

**Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung
mit überflüssigen Staatssekretären**

Postfach 8615 3001 Bern Telefon 031 - 381 77 85 Fax 031 - 382 23 66

Argumentarium

**gegen das Regierungs- und
Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)
vom 6. Oktober 1995**

Eidgenössische Volksabstimmung vom 9. Juni 1996

Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
1. Ausgangslage	2
2. Vorgeschichte	3
2.1. Vor 21 Jahren	3
2.2. Unsere bisherigen drei Staatssekretäre	5
2.2.1. Zuerst waren es zwei...	5
2.2.2. Und dann kam der dritte	5
2.3. Unerklärliche Kehrtwende des Bundesrates anno 1993	6
3. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gemäss dem vorgeschlagenen RVOG	8
3.1. Der bundesrätliche Entwurf vom 20. Oktober 1993	8
3.2. Das Hickhack zwischen National- und Ständerat	9
3.2.1. Unterschiedliche Vorstellungen quer durch die Parteien	9
3.2.2. Mühselige und lustlose Differenzbereinigung	10
3.3. Das unbrauchbare Resultat der parlamentarischen Debatte	11
3.4. Das Resultat der Schlussabstimmung im Nationalrat	13
4. Die wichtigsten Schwachpunkte	14
4.1. Was soll der Bundesrat mit 1,4285714 Staatssekretären pro Departement anfangen?	14
4.2. Unklar definierte Funktionen und Zuständigkeiten	15
4.3. Zusätzliche Belastung der Bundesräte und der Verwaltung	16
4.4. Gegenseitige Beschäftigungstherapie für Staatssekretäre, Generalsekretäre und persönliche Mitarbeiter der Bundesräte?	17
4.4.1. Generalsekretäre	17
4.4.2. Persönliche Mitarbeiter	17
4.4.3. Staatssekretäre	18
4.5. Staatssekretäre kontra Gruppenvorsteher und Amtsdirektoren	18
4.6. Staatssekretäre als Schutzschilder oder Blitzableiter für Bundesräte?	20
4.7. Staatssekretäre: Anstellungsverhältnis sui generis	21
4.8. Staatssekretäre und Parlament	22
4.9. Kosten von mehr als 100 Mio. in 10 Jahren	24
4.10 Der nächste Schritt: «Reform 95»	25
5. Zusammenfassung	26
Anhang	27

1. Ausgangslage

Nach langwieriger Diskussion haben die Eidgenössischen Räte am 6. Oktober 1995 ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) verabschiedet. Die Schlussabstimmung ergab im Nationalrat 91 Ja-Stimmen gegen 62 Nein-Stimmen bei 23 Enthaltungen; der Ständerat stimmte der Vorlage mit 40 gegen 2 Stimmen zu.

Die markanteste institutionelle Neuerung des RVOG bildet die Einführung einer neuen Art von Staatssekretären, wobei deren Anzahl auf insgesamt höchstens 10 beschränkt werden soll.

Ein überparteiliches Komitee unter dem Co-Präsidium der Nationalräte Hans Rudolf Früh (FDP), Paul Schmidhalter (CVP), Hanspeter Seiler (SVP) und Walter Steinemann (FPS) ergriff das Referendum gegen diese Vorlage und übergab am 15. Januar 1996 der Bundeskanzlei insgesamt 70'698 gültige Unterschriften; somit werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger an der Urne darüber entscheiden können.

Der Bundesrat hat den 9. Juni 1996 als Termin für diese Volksabstimmung festgelegt.

2. Vorgeschichte

2.1. Vor 21 Jahren

Die Diskussion über die Einführung von Staatssekretären ist keineswegs neu. Bereits vor 21 Jahren hat sich der Bundesrat - in seiner Botschaft vom 12. Februar 1975 über die Reorganisation der Bundesverwaltung¹ - ausführlich mit der Institution der Staatssekretäre befasst. Er erläuterte damals nicht nur die verschiedenen Spielformen und Einsatzmöglichkeiten von Staatssekretären, sondern auch die damit verbundenen Probleme und Konfliktgefahren.

Dabei unterschied der Bundesrat folgende vier Varianten von Staatssekretären²

1. Beamteter Staatssekretär („Vizebundesrat“)

- Leiter der gesamten Departementsverwaltung
- Mit oder ohne Vertretungsrecht im Parlament
- Wahl durch den Bundesrat

2. Parlamentarischer Staatssekretär

- Stabsorgan ausserhalb der Departementsverwaltung
- Vertretungsrecht gegenüber dem Parlament, dessen Mitglied er ist
- Wahl durch die Bundesversammlung

3. Persönlicher Staatssekretär („Juniorminister“)

- Politischer Chefberater des Departementsvorstehers, ausserhalb der Departementsverwaltung
- Mit Vertretungsrecht im Parlament
- Wahl durch den Bundesrat

4. Titularstaatssekretär (Unser Vorschlag)

- Beamter, der ein wichtiges Bundesamt leitet und für die Vertretung der Landesinteressen im Ausland (Verhandlungen) den Titel „Staatssekretär“ tragen darf (Art. 67 E)
 - Kann auf Gesuch des Departementschefs im Parlament spezifische fachtechnische Fragen beantworten (Art. 69 E)
 - Wahl gemäss Beamtenrecht durch den Bundesrat
-

Interessant dazu ist im Rückblick folgendes:

- *„Der beamtete Staatssekretär“* - so schrieb der Bundesrat damals wörtlich - *„würde wegen seiner ausserordentlichen Machtfülle über eine einmalige Schlüsselposition in der Departementsverwaltung verfügen und könnte schon deshalb, aber auch von der Sache her, dem Departementsvorsteher den Rang ablaufen. So könnten sich die Rollen zwischen Bundesratsmitglied und beamtetem Staatssekretär unter Umständen umkehren.“*³ Und weiter: *„Es sind vor allem die Gefahren der erwähnten Konkurrenzsituation, die uns veranlassen, anderen Entlastungsmöglichkeiten des Departementsvorstehers den Vorzug zu geben. Es wäre wenig glücklich, wenn die Sanierung des Kollegialitätsprinzips - Hauptbemühung der vorliegenden Reorganisationsvorschläge - von dieser neuen Institution her wieder in Frage gestellt würde.“*⁴
- Der parlamentarische Staatssekretär als *„politischer Gehilfe des Departementsvorstehers, den er im Parlament, in der Fraktion, in der Partei, gegenüber Interessenorganisationen, Massenmedien und einer breiten Öffentlichkeit vertritt“*⁵ war dem Bundesrat ebenso zuwider. Kurz und knapp meinte er: *„Zu parlamentarischen Staatssekretären besteht weder sachlich noch politisch ein Bedürfnis, solange das Kollegialprinzip und das nebenberufliche Milizparlament beibehalten werden.“*⁶
- Den persönlichen Staatssekretär lehnte der Bundesrat ebenfalls entschieden ab. Wörtliche Begründung: *„Auch die Institution des persönlichen Staatssekretärs ist von vielen Unklarheiten umgeben. Anders als beim beamteten Staatssekretär ist seine Stellung zur Linienorganisation des Departements nicht leicht zu umschreiben. Das enge Verhältnis zum Departementsvorsteher und die ausgedehnten Vertretungsbefugnisse können zu Schwierigkeiten führen. Offen ist zudem, ob der persönliche Staatssekretär als Vertreter des Departements von der Bundesversammlung akzeptiert würde, ohne dass diese bei seiner Erneuerung mitwirken konnte.“*⁷

Als einzig realisierbare Variante erachtete der Bundesrat damals die Möglichkeit, einzelnen Amtsdirektoren von wichtigen Bundesämtern im Verkehr mit dem Ausland den Rang eines „Titularstaatssekretärs“ zu verleihen.

