

**Abstimmung vom 9.6.1996**

# **Keine Regierungsreform – keine Staatssekretäre für den Bundesrat**

**Abgelehnt: Regierungs- und Verwaltungs-  
organisationsgesetz (RVOG)**

Manuel Graf

---

*Dieser Artikel ist erstmals 2010 im «Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007» erschienen, welches von Wolf Linder, Christian Bolliger und Yvan Rielle herausgegeben und beim Haupt Verlag publiziert wurde.*

**Empfohlene Zitierweise:** Graf, Manuel (2010): Keine Regierungsreform – keine Staatssekretäre für den Bundesrat. In: Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (Hg.): Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007. Bern: Haupt. S. 548–549.

**Herausgeber dieses Dokuments:** Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. Année Politique Suisse, Universität Bern, Fabrikstrasse 8, 3012 Bern. [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).

## VORGESCHICHTE

Die Fichenaffäre (vgl. Vorlage 441), die stockenden Verhandlungen mit der EG über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR, vgl. Vorlage 388) sowie die Vollzugsprobleme in der Asylpolitik lösen Ende der 1980er-Jahre Zweifel an der Funktionsfähigkeit der Regierung aus. Zudem ist gemäss Bundesrat die Beanspruchung durch Medien, Parlament, Kantone und die internationale Politik deutlich gestiegen. Vor allem die wachsende Internationalisierung bewegt die beiden Freisinnigen René Rhinow (FDP, BL) und Gilles Petitpierre (FDP, GE) 1990 dazu, in beiden Kammern Vorstösse für eine Regierungsreform einzureichen. Diese enthalten drei mögliche Modelle: die Schaffung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären, eine grössere Zahl von Bundesrätinnen und Bundesräten oder eine Regierung aus einem kleinen Führungskollegium mit zusätzlichen Ministerinnen und Ministern für bestimmte Fachbereiche.

Aufgrund der eigenen Erfahrungen relativiert der Bundesrat seinen bisherigen Widerstand gegen institutionelle Veränderungen und setzt eine Expertenkommission ein. Diese soll die gegenwärtige Situation analysieren sowie Szenarien und Modelle für eine organisatorische Reform ausarbeiten. Daneben setzt sich auch die entsprechende Ständeratskommission (die Nationalratskommission übernimmt die Parlamentsreformen, vgl. Vorlagen 383–385) mit entsprechenden Neuerungen auseinander. Im Sommer 1992 beschliesst der Bundesrat, eine grundlegende Regierungsreform, wie von der Expertenkommission vorgeschlagen, nicht mehr in diesem Jahrhundert durchzuführen. Ohne Verfassungsänderung umzusetzen ist jedoch die bundesrätliche Zwischenlösung mit Staatssekretärinnen und Staatssekretären, welche sowohl im Inland (Verwaltungsführung, Beziehung zum Parlament) als auch im Ausland den Departementschef oder die Departementschefin vertreten können.

Dieser Lösung schliesst sich auch der Ständerat an. In seiner Botschaft zur Gesetzesänderung verwahrt sich der Bundesrat gegen die Forderung der bürgerlichen Parteien, die Staatssekretäre seien vom Parlament zu bestätigen. Dies führe zu einer unnötigen Politisierung von Personalentscheiden. Der erstberatende Ständerat sieht in der parlamentarischen Bestätigung jedoch eine Notwendigkeit, um den Staatssekretärinnen und -sekretären gegen innen und aussen das unabdingbare politische Gewicht zu verschaffen. Zudem senkt er deren maximale Anzahl von 21 auf 10. Im Nationalrat ist bereits die Eintretensfrage umkämpft, wobei unter anderem tiefer greifende Reformen verlangt werden. Nach mehreren Runden der Differenzbereinigung einigen sich die beiden Kammern auf zehn Staatssekretariate. Betreffend Wahl der Staatssekretärinnen und -sekretäre findet man eine differenzierte Lösung: Gemäss Organisationsgesetz ist eine Bestätigung durch das Parlament zwar nicht erforderlich, aber das Geschäftsverkehrsgesetz des Parlaments bestimmt, dass nur jene Staatssekretärinnen und -sekretäre ihre Chefs in den eidgenössischen Räten vertreten dürfen, die das Parlament zuvor in globo bestätigt hat. Dem Parlament ist es dabei erlaubt, einzelne vorgeschlagene Namen

aus der Liste zu streichen. Bürgerliche Kreise, die bereits im Entscheidungsprozess die Einführung von Staatssekretärinnen und -sekretären vehement bekämpften, machen ihre Drohung wahr und ergreifen erfolgreich das Referendum.

