



01.080

Staatsleitungsreform

Réforme de la direction de l'Etat

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.03.03 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.03.04 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 03.06.04 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 14.03.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 07.06.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 10.09.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 12.09.12 (FORTSETZUNG - SUITE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 19.09.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 28.09.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.12 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 27.11.12 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 14.03.13 (FORTSETZUNG - SUITE)

Antrag der Kommission

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, neue Vorschläge zu unterbreiten. Ziele sind eine Stärkung der politischen Führung, eine Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben und eine Effizienzsteigerung der Verwaltung.

Antrag Zisyadis

Rückweisung an den Bundesrat

mit dem Auftrag, folgende Änderungen in die Wege zu leiten:

- Direktwahl der Regierung durch das Volk im Listenwahlsystem (Parteien oder Koalitionen), mit einem Premierminister je Legislatur;
- Regierungswahl im Majorzverfahren in zwei Wahlgängen;
- Vertrauensabstimmung durch die Bundesversammlung auf der Grundlage eines Legislaturprogramms;
- Einführung eines Misstrauensantrages der Bundesversammlung;
- Einführung eines Volksrechtes auf Abberufung der Regierung über eine mit 300 000 Unterschriften versehene Eingabe bei einer Sammelfrist von zwei Monaten;
- Einführung einer Quote für lateinischsprachige Regierungsmitglieder;
- Einführung der Geschlechterparität im Regierungskollegium.

Antrag Maitre

Rückweisung an die Kommission

Schriftliche Begründung

Der Rückweisungsantrag an den Bundesrat ist so allgemein formuliert, dass es aussieht, als wolle man das Geschäft loswerden.

Es wäre angebracht, wenn die Kommission das Modell des Ständerates eingehend prüfen, gegebenenfalls ändern oder ein anderes Modell vorschlagen würde.

Proposition de la commission

Renvoi au Conseil fédéral

avec mandat de formuler de nouvelles propositions. L'objectif est triple: renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration.

Proposition Zisyadis





Renvoi au Conseil fédéral

Il convient d'engager les modifications suivantes:

- élection directement par le peuple d'un gouvernement par scrutin de liste compacte (de parti ou de coalition), comprenant un premier ministre pour une législature;
- élection du gouvernement au scrutin majoritaire à deux tours;
- vote de confiance du gouvernement par l'Assemblée fédérale sur la base d'un programme de législature;
- introduction d'une motion de censure de l'Assemblée fédérale;
- introduction d'un droit de révocation populaire du gouvernement par le biais d'une demande de 300 000 citoyens dans un délai de deux mois;
- introduction d'un quota de ministres latins dans la composition gouvernementale;
- introduction de la parité femmes/hommes dans la composition gouvernementale.

Proposition Maitre

Renvoi à la commission

Développement par écrit

La proposition de renvoi au Conseil fédéral est formulée de manière si générale qu'elle revient à se décharger de l'objet.

Il se justifie que la commission examine de manière approfondie le modèle retenu par le Conseil des Etats, le cas échéant l'amende ou propose un autre modèle.

Christen Yves (RL, VD), pour la commission: Dans ma partie introductive, je traiterai d'un bref historique que ne reprendra pas le rapporteur de langue allemande qui développera des considérations plus politiques de la commission. Nous nous sommes ainsi partagé la tâche.

L'idée d'améliorer la conduite du gouvernement et de l'administration ne date pas d'aujourd'hui. Les premières discussions eurent lieu dans les années 1960 et donnèrent lieu à deux rapports d'experts de Messieurs Hongler et Huber en 1967 et en 1971. Ils restèrent sans suite. C'est à partir de 1990 que le Conseil fédéral et le Parlement ont ressenti la nécessité de faire avancer les choses et ont mis en chantier des réformes de fond. L'initiative est venue des deux côtés, du Conseil fédéral d'une part, qui a créé en 1990 un groupe de travail "Structure de direction de la Confédération", et du

AB 2004 N 271 / BO 2004 N 271

Parlement d'autre part, qui a traité entre 1990 et 1992 les initiatives parlementaires des conseillers nationaux Vollmer (90.249) – encore parmi nous –, Jaeger (91.428), et du conseiller aux Etats Rhinow (90.231).