2.2. Unsere bisherigen drei Staatssekretäre

2.2.1. Zuerst waren es zwei ...

Nach eingehenden Abklärungen schlug der Bundesrat in seiner Botschaft vom 12. Februar 1975 und im begleitenden Entwurf für ein Bundesgesetz über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung, kurz Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG), einen Artikel 67 Absatz 2 mit folgendem Inhalt vor: *„Die Vorsteher der Politischen Direktion und des Amtes für Aussenwirtschaft tragen im Verkehr mit dem Ausland die Titularbezeichnung Staatssekretär.“* Der ausdrücklichen Beschränkung dieser Zuerkennung eines Staatssekretären-Titels auf diese beiden Amtsdirektoren wurde in den parlamentarischen Beratungen sowohl vom Nationalrat wie auch vom Ständerat zugestimmt, und das VwOG trat am 19. September 1978 in Kraft. Damit war der Weg frei für je einen Staatssekretär im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und im Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD).

2.2.2. Und dann kam der dritte

Zehn Jahre später wollte auch das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) wie das EDA und das EVD „seinen“ Staatssekretär haben. Eine entsprechende Motion wurde am 23. Oktober 1989 von der damaligen Kommission für Wissenschaft und Forschung eingereicht⁸; dies im Zusammenhang mit dem Aufbau der Gruppe für Bildung und Forschung in diesem Departement.⁹ Bemerk-

kenswert ist, dass diese Motion im Nationalrat lediglich mit 86 : 49 Stimmen¹⁰ und im Ständerat gar nur mit 21 : 20 Stimmen¹¹ überwiesen wurde.

In seiner anschliessenden Botschaft vom 17. September 1990¹² führte der Bundesrat aus, dass sich die Institution von Titularstaatssekretären im EDA und im EVD im Rahmen der beschränkten Erwartungen - Vertretung der Schweiz bei Verhandlungen im Ausland - bewährt habe. Er schlug deshalb vor, ihm (dem Bundesrat) generell die Kompetenz zu erteilen, die Gruppen und Ämter zu bezeichnen, deren Vorsteher im Verkehr mit dem Ausland den Titel „Staatssekretär“ tragen. Zudem solle der Bundesrat ermächtigt werden, diesen Titel weiteren Direktoren sowie Generalsekretären der Departemente vorübergehend zuerkennen zu dürfen, wenn diese in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.¹³

Ohne grosse Diskussionen folgten der Ständerat als Erstrat mit 28 : 1 Stimmen¹⁴ und der Nationalrat mit 88 : 0 Stimmen¹⁵ im wesentlichen den Anträgen des Bundesrates. Das geänderte VwOG vom 4. Oktober 1991¹⁶ konnte folglich - nachdem auch die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen war - auf den 1. März 1992 in Kraft gesetzt werden.

Bis zum heutigen Tag hat der Bundesrat „nur“ dem Vorsteher der Gruppe für Bildung und Forschung im EDI zusätzlich den festen Titel eines Staatssekretärs zuerkannt.

2.3. Unerklärliche Kehrtwende des Bundesrates anno 1993

Völlig entgegen seiner früheren Überzeugung schlug der Bundesrat nur 19 Monate nach der Inkraftsetzung des revidierten VwOG in seiner Botschaft zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 20. Oktober 1993 eine gänzlich verwässerte Neukonstruktion von Staatssekretärinnen

und Staatssekretären „sui generis“ vor, die „weit mehr als Titularsekretärinnen und Titularsekretäre nach heutigem Recht“ sein sollen. Wörtlich schrieb der Bundesrat diesmal: *„Die neue Institution der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre schafft indessen eine eigenständige „Funktionengruppe“ in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers. Die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind nicht beamtet, sondern sie haben einen eigenen Status (zwischen Magistrats- und Beamtencharakter). Sie erhalten ihre Aufgaben und Kompetenzen ... aus dem Umstand, dass sie ihre Departementsvorsteherin oder ihren Departementsvorsteher in bestimmten Tätigkeitsbereichen des Departements vertreten können.“*¹⁷

Plötzlich sollte also nun nach Auffassung des Bundesrates nicht mehr der Verkehr mit dem Ausland Hauptgrund für die Verleihung des Titels eines Staatssekretärs sein, sondern die Verbesserung der Führungsstruktur der Departemente. Nach seinem neuen Modell soll die neue Institution eine *„grosse Einsatzvielfalt in flexibler Ausgestaltung“* ermöglichen.¹⁸ Und weiter: Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sollen - obwohl nicht beamtet - sowohl *„auf Departements-, als auch auf Gruppen- und Ämterstufe eingesetzt“* werden und *„sowohl innengerichtete Obliegenheiten (Führungs-, inkl. Beratungs- und Koordinationsfunktionen) als auch aussengerichtete Aufgaben (Vertretungsfunktionen gegenüber Parlament, Ausland und Öffentlichkeit)“* wahrnehmen. *„Die konkrete Einsatzgestaltung soll weitgehend in die Hand der einzelnen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gelegt werden.“*

Einen seiner wohl sehnlichsten Wunschgedanken formulierte der Bundesrat in seiner Botschaft zum RVOG wie folgt:¹⁹

„Tüchtige Staatssekretärinnen und Staatssekretäre auszulesen, ihnen allseits geeignete Positionen und Verpflichtungen zuzuweisen, die Zusammenarbeit nach den konkret gegebenen Notwendigkeiten fruchtbar zu gestalten, die Führungsqualität und damit das Ansehen des Departements innerhalb und ausser-

halb der Verwaltung auf den guten Stand zu bringen und da zu halten - wenn die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher diese Erwartungen erfüllen, haben sie der Institution den möglichen und nötigen Zweck und Wert gegeben; sie haben zugleich belegt, dass sie ihren Anteil an der Organisationsgewalt zu guten Händen genommen haben.“

3. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gemäss dem vorgeschlagenen RVOG

3.1. Der bundesrätliche Entwurf vom 20. Oktober 1993

Als Ausfluss seiner Überlegungen beantragte der Bundesrat in seinem Entwurf für ein neues RVOG die folgenden Bestimmungen:

