ALOIS RIKLIN (Hrsg.), *Zur Zukunft von Staat und Wirtschaft in der Schweiz, Festschrift für Kurt Furgler zum 60. Geburtstag*, Zürich 1984, S. 13. ff., 17.

Die Regierungsreform im Bund

keit der vorhandenen Strukturen und den *Leistungsanforderungen*, welche die moderne Politik an eine Landesregierung stellt.

Wenn auch die *Verwaltung* besser als die Regierung mit der Entwicklung Schritt zu halten vermochte, sind auch hier die System- und Strukturschwächen unübersehbar.

Die Verwaltung wurde hauptsächlich als *Vollzugsorganisation* strukturiert, nicht als Dienstleistungsbetrieb; sie ist auch nicht auf eine optimale Problemlösungskapazität ausgerichtet. Das militärische Hierarchieprinzip mit der strengen Gliederung in Verwaltungseinheiten und Untereinheiten gibt dem Verwaltungsaufbau auch heute noch das Gepräge. Moderne, komplexe, koordinationsbedürftige Aufgaben, welche die unangenehme Eigenschaft zu haben pflegen, sich der Aufteilung auf Departemente und Ämter zu entziehen, sprengen dieses Organisationsprinzip. Hinzu kommt, dass die Verwaltung sowohl in den Organisations- wie in den Personalstrukturen zu wenig Flexibilität und Anpassungsfähigkeit aufweist.

Auch sind die *Entscheidungsabläufe* oft zu kompliziert und langwierig, die Distanz zwischen Front und Entscheidungsinstanz zu gross, die Entscheidungskompetenz zu weit oben situiert. Die Verwaltung bekundet auch oft Mühe, sich in der modernen *Kommunikationsgesellschaft* zurecht zu finden – von der Informationsbeschaffung («Früherkennung») über die heikle Grenzziehung zwischen Öffentlichkeit und Geheimhaltung bis hin zur kommunikationsgerechten Vermittlung eigener Standpunkte, Absichten und Botschaften.

V

Eine eigentliche Reform der Regierung ist deshalb unausweichlich. Sie untersteht indessen folgenden *Rahmenbedingungen*:

Einmal ist die Regierungsreform eng mit Strukturen, Funktionen und Stellung des Parlamentes verknüpft. Beide Organe haben spezifische Führungsaufgaben innerhalb unseres Staates wahrzunehmen. Es geht um die Wiederherstellung der *Funktionsfähigkeit von Bundesversammlung und Bundesrat*. Die These ist abzulehnen; das Parlament dürfe nicht zu stark sein, weil sonst die Bundesgewalt zu mächtig würde. Ich kann auch der Meinung nichts abgewinnen, dass die Regierung nicht zu stark sein soll, weil sie sonst gegenüber einem schwächeren Parlament den Vorrang habe. Wenn die Handlungsfähigkeit von Bundesversammlung und Bundesrat nicht entscheidend verbessert wird, wächst der Einfluss der Verwaltung. Schwache Behörden führen zudem zu einem Vertrauensverlust und nähren die schleichende Abwendung von der Politik überhaupt. Sie spielen Protestbewegungen an den Rändern unserer Politlandschaft in die Hände.

Jede Reform muss sodann von gewissen systembedingten, auch *institutionellen* Rahmenbedingungen ausgehen. Strukturereformen haben gewisse Konstanten unseres Regierungssystems, ja Grundfesten unserer Demokratie zu beachten. Dazu zählen neben der rigiden Gewaltenteilung, der erwähnten monistischen und kollegialen Regierungsstruktur sowie dem Zweikammersystem vor allem die Volksrechte. Sie prägen unser System entscheidend. Wer

etwa für einen «Systemwechsel» plädiert, für den Wandel von der sog. *Konkordanzdemokratie* – mit ihren oft mühsamen Suchprozessen nach Mehrheiten, gütlichem Einvernehmen und nach dem gemeinsamen (oft auch dem kleinsten) Nenner – zur *Konkurrenzdemokratie*, zu einem parlamentarischen Regierungssystem, der müsste auch bereit sein, auf Referendum und Volksinitiative weitgehend zu verzichten oder sie massgeblich zu verändern. Und das wäre der Schweiz wohl nicht zuträglich.