La réforme du gouvernement devait, selon le Conseil fédéral, se réaliser en deux étapes: une première phase au niveau législatif dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur, et une deuxième phase comprenant des réformes plus profondes, qui ne devait être entamée qu'au vu des expériences faites lors de la première phase. Le Conseil fédéral a présenté son message sur la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) en 1993. Celle-ci prévoyait entre autres innovations la mise en place de secrétaires d'Etat. Le Parlement l'a adoptée en 1995 et, appelé à se prononcer suite à un référendum, le peuple a rejeté cette loi assez nettement le 9 juin 1996. Le Parlement ayant adopté, le 21 mars 1997, une version simplifiée de la LOGA, sans secrétaires d'Etat, le Conseil fédéral, à l'instigation de nouvelles initiatives parlementaires, a décidé de s'atteler à la deuxième phase des réformes. C'est celle-ci qu'il s'agit maintenant de débattre.

J'ajoute qu'entre-temps, la réforme du Parlement s'est faite tant sur le plan constitutionnel, avec la réforme de la Constitution fédérale de 1999, que sur le plan législatif, avec la nouvelle loi sur le Parlement adoptée l'année dernière.

Le message qui vous est soumis résulte des nombreux travaux du Conseil fédéral depuis 1997, de sa délégation pour la conduite du projet, et du groupe de travail interdépartemental "Réforme de la direction de l'Etat". Le projet propose initialement deux variantes de réformes. Pour renforcer le gouvernement collégial, l'une prévoit le renforcement de la présidence de la Confédération, l'autre un gouvernement à deux niveaux, avec des ministres délégués. C'est sur la base de cette dernière variante que le Conseil fédéral a poursuivi ses travaux et présenté son message.

La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats a procédé, au cours de nombreuses séances, à l'examen préalable des propositions de réforme, qu'elle a profondément remaniées. Elle a présenté au plénum une proposition de majorité, le modèle dit des "ministres suppléants" et trois propositions de minorité: modèle à neuf membres, modèle de ministres délégués, et modèle "suppléants" allégé. La commission du Conseil



des Etats s'est également prononcée en faveur d'un renforcement de la présidence de la Confédération, en particulier pour une prolongation de la durée du mandat à deux ans, avec une possibilité de réélection.

Au vote en plénum, il y a presque exactement une année, le Conseil des Etats n'a pas suivi le projet du Conseil fédéral mais les propositions de la minorité de sa commission, et a tranché nettement en faveur de l'extension du collège gouvernemental à neuf membres. Par ailleurs, le Conseil des Etats s'est prononcé également, contre l'avis de Madame Metzler, la conseillère fédérale qui s'occupait du dossier, très nettement en faveur de la prolongation de la présidence à deux ans.

La commission de votre conseil a débattu cette réforme lors de sa première séance de la législature dans sa nouvelle composition. Elle a entendu Monsieur Blocher, conseiller fédéral, qui n'a pas pu prendre position au nom du Conseil fédéral, celui-ci ne l'ayant pas débattue dans sa nouvelle formule. La commission s'est trouvée rapidement plongée dans la perplexité: d'une part, la décision du Conseil des Etats, quoique assez nette, n'a pas été précédée d'un large débat au sein des groupes politiques, et d'autre part, le Conseil fédéral ne s'est pas exprimé clairement, suite à cette décision contraire à son projet, pas plus dans sa formule d'avant le 10 décembre que dans sa composition actuelle.

Certains membres de la commission seraient prêts à accepter la décision du Conseil des Etats en faveur d'un Conseil fédéral à neuf membres, mais la question se pose de savoir si le principe de concordance reste praticable avec l'extension du collège. Pour répondre à cette question, il paraît nécessaire de faire l'expérience de la concordance au sein du gouvernement actuel dans sa nouvelle formule. S'il devait s'avérer que le Conseil fédéral sacrifie lui aussi la collégialité sur l'autel de la bipolarisation, il ne fonctionnerait pas mieux à neuf membres qu'à sept.

Le rapporteur de langue allemande, Monsieur Andreas Gross, développera les analyses de la commission sur ce thème. La commission a essayé de savoir qui, durant les longs travaux de ce chantier, avait été le moteur de la réforme: le Conseil fédéral ou le Parlement, ou les deux à la fois? La commission n'a pas trouvé de réponse claire à cette question. Monsieur Luzius Mader, qui a conduit les travaux, a eu cette belle formule: "Der Vater dieser Vorlage ist das Parlament, die Mutter ist der Bundesrat, und ich hatte die undankbare Aufgabe, in der letzten Phase dieser fünfzehn Jahre eine Hebammenfunktion zu übernehmen." Vous aurez à décider tout à l'heure si vous voulez prolonger ou non le temps de gestation.