Zweites Kapitel, 2. Abschnitt: Staatssekretärinnen und -sekretäre

Art. 40 Stellung

¹*Der Bundesrat setzt zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher für jedes Departement bis zu drei Staatssekretärinnen und -sekretäre ein.*

²*Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher unterstellt.*

Art. 41 Funktionen

¹*Die Departementsvorsteherinnen und -vorsteher betrauen die Staatssekretärinnen und -sekretäre mit Führungs- und Vertretungsfunktionen.*

²*Sie können sie in folgende Führungsfunktionen einsetzen:*

- a. *als Vorsteherinnen oder Vorsteher der gesamten Verwaltung eines Departements;*
- b. *als Vorsteherinnen oder Vorsteher eines Generalsekretariats mit wichtigen Führungs- und Koordinationsaufgaben;*
- c. *als Vorsteherinnen oder Vorsteher einer Gruppe oder eines Amtes;*
- d. *zur Wahrnehmung departementsübergreifender Aufgaben von besonderer Tragweite.*

³Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können anstelle der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers handeln. Sie können namentlich die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher in der Bundesversammlung und in den parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit vertreten.

Art. 42 Verantwortlichkeit

Die Staatssekretärinnen und -sekretäre sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrer Departementsvorsteherin oder ihrem Departementsvorsteher verantwortlich.

Art. 43 Wahl

Auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers wählt der Bundesrat die Staatssekretärinnen und -sekretäre und legt ihre Funktion gemäss Artikel 41 Absatz 2 fest.

Art. 44 Beendigung der Funktion

¹Der Bundesrat kann die Staatssekretärinnen und -sekretäre jederzeit auf Antrag der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers aus ihrer Funktion entlassen.

²Die Staatssekretärinnen und -sekretäre können jederzeit ihre Funktion aufgeben.

Art. 45 Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre

Der Bundesrat regelt das Dienstverhältnis der Staatssekretärinnen und -sekretäre.

3.2. Das Hickhack zwischen National- und Ständerat

3.2.1. Unterschiedliche Vorstellungen quer durch die Parteien

Nicht weniger als 16 Kommissionssitzungen waren nötig, bevor der Ständerat als Erstrat am 9. März 1994 die Beratungen über das RVOG überhaupt in Angriff nehmen konnte. Als zentraler Streitpunkt entwickelte sich schon rasch die Institution der Staatssekretäre. Wer sich die Mühe nimmt, die Ratsdebatten zuerst im Ständerat²⁰ und später im Nationalrat²¹ durchzulesen, kommt sich fast wie in einer Tragikkomödie vor. Praktisch jede(r) einzelne Votant(in) beider Räte hatte offenbar eine andere Vorstellung vom Aufgabenbereich, von der hierarchischen Einstufung, von den Kompetenzen und vom Sinn und Zweck von Staatssekretä-

ren ganz allgemein. Vergeblich sucht man in der Diskussion nach einem konkret brauchbaren Vorschlag, wie die Effizienz der Regierungs- bzw. Verwaltungstätigkeit mit neuen Staatssekretären wirklich gesteigert werden könnte. Als Beispiel diene ein Votum von Ständerat Zimmerli: *„Deshalb werden Sie verstehen, dass ich heute nicht tatenlos zusehen kann, wie der Bundesrat ermächtigt werden soll, mit dem vorgesehenen mangelhaften Staatssekretärenmodell zu experimentieren, was ihm erlaubt, politische Erfolge auf sein Konto zu buchen und staatspolitische Misserfolge den Staatssekretären anzulasten.“*²² Typisch für die Unsicherheit im Parlament ist beispielsweise auch das folgende Zitat von Nationalrat Samuel Meier: *„Etwas überspitzt gesagt reduziert sich die gesamte Regierungs- und Verwaltungsreorganisation auf die Anstellung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären. Die Hauptfrage bei diesen Staatssekretären ist noch nicht klar beantwortet worden, die Frage nämlich, ob diese Staatssekretäre verwalten oder politisieren sollen, ob es sich um sogenannte Vizebundesräte oder lediglich um Verwaltungsangehörige auf einer neuen Ebene handelt.“*²³ Und auf den Punkt brachte das Problem Ständerat Rüesch: *„Wenn wir dem Bundesrat Staatssekretäre zur Verfügung stellen, so ist damit die Kollegialität im Bundesrat noch nicht a priori besser. Die Spatzen pfeifen es ja von den Dächern - manchmal mit gewöhnlichem „Blick“, manchmal mit „SonntagsBlick“, manchmal mit Diskretion, manchmal mit Indiskretion -, dass es mit der Kollegialität im Bundesrat heute nicht immer zum besten bestellt sei. Die Kollegialität, Herr Bundespräsident, ist weniger eine Frage des Systems und der Anzahl Staatssekretäre, sondern mehr eine Frage des politischen Willens.“*²⁴

3.2.2. Mühselige und lustlose Differenzbereinigung

Nach den augenfälligen Meinungsunterschieden und Beschlüssen der beiden Kammern - in einer ersten Runde wollte der Nationalrat das Kapitel Staatssekretäre noch streichen - begann ein ebenso mühsames Differenzbereinigungsverfahren. Am 21. März 1995 war zunächst der Ständerat an der Reihe,²⁵ es folgte

der Nationalrat am 21. Juni 1995,²⁶ dann ging das Geschäft wieder an den Ständerat²⁷ und schliesslich zurück an den Nationalrat.²⁸

Weil auch jetzt immer noch keine Einigung erzielt werden konnte, musste schliesslich die Einigungskonferenz einberufen werden, der sich dann schliesslich die beiden Räte beugten und das RVOG am 6. Oktober 1995 verabschiedeten.

3.3. Das unbrauchbare Resultat der parlamentarischen Debatte

Das vom Parlament am 6. Oktober 1995 im Rahmen des RVOG schliesslich verabschiedete Vierte Kapitel über die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen lautet wie folgt:

Art. 36 Stellung

¹Der Bundesrat kann zur Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen bis zu zehn Staatssekretäre und Staatssekretärinnen einsetzen.

²Diese sind dem Vorsteher oder der Vorsteherin des zuständigen Departements unterstellt.

Art. 37 Funktionen

¹Die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen betrauen die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen mit Führungsfunktionen in wichtigen Aufgabenbereichen des Departements oder, sofern der Bundesrat zustimmt, mit departementsübergreifenden Aufgaben von besonderer Tragweite.

²Die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen können ihren Departementsvorsteher oder ihre Departementsvorsteherin nach Weisung vertreten.

Art. 38 Verantwortlichkeit

Die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen sind für die ihnen übertragenen Aufgaben ihrem Departementsvorsteher oder ihrer Departementsvorsteherin verantwortlich.

Art. 39 Wahl

¹Auf Vorschlag des Departementsvorstehers oder der Departementsvorsteherin wählt der Bundesrat die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen und legt ihre Funktion nach Artikel 37 Absatz 1 fest.

²Nach jeder Gesamterneuerung des Bundesrates wählt dieser auch die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen neu.