Organisatorische Reformen sind auch nur *Voraussetzung und Chance* einer Verbesserung. Sie allein garantieren den Erfolg noch nicht. Wesentlich ist immer auch, wie die Amtsträger ihrer Aufgabe gerecht zu werden vermögen. Es kommt letztlich auch hier immer auf die *Menschen* an. Doch ist es verfehlt, organisatorischen Reformen mit dem Hinweis auf ausserordentliche Führungspersönlichkeiten entgegenzutreten, die «mit schlechten Strukturen schon fertig werden». Realistische Reformen stellen Amtsträger in Rechnung, die in unserem politischen System die Stufe des Parlaments und der Landesregierung erfahrungsgemäss zu erklimmen vermögen.

Schliesslich ein letztes: Wir müssen den Mut haben, Wunschbilder von gestern zu verlassen, die *Wirklichkeit*, die *effektive Lage* unserer Behörden zur Kenntnis zu nehmen und sie an den Zielen, an den Aufgaben von Parlament und Regierung heute und in Zukunft, an den Sollwerten unerbittlich zu messen. Erfahrungsgemäss bekunden Angehörige eines Organs eher Mühe, den Reformbedarf der «eigenen» Institution einzusehen. Das ist nicht nur bei staatlichen Behörden der Fall. Leichter ist es, die Fehler der anderen zu erkennen und zu bewerten. Auch steht der menschliche Hang zum Überlieferten, zum Gewohnten, manchmal auch zur Bewahrung eigener Vorteile oder Positionen, der Bereitschaft für nötige Änderungen entgegen.

VI

Regierung und Verwaltung sind reformbedürftig. Was soll mit der Regierungsreform erreicht werden? Der Bundesrat stellt in seiner Botschaft zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993 vier Reformziele in den Vordergrund: Es gehe darum, dass

- die Regierung eine Einheit zu bilden vermöge,
- die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Regierung sichergestellt werde,
- die Regierung und ihre Mitglieder vor dauernder Überlastung bewahrt bleiben
- und dass die Regierung dank überzeugender Leistungen respektiert und vom Volk akzeptiert werde und dadurch über eine Legitimation verfüge, die ihre Führungsrolle rechtfertige⁸.

⁸ RVOG-Botschaft (Anm. 6), S. 1019.

Die Regierungsreform im Bund

Dem ist zweifellos zuzustimmen. Auf einer etwas weniger abstrakten Ebene stehen für mich folgende Reformziele voran:

- Vorrangig ist die *strategische Führung* auszubauen. Was not tut, ist die Aufwertung der ganzheitlichen, vernetzten Staatsleitung, der Vorrang des Wichtigen und Wesentlichen vor dem Dringlichen, Geschäftigen, Hastigen. Die Regierung braucht mehr Musse, mehr «Schnauf», mehr realistische Visionen. In den treffenden Worten von Alois Riklin: «Führung verlangt den Rhythmuswechsel von Aktion und Kontemplation, Engagement und Distanz»⁹. Es geht also um den Ausgleich von *vita activa* und *vita contemplativa*, wie ihn Hannah Arendt so eindrücklich beschrieben hat. Diese Zielsetzung bedingt letztlich die Trennung von Bundesrat und Departementsleitung.

Wenn hier von strategischer Führung die Rede ist, so ist sogleich der falsche Eindruck zu vermeiden, Strategie im politischen Bereich bedeute ausschliesslich abgehobene, rein sachbezogene Entscheidungstätigkeit. Zur politischen Strategie gehört alles, was die eigentliche Staatsleitung erfordert, von der Kraft visionären Denkens bis hin zur Kunst kommunikativer Umsetzung der Regierungspolitik unter den Bedingungen einer erdverbundenen Demokratie. Ich denke etwa, als Beispiel, an die heute so vordringliche Aufgabe, dem Volk die Tragweite der internationalen Verflechtung der Schweiz näher zu bringen. Auch das ist strategisches Tun!