## GEGENSTAND

Ziel der Gesetzesrevision ist die Stärkung der bundesrätlichen Handlungsfähigkeit. Umstrittene Hauptneuerung ist hierbei die mögliche Ernennung von bis zu zehn Staatssekretärinnen und -sekretären durch den Bundesrat. Diese entlasten den Bundesrat, indem sie Führungsfunktionen in den Departementen oder departementsübergreifende Aufgaben übernehmen. Zweitens erhält der Bundesrat die Kompetenz, die Bundesverwaltung unabhängig vom Parlament selber zu organisieren (z.B. Aufgabenteilung zwischen den Bundesräten). Drittens kann der Bundesrat neue Arbeitsmethoden in der Verwaltung einführen.

## ABSTIMMUNGSKAMPF

Auf den ersten Blick steht eine breite Koalition von Parteien der Linken und der Mitte hinter der Vorlage. Dieses Fundament ist jedoch äusserst brüchig, erwächst doch der Regierungsreform innerhalb der beiden bürgerlichen Regierungsparteien FDP und CVP erheblicher Widerstand. Acht respektive fünf kantonale Sektionen wenden sich von der Japarole der nationalen Partei ab. Auch der Vorstand der SP ringt sich nur knapp – und gegen den Willen des Parteipräsidenten Bodenmann – zu einer Unterstützung durch (26 zu 19).

Auf der gegnerischen Seite formieren sich die SVP und kleine Rechtsparteien um den Gewerbeverband. Sie bekämpfen im emotionslosen Abstimmungskampf in erster Linie die als überflüssig und teuer bezeichneten Staatssekretariate. Diese würden die Bundesräte noch weiter vom Volk distanzieren, verkomplizieren die Arbeitsabläufe und würden mit ihren hohen Einkommen und der nötigen Infrastruktur die Bundesverwaltung weiter aufblähen.

Die Befürworter und der Bundesrat argumentieren, dass mit den beschlossenen Reformen die gewachsenen und komplexeren Aufgaben der Regierung effizienter, besser und kostengünstiger erfüllt werden können. Dies erlaube der Regierung, sich auf die wesentlichen Aufgaben zu konzentrieren, mehr politisches Engagement zu entwickeln (im Gegensatz zur Verwaltungsführung) und die schweizerischen Interessen auf internationaler Ebene besser zu vertreten. Auch widersprechen sie dem Argument einer Aufblähung der Verwaltung. So sei im Gesetz klar festgeschrieben, dass die Ernennung von Staatssekretärinnen und -sekretären den Personalbestand nicht erhöhen dürfe. Die zusätzlichen Kosten würden mit den anderen verabschiedeten Massnahmen mehr als aufgewogen.

## ERGEBNIS

Entsprechend den breiten bürgerlichen Zweifeln an der Regierungsreform findet die Vorlage bei den Stimmenden keine positive Resonanz und wird mit 39,4% Jastimmen deutlich abgelehnt. Lediglich in den drei

westschweizerischen Kantonen Neuenburg, Waadt und Genf stimmt eine Mehrheit im Sinne des Bundesrates und des Parlaments. Auffällig ist die geringe Beteiligung von nur gerade 31,3% (auch die gleichentags durchgeführte Abstimmung über einen Landwirtschaftsartikel der Bundesverfassung mobilisiert die Stimmenden nur schwach). Auch die Gewinner der Abstimmung halten fest, dass Reformbedarf besteht. Vier Monate später präsentiert der Bundesrat eine neue Vorlage, in welcher er auf die Staatssekretariate verzichtet, aber die im Abstimmungskampf nicht bestrittenen Neuerungen beibehält.

## QUELLEN

BBI 1993 III 997; BBI 1996 I 229. Erläuterungen des Bundesrates. APS 1993 bis 1996: Grundlagen der Staatsordnung – Institutionen und Volksrechte. Vox Nr. 59.

Ein Literaturverzeichnis mit den ausführlichen bibliographischen Angaben finden Sie auf unserer Website [www.swissvotes.ch](http://www.swissvotes.ch).