³Der Bundesrat kann nach Artikel 65^{quinquies} des Geschäftsverkehrsgesetzes ihre Bestätigung durch die Vereinigte Bundesversammlung verlangen.

Art. 40 Beendigung der Funktion

¹Der Bundesrat kann die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen jederzeit auf Antrag des Vorstehers oder der Vorsteherin des zuständigen Departements aus ihrer Funktion entlassen.

²Die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen können jederzeit ihre Funktion aufgeben.

Art. 41 Dienstverhältnis

Der Bundesrat regelt das Dienstverhältnis der Staatssekretäre und Staatssekretärinnen.

3.4. Das Resultat der Schlussabstimmung im Nationalrat

Während der Ständerat dem neuen RVOG mit 40 : 2 Stimmen²⁹ recht deutlich zustimmte, war das Ergebnis im Nationalrat³⁰ wesentlich weniger eindeutig:

Namentliche Schlussabstimmung vom 6. Oktober 1995 im Nationalrat

- Für die Annahme des Entwurfes stimmten:

Aguet, Aubry, Bär, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Béguelin, Berger, Bezzola, Borel François, Brügger Cyrill, Bugnon, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Caspar-Hutter, Cavadini Adriano, Comby, Cornaz, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Diener, Dormann, Ducret, Eggenberger, Eymann Christoph, Fankhauser, Fasel Hugo, Fischer-Sursee, Frainier, Friderici Charles, Fritschi Oscar, Giger, Gobet, Gonseth, Graber, Gros Jean-Michel, Gross Andreas, Hämmerle, Heberlein, Hess Peter, Hollenstein, Jeanprêtre, Keller Anton, Ledergerber, Leemann, Lepori Bonetti, Leu Josef, Leuba, Loeb François, Maitre, Matthey, Meier Hans, Meyer Theo, Mühlemann, Narbel, Nebiker, Ostermann, Perey, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Robert, Rohrbasser, Ruckstuhl, Rychen, Savary, Scheurer Rémy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schmied Walter, Schnider, Schweingruber, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Singeisen, Stamm Judith, Steinegger, Steiner Rudolf, Strahm Rudolf, Suter, Theubet, Thür, Tschopp, Wanner, Wick, Wyss William, Zbinden, Ziegler Jean (91)

- Dagegen stimmten:

Allenspach, Aregger, Baumberger, Bignasca, Binder, Bircher Peter, Bischof, Bonny, Borer Roland, Bortoluzzi, Bühler Gerold, Deiss, Dettling, Dreher, Dünki, Eberhard, Fehr, Fischer-Häggingen, Frey Walter, Früh, Giezendanner, Grendelmeier, Grossenbacher, Gysin, Hari, Hegetschweiler, Hess Otto, Hildbrand, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Maeder, Maspoli, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Müller, Neuenschwander, Oehler, Poncet, Reimann Maximilian, Rutishauser, Schenk, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Tschuppert Karl, Vetterli, Weder Hansjürg, Weyeneth, Wiederkehr, Wittenwiler, Zwygart (62)

- Der Stimme enthielten sich:

Brunner Christiane, Carobbio, Engler, von Felten, Fischer-Seengen, Gadiant, Goll, Haering Binder, Herczog, Hubacher, Leuenberger Ernst, Mamie, Marti Werner, Mauch Ursula, Misteli, Sandoz, Spielmann, Spoerry, Steiger Hans, Tschäppät Alexander, Vollmer, Zisyadis, Züger (23)

- Abwesend:

Bäumlin, Blocher, Bodenmann, Caccia, Camponovo, Cincera, Columberg, Couchepin, Duvoisin, Eggly, Epiney, Hafner Ursula, Jöri, Langenberger, Leuenberger Moritz, Nabholz, Pini, Rechsteiner, Rohr, Ruf, Ruffy, Schmid Samuel (1 vakant) (23)
Präsident, stimmt nicht: Frey Claude (1)

4. Die wichtigsten Schwachpunkte

4.1. Was soll der Bundesrat mit 1.4285714 Staatssekretär pro Departement anfangen?

Eine der augenfälligsten Unzulänglichkeiten der Institution der Staatssekretäre beginnt bereits mit der vom Parlament vorgenommenen Zahlenakrobatik. Während der Bundesrat in seiner Botschaft insgesamt 21 solcher Staatssekretäre vorgeschlagen hatte - eine Zahl, die zwar unrealistisch hoch, aber wenigstens arithmetisch durch sieben teilbar gewesen wäre - hat das Parlament eine Höchstzahl von insgesamt 10 solcher Stellen beschlossen.

Allein schon die Aufteilung dieser 10 Staatssekretäre auf die 7 Departemente würde somit zu einem Gerangel führen. Geht man davon aus, dass jeder Departementschef mindestens einen Staatssekretär einsetzen dürfte, so würden vier Departemente nur über einen und drei Departemente über einen zweiten Staatssekretär oder der Varianten mehr verfügen können.

Man stelle sich somit allein schon das Gedränge bei der Auswahl und Zuteilung dieser 1,4285714 Staatssekretäre pro Departement vor! Wie soll diese Rechnung aufgehen? Glaubt das Parlament wirklich, den Kollegialitätsgedanken im Bundesrat stärken zu können, wenn es künftig quasi zwei Kategorien von Departementen gäbe, nämlich „Ein-Staatssekretärendepartemente“ und „Mehr-Staatssekretärendepartemente“?

Es zeugt von der Oberflächlichkeit des RVOG, dass diese Problematik im Rahmen der parlamentarischen Beratungen nur rudimentär besprochen worden ist, obwohl allein schon hier ein wichtiger Konfliktpunkt offensichtlich gegeben ist.

4.2. Unklar definierte Funktionen und Zuständigkeiten

Im fragwürdigen Bestreben, den einzelnen Bundesräten und der Bundesrätin eine grösstmögliche Flexibilität einzuräumen, verzichtete das Parlament auf jegliche Festschreibung der Aufgabenbereiche und des Pflichtenhefts der künftigen Staatssekretäre. Jeder einzelne Departementsvorsteher soll diese Institution nach eigenem Gutdünken einsetzen können. Es dürfte somit, falls das RVOG vom Stimmvolk nicht verworfen wird, eines Tages 10 verschiedene Staatssekretäre bzw. Staatssekretärinnen als „*eigenständige Funktionengruppe in unmittelbarer Nähe der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers*“³¹ mit 10 verschiedenen Funktionen geben. Es würde wohl unmöglich, sich im Organigramm der Bundesverwaltung noch zurechtzufinden. Die Transparenz der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Departemente müsste zwangsläufig darunter leiden.