- Wir kommen nicht darum herum, weiterhin ein Kollegium, wenn auch ein stärker gelenktes und vielleicht verkleinertes Kollegium, als oberste Behörde einzurichten. Ein reines Präsidialsystem wie in den USA oder ein Kabinettsystem wie in Deutschland oder England wäre unserem vielfach gegliederten, multikulturellen Bundesstaat fremd. Die Funktion des Vorsitzenden des Kollegiums sollte aber trotz Kollegialitätsprinzip gestärkt werden, nicht im Sinne einer Richtlinienkompetenz, sondern einer verstärkten Kollegiumsleitung und Repräsentation. Den Luxus eines reinen Kollegialsystems mit jährlich wechselnden Bundespräsidenten, welche in ihrem Präsidialjahr die ganze Last des Departements behalten, können wir uns wohl nicht mehr lange leisten. Zu diskutieren wäre etwa ein auf zwei oder vier Jahre fest gewählter Bundespräsident mit einer eigenen Präsidialabteilung, dem ein oder zwei Vizepräsidenten aus einer anderen Sprachregion zur Seite stehen.

Wegen der grossen Vorzüge des Kollegialsystems für unser vielfältiges Land erachte ich den Übergang zu einem vergrösserten Bundesrat nicht als zweckmässig¹⁰. Ein Bundesratskabinetts mit 11, 13 oder 15 Mitgliedern würde die eigentliche Kollegiumstauglichkeit sprengen und wäre auf ein starkes Präsidium angewiesen, das den Status des *primus inter pares* verlassen und eine eigentliche Entscheidungsprärogative erhalten müsste. Auch wäre dieses Präsidium praktisch höher zu legitimieren als die übrigen Bundesräte, was wohl zu einer Volkswahl führen müsste.

⁹ ALOIS RIKLIN, *Regierungsreform*, St. Gallen 1993, S. 10.

¹⁰ Vgl. auch JEAN-FRANÇOIS AUBERT (in: *Bundesstaatsrecht der Schweiz*, Bd. 2, Fassung von 1967: neubearbeiteter Nachtrag bis 1994, Basel et al. 1995), der sich skeptisch zur Erhöhung der Zahl der Bundesräte äussert: «Statt sieben hätten wir ganz einfach neun oder elf müde Männer» (S. 708, Rz. 1478).