Man kann dem Bundesrat zwar zugute halten, dass er in Artikel 41 seines Entwurfes von 1993 (vgl. vorne S. 8) wenigstens einen Versuch unternommen hatte, die möglichen Führungsfunktionen der Staatssekretäre einigermaßen zu beschreiben. Gerade dabei zeigten sich aber seine seltsamen Vorstellungen: Gemäss Artikel 41 Absatz 2 Buchstaben b und c hätte der Bundesrat auch Generalsekretäre oder Amtsdirektoren zu Staatssekretären „befördern“ können; dies offenbar ohne Änderung des Organigramms! Nur: Wo wäre dann - abgesehen von einem „Motivationszuckerchen“ mit höheren Lohnkosten für bereits bestehende Posten - der Effizienzgewinn? Wollte der Bundesrat etwa einfach ein paar Generalsekretären und Amtsdirektoren Freude machen? Jedenfalls haben National- und Ständerat dem Bundesrat hier zu Recht einen Strich durch die Rechnung gemacht und die entsprechenden Passagen aus dem Gesetzesentwurf entfernt. Allerdings: Weil nun überhaupt nicht mehr klar ist, was man mit den Staatssekretären letztlich anfangen könnte, sollte man darauf wirklich verzichten.

Es ist schlicht und einfach eine Zumutung, nicht nur gegenüber den Beamten, sondern auch gegenüber den Kantonen, Parteien und den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, in der obersten Etage der Bundesverwaltung eine neue Hierarchiestufe einrichten zu wollen, deren Funktion in keiner Art und Weise definiert ist und nach Belieben der einzelnen Bundesräte „flexibel“ den jeweiligen Bedürfnissen und Wünschen entsprechend bestimmt werden kann. Sämtliche Aufgaben des Bundes sind bekanntlich durch Gesetze und Verordnungen festgelegt und für die Erfüllung und Durchführung dieser Aufgaben gibt es entsprechende Gruppen, Ämter, Abteilungen, Sektionen und Dienstzweige. Es wäre verheerend, wenn diese klare Strukturierung der Departemente nun plötzlich durch eine nicht definierte neue Funktionsstufe verwässert und verkompliziert würde.

4.3. Zusätzliche Belastung der Bundesräte und der Verwaltung

Eines der Hauptprobleme des Bundesrates und der einzelnen Departementsvorsteher dürfte heute darin bestehen, dass sie eine zu grosse Zahl von direktunterstellten Verwaltungseinheiten zu führen haben. Es wäre deshalb richtig und dringend, die Vielzahl der den Departementschefs direkt unterstellten Amtsstellen zu reduzieren und - wie dies bereits früher teils mit Erfolg gemacht wurde - zu Gruppen zusammenzufassen. Die Bundesverwaltung sollte also schlanker und straffer werden.

Mit der Schaffung einer neuen und zusätzlichen Institution von Staatssekretären - ausserhalb der bestehenden Linien- und Stabsfunktionen - ist das Parlament aber leider in die genau entgegengesetzte Richtung gegangen! Anstatt die Strukturen zu straffen, werden sie durch eine neue Hierarchiestufe aufgebläht, womit die Verantwortlichkeiten der Amtsträger nochmals verwischt werden. Es ist ja keineswegs so, dass die neuen Staatssekretäre bisherige Gruppenchefs oder Amtsdirektoren ersetzen oder entlasten sollen, sondern sie sollen im Gegenteil zusätzlich angestellt werden. Es braucht kein besonderes Organisations-

talent, um zu erkennen, dass dies nicht zu einer Entlastung, sondern zu einer zusätzlichen Belastung des Bundesrates und der gesamten Administration führen muss.

4.4. Gegenseitige Beschäftigungstherapie für Staatssekretäre, Generalsekretäre und persönliche Mitarbeiter der Bundesräte?

Neben den Linienfunktionen in der Bundesverwaltung (vertikale Führungsebenen) bestehen praktisch auf allen Hierarchiestufen - vor allem bei den grösseren Verwaltungseinheiten - auch Stabsfunktionen (horizontale Koordination).

4.4.1. Generalsekretäre

Auf Departementsstufe ist für die Koordination das Generalsekretariat zuständig, geleitet vom Generalsekretär. Der Generalsekretär - dem auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden können - unterstützt die Departementsvorsteherin oder den Departementsvorsteher bei der Planung und der Koordination der Tätigkeit des Departements sowie bei der Erledigung der der Departementsvorsteherin oder dem Departementschef zustehenden Entscheidungen. Zudem nimmt der Generalsekretär Aufsichts- und Koordinationsfunktionen wahr und unterstützt den Departementschef bei der Vorbereitung der Verhandlungen des Bundesrates.³²

4.4.2. Persönliche Mitarbeiter

Als weitere Führungsgehilfen stehen dem Departementschef neben den Generalsekretären auch sogenannte „persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter“ zur Seite. Jeder einzelne Bundesrat umschreibt deren Aufgaben nach seinen persönlichen Bedürfnissen. Diese Stabsmitarbeiter - in der Regel zwei pro Departement - sind nicht beamtet und direkt dem Departementschef unterstellt.

Die Institution der persönlichen Mitarbeiter gibt es bereits seit 15. März 1981³³; sie soll weiterhin Bestand haben.³⁴ Obwohl sich diese Stabsmitarbeiter nach Auffassung des Bundesrates im wesentlichen bewährt haben sollen, ist es innerhalb der Bundesverwaltung kein Geheimnis, dass diese Institution bereits bisher häufig zu Missverständnissen, Unklarheiten und Konfliktsituationen innerhalb der Departemente Anlass gab, weil diese persönlichen Mitarbeiter irgendwo und irgendwie zwischen dem Departementschef, dem Generalsekretariat und den Amtsdirektionen hin und her schwirren und oft mehr störend als klärend wirken, weil ihre Kompetenzen unklar sind.

4.4.3. Staatssekretäre

Und nun sollen - neben, bzw. über den Generalsekretären und den persönlichen Mitarbeitern - als neue und hochqualifizierte Führungsgehilfen auch noch Staatssekretäre sinnvoll eingesetzt werden können. Wer soll da noch wen oder was koordinieren? Es ist unschwer abzusehen, dass mit einem solchen Jekami die Verantwortlichkeiten weiter verwischt würden und die Gefahr von Kompetenzkonflikten gegenüber bisher noch stärker ansteigen würde. Anstatt dass der Departementvorsteher entlastet würde, müsste er aller Voraussicht nach ständig persönlich die Koordination zwischen seinen persönlichen Mitarbeitern, den Generalsekretären und den Staatssekretären sicherstellen, was in der Praxis zu unlösbaren Problemen und Dauerquerelen führen könnte. Die Verunsicherung der Beamtenschaft wäre vorprogrammiert.

4.5. Staatssekretäre kontra Gruppenvorsteher und Amtsdirektoren

In der Linie sind heute die Gruppenchefs und die Amtsdirektoren als Chefbeamte und Ressortverantwortliche direkt ihrem Departementschef unterstellt. So sind beispielsweise der BIGA-Direktor, der Direktor des Bundesamtes für Landwirtschaft und weitere EVD-Amtschefs gleichberechtigt neben dem BAWI-Direktor

(Titularstaatssekretär) dem Chef EVD gegenüber verantwortlich und erhalten von ihm auch die Anweisungen. Es wäre - um beim EVD zu bleiben - nun wirklich keine sinnvolle Entlastung des Departementschefs, wenn zwischen ihm und diesen wichtigen Bundesämtern ein Staatssekretär eingeschoben würde!

Wie würde denn der neue Dienstweg aussehen? Müssten die Amtsdirektoren künftig von jeder Notiz an den Departementschef eine Zusatzkopie an den Staatssekretär machen? Oder würde die neue Hierarchiestufe gar dazu führen, dass der Kontakt zwischen Bundesamt und Departementschef und umgekehrt prinzipiell nur noch über die Zwischenstufe des Staatssekretärs läuft? Einer der glühendsten Befürworter von neuen Staatssekretären, Ständerat Rhinow, meinte dazu unter anderem folgendes: *„Für mich ist die Einsetzung der Staatssekretäre der eigentliche Kernpunkt der Reform, denn sie soll ... die Verteilung von Spitzenfunktionen der Exekutive auf mehr Köpfe ermöglichen, ohne dass die Zahl der Mitglieder des Bundesrates erhöht werden muss. ... Die Einführung von Staatssekretären bringt, das ist richtig, eine Art zweite Ebene der Staatsleitung.“*³⁵ Das kann nicht gut herauskommen!

Bezeichnend für die Fragwürdigkeit der Funktion des Staatssekretärs als eine Art Vizebundesrat war ein Votum von Ständerat Zimmerli anlässlich der Detailberatung am 9. März 1994: *„Die überwiegende Mehrheit in diesem Rat ... hat beschlossen, Staatssekretäre einzuführen, ..., ohne sich aber klar darüber zu sein, was diese Staatssekretäre wirklich sind, welche Aufgaben und welche Stellung sie haben sollen. Das einzige, was wir wissen, ist, dass sie den Bundesrat unterstützen sollen.“*³⁶

Und dann folgte ein Kernsatz von Ständerat Zimmerli, der im Rat leider ohne Echo blieb, hier aber nochmals zitiert werden soll: *„Ich bin, wie gesagt, der Meinung, dass sich die politische Verantwortung auf Departementsebene nicht teilen lässt. Das ist offenbar auch die Meinung des Bundespräsidenten (Stich). Aber in der Botschaft steht natürlich etwas anderes. In der Botschaft steht, dass ein*

Mittelding zwischen Magistratur und Beamtung gewünscht sei, also etwas mit politischer Verantwortung, aber nicht so stark.“³⁷

Solche und ähnliche Diskussionsbeiträge in beiden Räten lassen leicht erahnen, was für Komplikationen, Unsicherheiten, Zuständigkeitsprobleme, Missverständnisse, Verzögerungen und Kosten mit diesen „Vizebundesräten“ für die Bundesverwaltung verbunden wären.

4.6. Staatssekretäre als Schutzschilder oder Blitzableiter für Bundesräte?

Verantwortung kann nicht geteilt werden. Dies gilt auch und ganz besonders für die Regierungstätigkeit. Mit dem neuen RVOG und insbesondere der Institution der Staatssekretäre besteht nun aber eindeutig die Gefahr, dass einzelne Bundesräte sich erhoffen, von der Führungsverantwortung in bestimmten Bereichen entlastet werden zu können, indem sie Teile ihrer Führungsfunktion auf Departementsstufe „ihrem“ Staatssekretär delegieren. Auch nach Meinung von Ständerat Rhinow sollen die Staatssekretäre *„eine abgeleitete, aber in diesem Rahmen auch volle und uneingeschränkte Verantwortung“* tragen.³⁸ Das aber heisst doch nichts anderes, als dass der Departementschef einen Teil seiner Verantwortung voll und ganz auf den Staatssekretär abschieben könnte.

Und nun stelle man sich vor, was passieren würde, wenn zwischen dem Departementschef und dem Staatssekretär Meinungsverschiedenheiten in einem wichtigen Geschäft auftreten. Es ist schlicht und einfach undenkbar, dass dieser Fall lange ausbleibt.

Wir haben auf Seite 3 dieses Argumentariums die vier Varianten von Staatssekretären dargestellt, welche nach früherer Meinung des Bundesrates³⁹ zu unterscheiden sind. Die jetzt zur Diskussion stehende Lösungsidee entspricht am ehesten dem Modell des persönlichen Staatssekretärs („Juniorminister“), und

dürfte genau diejenigen Nachteile und Gefahren in sich bergen, welche der Bundesrat damals in aller Klarheit erkannt hat (vgl. das auf Seite 4 dieses Argumentariums wiedergegebene Zitat).⁴⁰

4.7. Staatssekretäre: Anstellungsverhältnis sui generis

Nach dem RVOG sollen die Staatssekretäre auf Antrag des Departementschefs vom Bundesrat gewählt werden. Sie sollen auf gleiche Weise jederzeit aus ihrer Funktion entlassen werden können. Die neuen Staatssekretäre wären also keine Beamten, sondern mit ihrem Departementschef eng verbundene Persönlichkeiten, die wohl in der Regel gleichzeitig mit dem Rücktritt „ihres“ Bundesrates ebenfalls ihren Posten verlieren würden.

Dies bedeutet im Klartext, dass weder heutige oder künftige Generalsekretäre noch heutige oder künftige Amtsdirektoren - weil diese Beamte sind - in den Rang von Staatssekretären befördert werden können (vgl. dazu allerdings die kontroverse Diskussion beispielsweise im Ständerat).⁴¹ Was dem Bundesrat also eigentlich vorschwebte - und wofür er für jedes Departement 3 Staatssekretäre wollte - ist vom Parlament nicht unterstützt worden.

Man kann es drehen und wenden wie man will: Die Institution der Staatssekretäre im vorgeschlagenen Sinne einer neuen „freischwebenden“ Führungsstufe zwischen Regierung und Verwaltung wäre ein Fremdkörper in unserem Regierungs- und Verwaltungssystem, das die Entscheidungsabläufe nicht vereinfachen, sondern verkomplizieren würde.