- Wir brauchen – als logische Konsequenz – mehr Köpfe, also eine *vergrösserte Regierung*, freilich nicht in der Breite, sondern in der Tiefe¹¹. Hierzu sind wir auch aufgrund der europäischen Zusammenarbeit – in welcher Form auch immer diese erfolgen mag – gezwungen. Die Verbesserung der *internationalen* Handlungsfähigkeit erweist sich von grundlegender Bedeutung, gerade für einen Kleinstaat. Einzelnen Bundesräten stehen heute bis zu fünf Minister einer anderen Regierung gegenüber. Die zunehmenden, intensiven Kontakte und Konferenzen zwischen den Fachministern der europäischen Länder erfordern ähnliche Zuständigkeitsregelungen. Wenn die Schweiz ihren Einfluss in Europa geltend machen will, ist sie massgeblich auf die aktive, kreative und nachhaltige Präsenz an diesen Sitzungen angewiesen. Sieben Bundesräte können dies nicht leisten. Sie würden nicht nur an Terminkollisionen scheitern, sondern wären praktisch nur noch im Ausland anzutreffen.
- Die *Regierung selbst muss gestärkt* werden, nicht die ohnehin schon mächtige Verwaltung. Deshalb kann es nicht primär um eine «Entlastung» Richtung Verwaltung gehen. Eine Delegation von Geschäften vom Kollegium an die einzelnen Departementsvorsteher würde diese zusätzlich belasten (zulasten des Kollegiums), und eine Delegation von den Departementsvorstehern nach unten just die Verwaltungsebene nochmals verstärken.
- Die *Kommunikationskompetenz* der Regierung muss stark *erhöht* werden. Wenn der Satz stimmt – und vieles spricht dafür – dass eine erfolgreiche Botschaft zu 50 Prozent aus Kommunikation besteht, dann sind auch entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Schon heute klagen die Bundesräte über den zu betreibenden Medienaufwand, wobei sich freilich Klagen über den grossen Zeitbedarf mit solchen über die geringen Möglichkeiten, Botschaften gezielt ans Volk zu bringen, ablösen. Die Kommunikationsaufgabe ist zu einem wichtigen Aspekt der Führungsfunktion geworden. Es geht dabei um die Kommunikation mit dem Volk, den Kantonen und dem Parlament sowie mit ausländischen Behörden.
- Dass eine Regierungsreform auch die *Ebene der Verwaltung* mit einbeziehen muss, leuchtet ohne weiteres ein. Bei der Verwaltungsreform wird es aber nicht nur um eine Anpassung an veränderte Strukturen der Regierung oder um die Neugliederung der Departemente im Sinne einer grösseren Ausgeglichenheit gehen. Die Verwaltung selbst ist auf die Erfordernisse des modernen, auch international präsenten Gemeinwesens auszurichten, und das heisst u.a. mehr *organisatorische Flexibilität*, mehr unternehmerische *Autonomie* (Stichwort: new public management), mehr *Gesellschaftsnähe* sowie *Verkürzung der Informations- und Entscheidungswege*, d.h. der Distanzen zwischen Front und entscheidender Instanz. Die Verwaltung muss den Wandel vom reinen Vollzugsapparat zum Problemlösungs- und Dienstleistungsunternehmen auch organisatorisch besser bewältigen können.
Sie muss das *organisatorische Urdilemma* zwischen Ordnung und Stabilität auf der einen Seite und Dynamik und Innovativität auf der anderen Seite lösen – zugunsten von

¹¹ J.-F. AUBERT lehnt demgegenüber eine Zweiteilung des Bundesrats in eine regierende und eine verwaltende Ebene ab (Bundesstaatsrecht [Anm. 10], S. 751, Rz. 1583).

Die Regierungsreform im Bund

Innovation, Lernbereitschaft, aufgelockerten, kooperativen und flexiblen Strukturen und verstärkten Führungsprozessen.

- Schliesslich ist darauf zu achten, dass die Regierungs- und Verwaltungsreform nicht nur aus dem Blickwinkel der *Organisation*, der Hierarchie und der Kompetenzordnung erfolgt, sondern dass die *Entscheidungsprozesse*, die Verfahren der Problemlösung, und das heisst vor allem auch, dass die *Verfahren der Rechtsetzung* von der Initiierung bis zur Inkrafttretung, ja bis hin zur Rechtspflege überprüft werden. Unsere Politikgestaltung (i.S. von politics) läuft schon lange nicht mehr nach dem Muster der klassischen Gewaltenteilung ab, sondern Parlament, Regierung und Verwaltung, in gewisser Weise auch die Justiz, sind in den Rechtsetzungsprozess – je mit eigenen und spezifischen Funktionen – eingeschaltet. *Rechtsetzung* ist ein *kooperativer, vielstufiger Prozess*. Deshalb ist es richtig und wichtig, dass auch die Reform des Parlaments weiterverfolgt wird und die institutionellen Reformen aufeinander abgestimmt werden.

VII

Wo stehen wir heute? Mit dem totalrevidierten Verwaltungsorganisationsgesetz von 1978 wurden letztmals Reformen auf der *Verwaltungsstufe* in grösserem Umfang realisiert. In den achtziger Jahren liess sich der Bundesrat trotz überwiesener parlamentarischer Vorstösse nicht bewegen, eine eigentliche Regierungsreform in Angriff zu nehmen. Es brauchte neue parlamentarische Vorstösse im März 1990 – nebenbei: vor über sechs Jahren! – und wohl auch ein deutlich erhöhter Leidensdruck auf Regierungsebene selbst, um den Bundesrat in Marsch zu setzen. Am 7. November 1990 hat der Bundesrat eine «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)» unter dem Vorsitz von Prof. Eichenberger eingesetzt, die ihn bei der Überprüfung seiner Führungsstrukturen beraten und unterstützen sollte. Diese Arbeitsgruppe umfasste formell drei aussenstehende Experten; sie wurde indessen faktisch nicht nur durch alt Bundeskanzler Buser, sondern durch zahlreiche Beamte aus dem Schoss der Verwaltung erweitert.

Diese Arbeitsgruppe veröffentlichte ein Jahr später (am 23. November 1991) einen Zwischenbericht über «Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform» und skizzierte fünf mögliche Regierungsmodelle, alle bezogen auf das Regierungsorgan im engeren Sinn, also die Exekutivspitze¹². Drei dieser Modelle knüpfen an das gegenwärtige Kollegialsystem an, indem sie entweder den unveränderten Bundesrat durch Einsetzung einer zweiten untergeordneten Ebene mit Departementaldirektoren oder mit Aufgabenbereichsministerien zu entlasten suchen oder indem sie die Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Bundespräsidenten erhöhen. Die beiden anderen Modelle lehnen sich an das parlamentari-

¹² BBl 1992 II, S. 1018 ff.

sche Regierungssystem nach englischem Vorbild und an das präsidentielle Regierungssystem nach amerikanischem Vorbild an.

Daraufhin entschied sich der Bundesrat in einer Klausurtagung am 22. Juni 1992, von einem Übergang zu einem parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystem definitiv abzusehen. Trotzdem hat er, aufgrund eines vom Nationalrat am 2. Juni 1992 überwiesenen Postulats¹³, den Übergang zum parlamentarischen System und dessen Folgen für die Schweiz von der Arbeitsgruppe in einer ausführlichen (und übrigens auch ausgezeichneten) Studie abklären lassen.

Gleichzeitig beschloss der Bundesrat, sich in einer ersten Phase auf Reformbemühungen im Rahmen der geltenden Verfassung zu konzentrieren, um möglichst rasch zu wirksamen Verbesserungen zu gelangen. Am 11. November 1992 hat er die Grundzüge dieses Reformschrittes verabschiedet. Diese bestehen darin, dass der Bundesrat *erweiterte Organisationskompetenzen* erhält, die *Führungs- und Verwaltungsstrukturen flexibler gestaltet* werden und neu *Staatssekretäre* zur Erweiterung der Leitungsorganisation der Exekutive eingesetzt werden können.

Der Bundesrat hielt indessen fest, dass ein *zweiter Reformschritt* unausweichlich sei. Dieser müsse die Verfassungsebene mit einbeziehen und sei als eigentliche *Staatsleitungsreform* auszugestalten, sie habe also den gesamten Rechtsetzungsprozess, das Verhältnis von Parlament und Regierung, die Justizreform sowie Reformen im Bereich der Beziehungen zwischen Bund und Kantonen mit einzuschliessen. Dieser zweite Reformschritt sollte indessen erst «unter Berücksichtigung der schweizerischen und internationalen Entwicklung und gestützt auf die Erfahrungen mit der Reform 93» in Angriff genommen werden. Die Arbeiten des Bundesrates und der Arbeitsgruppe wurden angeregt und begleitet von einer *ständertlichen ad hoc-Kommission*, die selbständig Anhörungen von Experten durchführte und die jeweiligen Schritte des Bundesrates beriet.

Im Juni 1993 hat der Bundesrat schliesslich den Vorentwurf zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vorgestellt. Nach einem kurzen und auf die Parteien beschränkten Vernehmlassungsverfahren sind den eidgenössischen Räten am 20. Oktober 1993 Botschaft und Gesetzesentwurf unterbreitet worden. Diese haben das neue Gesetz nach einem aufwendigen Differenzbereinungsverfahren zwei Jahre später, am 6. Oktober 1995, verabschiedet. Nachdem das Referendum namentlich von rechtsnationaler Seite ergriffen wurde, ist das Gesetz in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 deutlich abgelehnt worden. Von den Gegnern der Vorlage wurde vor allem geltend gemacht, die neuen Staatssekretäre würden zu hohen Kosten und zu einer «Aufblähung» der Verwaltung führen. Im Zeitpunkt der Drucklegung dieses Aufsatzes ist das weitere Schicksal des RVOG noch offen.