Gemäss Ständerat Zimmerli *„hat man mit beträchtlichem, intellektuellem Aufwand versucht, aufgrund von umfangreichen und sorgfältigen Untersuchungen durch anerkannte Experten und Vertrauenspersonen, an die Grenze des verfassungsmässig gerade noch Machbaren zu gehen, um die Modewörter*

„interdepartementale Koordination und Kooperation“ und „Kohärenz der Führungsfunktion“ mit Inhalt zu füllen und mit der Schaffung einer neuen Gattung von Behördemitgliedern, eben den Staatssekretären, auf der personellen Ebene umzusetzen.“⁴² Dabei hat die Kommissionsmehrheit „klargestellt, was sie wirklich will: Staatssekretäre sollen nicht verwalten, sondern politisieren“. Sie „will „Vizebundesräte mit beschränkter politischer Haftung“ oder eben spezielle Behördemitglieder mit Magistratentouch auf einer neuen Ebene zwischen der Spitze der Linie (Amt/Gruppe) und dem Bundesrat bzw. dem Departementschef“. Durch diese politische Aufwertung der Staatssekretäre wird „de facto eine zweite Regierungsebene“ geschaffen, wozu es nach Ständerat Zimmerli „aus politischen Gründen eine klare, verfassungsmässige Grundlage“ braucht, „weil damit die weitere Diskussion über die Regierungsreform präjudiziert wird“.⁴³

4.8. Staatssekretäre und Parlament

Einer der Hauptgründe des Gedankens neuer Staatssekretäre bildet der Versuch, den Bundesrat von seiner grossen Belastung wegen der häufigen Präsenz in den parlamentarischen Kommissionen und im Parlament zu befreien. Aber auch diese Zielsetzung dürfte illusorisch sein. Dazu nur ein kurzes Zitat von alt Bundesrat Stich vor dem Ständerat: „Sie wollen zwar politische Staatssekretäre, aber wenn es um ein politisch wirklich brisantes Thema geht, würde ich keinem Kollegen und keiner Kollegin empfehlen, nicht selber anwesend zu sein. Beim Budget komme ich also mit Sicherheit selber, und auch die Kürzungsübungen delegiere ich nicht, denn sonst bin ich natürlich abgemeldet. Das muss man ganz klar sehen.“⁴⁴

Bezüglich der parlamentarischen Legitimation stellte Ständerat Onken folgendes fest: „Wenn sie (die Staatssekretäre und Staatssekretärinnen) uns allerdings hier gegenüberässen und im Plenum ihre Bundesrätin oder ihren Bundesrat vertreten wollten, dann kommt ein neues Element dazu, das der Bestätigung und

*damit der Legitimierung durch das Parlament bedarf.*⁴⁵ Diesem Anliegen wurde auf Antrag von Ständerat Petitpierre nach langwierigen Verhandlungen in beiden Räten entsprochen, indem diejenigen Staatssekretäre, *„die den Bundesrat im Plenum.... vertreten sollen, die uns also hier gegenüber sitzen und damit die vorrangige, bedeutungsvolle und im eigentlichen Sinne politische Aufgabe versehen werden“, durch das Parlament bestätigt werden müssten.*⁴⁶ Für Ständerat Jagmetti *„geht es um die Einbindung in die politische Verantwortung, denn das Parlament betrachtet sich nicht als Zustimmungsorgan der Regierung, sondern das Parlament will gestalten, und zwar im Dialog mit der Regierung“.*⁴⁷ Die in Artikel 65^{quinquies} des zu ändernden Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) getroffene Massnahme lässt Befürchtungen über zunehmende Entfremdung des Bürgers und des Parlaments gegenüber einem weit ab von der Basis über den Wolken⁴⁸ schwebenden Bundesrates laut werden. Zudem ist die gesamte Bestimmung äusserst konfliktträchtig, würde doch durch deren Anwendung innerhalb der Funktionsgruppe eine Zweiklassengesellschaft geschaffen mit einerseits den parlamentarisch legitimierten und andererseits den nicht zur Bestätigung vorgeschlagenen oder eben nicht bestätigten Staatssekretären.

Es drängt sich an dieser Stelle auch die Frage nach der tendenziellen Gewichtung unserer Staatsgewalten auf. Wie wir dem Entwurf der Verfassungsrevision entnehmen können, bildet die Aufwertung der Justiz zulasten der Legislative eine der einschneidendsten Veränderungen. Nun soll das Parlament auch noch dadurch geschwächt werden, dass ihm in den parlamentarischen Verhandlungen ein Staatssekretär als Vertreter der Exekutive gegenübergestellt wird, dessen politische Legitimation mehr als fragwürdig erscheint. In diesem Zusammenhang ist denn auch die begründete Furcht einzelner vom Volk gewählten Parlamentarier zu verstehen, die sich dagegen wehren, sich anlässlich einer Debatte direkt mit einem „Beamten“, also einem Vertreter der sogenannten „vierten Gewalt“, auseinandersetzen zu müssen.⁴⁹

4.9. Kosten von mehr als 100 Mio. in 10 Jahren

Angesichts der dringend notwendigen und von Bundesrat und Parlament immer wieder versprochenen Sparanstrengungen auch bei den Regierungs- und Verwaltungskosten ist die neue Institution der Staatssekretäre auch aus Kostengründen abzulehnen. Bisher hat sich zwar der Bundesrat darüber ausgesprochen, wie die personelle Dotation dieser neuen Institution aussehen würde. Klar ist nur, dass die 10 Staatssekretäre höher eingestuft werden sollen als Amtsdirektoren und Generalsekretäre. Ein Jahressalär von über Fr. 300'000.- dürfte somit die Norm sein.

Dies wäre allerdings nur ein Bruchteil der effektiv anfallenden Kosten der neuen Institution. Abgesehen davon, dass der Lohn bekanntlich nur einen Teil der gesamten Arbeitsplatzkosten ausmacht, ist es schlicht und einfach undenkbar, dass künftige Staatssekretäre nur mit einem bescheidenen Mitarbeiterstab auskommen könnten. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass für jeden Staatssekretär - damit er die von ihm erwarteten Aktivitäten überhaupt entwickeln kann - eine grossangelegte Infrastruktur (Sekretariat, Stellvertretung, wissenschaftliche Mitarbeiter, Pressestelle, Administration, Übersetzungsdienst, Dokumentationsdienst) zur Verfügung gestellt werden müsste. Da ja der Staatssekretär selber eine Art „homo politicus“ wäre, müsste er über genügend eigenes Personal verfügen, das die Routinearbeit für ihn erledigt und seine Geschäfte vorbereitet.

Es ist zweifellos eine bescheidene Schätzung, wenn davon ausgegangen wird, dass jeder einzelne Staatssekretär weit über 1 Million Franken jährlich kosten würde.

Die Versicherung des Bundesrates, dass der gesamte Personalbestand der Verwaltung durch die neue Institution nicht erhöht werden soll, ist keineswegs beruhigend. Selbst wenn man einem solchen Versprechen glauben will, müssten

diese schätzungsweise etwa 60 Zusatzstellen (angenommen etwa 6 Mitarbeiter pro „Staatssekretariat“) anderswo irgendwie eingespart werden.

Apropos sparen: Wie steht es um die Wirtschaftlichkeit, wenn die Führungsfähigkeit einer Regierung gestärkt werden soll, indem sie in einer finanziell kritischen Phase neue Hierarchiestufen einfügt, die Entscheidungswege verlängert, die Kosten erhöht und die Distanz von Regierung zu Parlament, Kantonen, Parteien, Verbänden und letztendlich zum Volk vergrössert, während in der Privatwirtschaft Strukturen verflacht und damit Distanzen abgebaut werden. Hier liegt das unbestrittene bürger- und wirtschaftsfeindliche Potential der Vorlage.