13 Amdl. Bull. NR 1992, S. 754; zu den parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger in dieser Sache vgl. Amdl. Bull. NR 1992, S. 741 ff.

VIII

Die Zielsetzung der ersten Phase der sog. Regierungsreform 93 bestand hauptsächlich darin, die *Regierungsfunktion* und das *Bundesratskollegium* zu stärken, ohne dieses formell zu tangieren. Zu diesem Zweck sollten Organisation und Führung der Verwaltung verbessert und eine neue Art von Staatssekretären eingesetzt werden.

Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz versuchte einerseits, durch rechtliche Vorschriften den *Regierungsobliegenheiten* des Bundesrates *Vorrang* einzuräumen. Dagegen ist nichts einzuwenden, doch gleichzeitig nüchtern festzuhalten, dass Rechtsnormen in diesem Bereich nicht mehr als Offerten darstellen, die angenommen werden können – oder eben auch nicht.

Von grösserer Bedeutung erschienen hingegen vor allem zwei Neuerungen: die praktisch vollumfängliche *Delegation der Organisationskompetenz* an den Bundesrat und die bereits erwähnte *Einführung von Staatssekretären*.

Bereits nach geltendem Recht hat der Bundesrat weitgehende Befugnisse im Bereich der *Verwaltungsorganisation*. Will er hingegen neue Bundesämter schaffen, Bundesämter in sog. Gruppen zusammenfassen oder anderen Departementen zuordnen, bedarf er der Genehmigung durch die Bundesversammlung, ohne Referendumsvorbehalt¹⁴. Nach dem RVOG sollte er nun die umfassende Kompetenz erhalten, die Verwaltung hinsichtlich Struktur, Ausstattung, Arbeitsweise und Kontrollen zweckmässig zu organisieren. Die Departementsvorsteher hätten in diesem Rahmen ihren Bedürfnissen angepasste Führungs- und Arbeitsstrukturen einrichten können.

Als eigentlicher Schwerpunkt der *Regierungsreform* erschien jedoch die *Einführung der Staatssekretäre*. Die Leitungsorganisation der Exekutive sollte durch Staatssekretäre erweitert werden, um die Departementsvorsteher zu entlasten. Dabei ging es nicht um eine Verfestigung des Departementalprinzips. Im Gegenteil sollten die einzelnen Bundesräte vermehrt für die Arbeit im Kollegium freigestellt werden. Die Einführung von Staatssekretären hätte, so die Botschaft wörtlich, «die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe (erlaubt), ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden müsste»¹⁵.

Diese Staatssekretäre sind weit mehr als Titularstaatssekretäre nach heutigem Recht. Sie schaffen eine eigenständige «Funktionengruppe» in unmittelbarer Nähe des Departementsvorstehers, sind nicht beamtet, sondern haben laut Botschaft einen *eigenen Status* zwischen Magistrats- und Beamtencharakter. Sie sollen auch mit beratender Stimme zu den Sitzungen des Bundesrates beigezogen werden können.

In der von der Bundesversammlung verabschiedeten Fassung¹⁶ werden die Staatssekretäre im Abschnitt über die Regierung (2. Titel) geregelt, um ihre Stellung zwischen Bundesrat

14 Art. 60 Abs. 2 VwOG.

15 RVOG Botschaft (Anm. 6), S. 1086.

16 BBl 1995 IV, S. 451–467.

und Bundesverwaltung zum Ausdruck zu bringen. Ihre Zahl wurde auf höchstens zehn begrenzt, während der Bundesrat höchstens drei pro Departement vorgeschlagen hatte. Die vom Bundesrat vorgesehene «Funktionsvielfalt» wurde eingeschränkt. Staatssekretäre sollen nur «mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen der Departemente» oder, sofern der Bundesrat zustimmt, mit departementsübergreifenden Aufgaben «von besonderer Tragweite» betraut werden können¹⁷. Sie sollen zudem die Departementsvorsteher «nach Weisung vertreten» können¹⁸ und sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrem Departementsvorsteher verantwortlich¹⁹.