4.10. Der nächste Schritt: «Reform 95»

Die Entlastung der Departementsarbeit der Bundesräte sowie die Stärkung der Arbeit im Kollegium soll offenbar in zwei Schritten realisiert werden. So gesehen ist das nach Ständerat Zimmerli *„mangelhafte Staatssekretärenmodell“* als Experiment zu verstehen.⁵⁰ Nach Ständerat Danioth geht es darum, dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, *„mit Hilfe der Staatssekretäre seine fachlichen und Führungsmässigen Defizite abzutragen! Den zweiten Schritt wollen wir uns dann überlegen“*,⁵¹ womit einmal mehr der provisorische Charakter dieser Massnahme belegt wäre. Für die CVP-Fraktion *„ist die Institution der zusätzlichen Staatssekretäre nur eine Übergangslösung, bis die Erhöhung der Zahl der Bundesräte realisiert ist“*,⁵² was die Grüne Fraktion zu folgender Aussage bewegt: *„Wenn wir also das Pferd nicht am Schwanz aufzäunen wollen, hätten wir zuerst über das Bundesratsgremium zu beraten und nachher über die Frage der Staatssekretäre. Erst in dieser Reihenfolge können wir anschliessend entscheiden, ob wir solche überhaupt noch brauchen, und wenn ja, wie viele.“*⁵³

Auf diese Diskussion wurde leider verzichtet.

5. Zusammenfassung

Eine der wichtigsten Erkenntnisse des Managements besteht bekanntlich darin, dass eine schlanke und straffe Organisation jeder Verwaltung unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Führung darstellt. Dies bedingt eine klare Abstufung der Linienfunktionen und der Stabsaufgaben. Je grösser eine Verwaltung ist, umso wichtiger wird die Transparenz und Einfachheit der Führungsstruktur. Eine klare Zuständigkeitsregelung der einzelnen Funktionsstufen ist nicht nur für die internen Arbeitsabläufe wichtig, sondern auch für die externen Beziehungen.

Der „flexible“ Einsatz von Staatssekretären nach Gutdünken des jeweiligen Departementschefs passt wie eine Faust aufs Auge auf diese einfachen Führungsprinzipien des lean management und würde unweigerlich eher zu einem management by complication führen. Die „carte blanche“, welche das Parlament dem Bundesrat mit der Institution der Staatssekretäre in die Hand geben möchte, ohne dass dafür im Organigramm der Verwaltung ein Platz dafür besteht, ist ein ungeeignetes Hilfsmittel zur Effizienzsteigerung und würde zwangsläufig zu Schwierigkeiten führen.

Die vorgesehene massive Aufstockung auf oberster Führungsstufe der Verwaltung hat unvermeidlicherweise mehr Bürokratie und zusätzliche Verwaltungseingriffe zur Folge. Es wäre eine Zunahme von innen- und aussenpolitischer Betriebsamkeit zu erwarten, die letztlich Kosten und Belastungen, aber wenig Nutzen bringt.

Das neue RVOG ist abzulehnen!

Anhänge:

- Organigramm der Bundesverwaltung heute
- Mitgliederliste des Komitees gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären

Geschäftsstelle:

Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung
mit überflüssigen Staatssekretären

Postfach 8615

3001 Bern

Telefon: 031 - 381 77 85

Fax: 031 - 382 23 66

Endnoten:

¹ BBI 1975, 1477 ff.

² BBI 1975, 1481

³ BBI 1975, 1479

⁴ BBI 1975, 1484 f.

⁵ BBI 1975, 1480

⁶ BBI 1975, 1482

⁷ BBI 1975, 1482

⁸ Der Wortlaut der Motion vom 23. Oktober 1989: „Der Bundesrat wird beauftragt, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit der Direktor der Gruppe für Wissenschaft und Forschung den Titel eines Staatssekretärs tragen kann - unabhängig davon, ob weitere Staatssekretärposten geschaffen werden.“

⁹ Botschaft und Beschlussentwurf vom 27. Februar 1989; BBI 1989 I 1073

¹⁰ Amtl. Bull. 1989 N 2107

¹¹ Amtl. Bull. 1990 S 6

¹² BBI 1990 III 645 ff.

¹³ Artikel 64 Absatz 2 des Entwurfs für eine Änderung des VwOG vom 17. September 1990

¹⁴ Amtl. Bull. 1991 S 478

¹⁵ Amtl. Bull. 1991 N 1615

¹⁶ Der Wortlaut des neuen Artikel 64 Absatz 2 VwOG: „Erfordert es der Verkehr mit dem Ausland, bezeichnet der Bundesrat die Gruppen und Ämter, deren Vorsteher den Titel „Staatssekretär“ tragen. Er kann diesen Titel weiteren Direktoren und Generalsekretären der Departemente vorübergehend zuerkennen, wenn sie in seinem Auftrag die Schweiz an internationalen Verhandlungen auf höchster Ebene vertreten.“

¹⁷ BBI 1993 III 1001

¹⁸ BBI 1993 III 1030

¹⁹ Zitat aus BBI 1993 III 1040

²⁰ Amtl. Bull. 1994 S 143-169, 170-180

²¹ Amtl. Bull. 1995 N 115-130, 137-144, 145-173

²² Amtl. Bull. S 150

²³ Amtl. Bull. N 121

²⁴ Amtl. Bull. S 145

²⁵ Amtl. Bull. S 353-369

²⁶ Amtl. Bull. N 1426-1441

²⁷ Amtl. Bull. S 876-885

²⁸ Amtl. Bull. N 1924-1926

²⁹ Amt. Bull. 1995 S 1066

³⁰ Amtl. Bull. 1995 N 2300

³¹ BBI 1993 III 1001

³² Artikel 48 und 49 RVOG

³³ Verordnung über das Dienstverhältnis der persönlichen Mitarbeiter der Departementsvorsteher; SR 172.221.104.2

³⁴ Artikel 46 RVOG

³⁵ Amtl. Bull. 1994 S 151

³⁶ Amtl. Bull. 1994 S 166/167

³⁷ Amtl. Bull. 1994 S 167

³⁸ Amtl. Bull. 1994, 167

³⁹ BBI 1975, 1481

⁴⁰ BBI 1995, 1482

⁴¹ Amtl. Bull. 1994 S 170/171

⁴² Amtl. Bull. 1994 S 149

⁴³ Amtl. Bull. 1994 S 150

⁴⁴ Amtl. Bull. 1994 S 180

-
- ⁴⁵ Amtl. Bull. 1995 S 361
⁴⁶ Amtl. Bull. 1995 S 361, s.a. Art. 39 Abs. 3 RVOG
⁴⁷ Amtl. Bull. 1995 S 359
⁴⁸ Amtl. Bull. 1995 N 15
⁴⁹ Amtl. Bull. 1995 N 125
⁵⁰ Amtl. Bull. 1994 S 150
⁵¹ Amtl. Bull. 1994 S 150
⁵² Amtl. Bull. 1995 N 123
⁵³ Amtl. Bull. 1995 N 118