Eine längere parlamentarische Debatte hat die Frage ausgelöst, ob den Staatssekretären auch politische Verantwortung zukomme oder nicht. Im ersten Fall müsste das Parlament bei ihrer Wahl in irgendeiner Form mitwirken können, etwa in Form einer obligatorischen Bestätigung der vom Bundesrat erfolgten Ernennung. Dagegen wehrte sich der Bundesrat vehement. Der nach langem Hin und Her gefundene Kompromiss sah vor, dass der Bundesrat die Staatssekretäre grundsätzlich in eigener Kompetenz wählt, dass diese jedoch von der Bundesversammlung bestätigt werden müssen, wenn sie den Bundesrat in den Verhandlungen beider Räte vertreten sollen²⁰.

Die Bundesversammlung hatte schliesslich den Entwurf des Bundesrates noch in einem weiteren wichtigen Punkt ergänzt: Sie schuf die Voraussetzungen, um die Neue Wirkungsorientierte Verwaltung (New Public Management) einzuführen²¹.

IX

Die Regierungsreform 93, die eigentlich eine Verwaltungsreform 93 darstellt, war eine typisch helvetische Mixtur – gemessen an den Reformbedürfnissen recht bescheiden und bieder, angesichts des geringen Innovationspotentials der gegenwärtigen Schweiz aber bereits ein beträchtlicher Schritt.

Auch wenn der erste Anlauf der Regierungsreform gescheitert ist, müssen m.E. weitere Reformversuche in Angriff genommen werden. Dabei geht es um mehr als um die Struktur der Exekutivspitze im engeren Sinn. Die gesamte Staatsleitung bedarf der Erneuerung: das Verhältnis Parlament – Regierung, der Rechtsetzungsprozess, die Aufgabenteilung Bund – Kantone. Das geeignete Gefäss für eine derartige Staatsleitungsreform bildet zweifellos die

17 Art. 37 Abs. 1 RVOG.

18 Art. 37 Abs. 2 RVOG.

19 Art. 38 RVOG.

20 Art. 65quinquies GVG.

21 Dazu gehörte insbesondere die Möglichkeit des Bundesrates, für bestimmte Gruppen und Ämter *Leistungsaufträge* zu erteilen (Art. 51 RVOG). Gemäss dem neu eingeführten Art. 38a Finanzhaushaltsgesetz (SR 611.0) wäre es möglich geworden, die Rechnungslegung in diesen Fällen besonders zu regeln.

Die Regierungsreform im Bund

Totalrevision der Bundesverfassung, die indessen (vorläufig?) bloss als «Nachführung» konzipiert wird²².

Die wichtigste Voraussetzung für institutionelle Reformen in unserem Land ist und bleibt aber der *mentale Wandel*: ein (neues) Bewusstsein, dass die wachsenden Probleme von heute und morgen nicht mit den Strukturen von gestern gelöst werden können, und der Mut, Neues im Bereich der Staatsleitung auch dann zu wagen, wenn Restrisiken bestehen bleiben. Denn ohne Inkaufnahme von Restrisiken wäre die Schweiz nie geschaffen worden.

f höchstens zehn
hlagen hatte. Die
tssekretäre sollen
artemente» oder,
«von besonderer
svorsteher «nach
n ihrem Departement

Staatssekretären
das Parlament bei
r obligatorischen
ch der Bundesrat
ass der Bundesrat
e jedoch von der
den Verhandlungen

es noch in einem
Neue Wirkungs-

arstellt, war eine
t bescheiden und
en Schweiz aber

sen m.E. weitere
s um die Struktur
Erneuerung: das
enteilung Bund –
det zweifellos die

Ämter Leistungsauf-
haltsgesetz (SR 611.0)

²² Bundesbeschluss über die Totalrevision der Bundesverfassung vom 3. Juni 1987 (BB1 1987 II, S. 963); vgl. HEINRICH KOLLER, «Die Nachführung der Bundesverfassung», *AJP* 8/95, S. 980 ff.