La commission a donc constaté, à la lecture des procès-verbaux, à l'audition de Monsieur Mader et du conseiller fédéral Blocher, mais aussi lors de discussions informelles de ses membres avec des conseillers fédéraux, que l'enthousiasme pour cette réforme était allé decrescendo au cours des ans et que, sans faire injure aux sénateurs, certains d'entre eux avaient un sentiment de malaise. Après ces années de travail et d'expertise, la commission ne pouvait donc pas, sous le prétexte des changements politiques intervenus dans ce pays depuis le 19 octobre, refuser l'entrée en matière comme certains étaient tentés de le proposer. Elle aurait pu interrompre les travaux et demander au Conseil fédéral un rapport complémentaire explicitant une prise de position suite au débat du Conseil des Etats de mars 2003 et à la lumière de la nouvelle donne politique.

La commission a finalement décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en y apportant sa propre analyse: le Conseil fédéral a besoin de renforcer sa direction politique et de procéder, en vue de l'assainissement des finances, à une réforme de fond de l'administration. C'est pourquoi elle demande au Conseil fédéral de faire de nouvelles propositions visant à renforcer la direction politique, à décharger le collège des tâches administratives et à accroître l'efficacité de l'administration.

La commission a donc adopté à l'unanimité la proposition Engelberger qui fait la synthèse de plusieurs propositions déposées par des membres de la commission de tous bords politiques. Nous vous proposons de vous y rallier.

Quant aux deux propositions de Messieurs Maitre et Zisyadis, nous aurons l'occasion d'en reparler lorsqu'ils se seront exprimés.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Wie Ihnen Herr Christen gesagt hat, ist die Kommission mehrheitlich auf dieses Geschäft eingetreten und hat einstimmig die Rückweisung an den Bundesrat beschlossen, mit einem ganz bestimmten Auftrag. Sie möchte damit eben nicht so missverstanden werden, wie der Vizepräsident des Rates, Herr Maitre, dies in der Begründung seines Antrages macht. Wir wollen die Vorlage nicht loswerden. Wir sehen einen Reformbedarf, wir wollen diesen Reformbedarf erfüllen, aber um das tun zu können, verlangen wir vom Bundesrat gewisse Auskünfte und eigene Stellungnahmen. Das möchte ich Ihnen erläutern.

Sie wissen, dass diesem Staatsleitungskonzept ein kooperatives Staatsleitungsverständnis zugrunde liegt. Deshalb ist die ganze Kommission der Meinung, wenn man von einem solchen Verständnis ausgehe, müsse man auch ein kooperatives Reformverständnis für diese Staatsleitung haben. Das heisst, wir wollen nicht ohne



den Bundesrat oder gegen den Bundesrat eine Reform des Bundesrates im Besonderen bzw. der Staatsleitung im Allgemeinen vornehmen. Das ist ganz wichtig: Wir sehen das als gemeinsame Arbeit, so, wie das Herr Christen im Zitat von Herrn Mader erläutert hat: Wir wollen beide das uns Zustehende beitragen. Wir wollen es nicht dem Bundesrat überlassen, aber wir nehmen auch nicht in Anspruch, es besser zu wissen und es gegen den Bundesrat bzw. ohne ihn tun zu können.

AB 2004 N 272 / BO 2004 N 272

Deshalb möchten wir, dass der Bundesrat Stellung nimmt zu dem, was der Ständerat vorgeschlagen hat. Der Ständerat hat nicht befürwortet, was der Bundesrat in alter Zusammensetzung vorgeschlagen hat – das System der Delegierten Minister, ich komme darauf zurück –, sondern hat eine leichte Stärkung des Bundespräsidenten mit einer Amtszeit von zwei Jahren vorgeschlagen, nach welcher er nicht wieder als Bundespräsident wählbar wäre. Auf der anderen Seite hat der Ständerat eine Erhöhung von sieben auf neun Bundesräte vorgeschlagen.

Wir möchten, dass der Bundesrat dies prüft, ohne dass er zwei Dinge tut, die der alte Bundesrat ein bisschen leichtfertig gemacht hat:

1. Wenn man statt wie bisher einer von sieben Bundesräten nur noch einer von neun ist, hat man dadurch rein mathematisch ein geringeres Gewicht. Aber wichtig ist – Herr Blocher ist in dieser Beziehung nicht gefährdet –, dass das Gewicht eines Bundesrates nicht von der Mathematik abhängt, sondern vom politischen Gewicht. "Eins von neun" kann genauso gewichtig sein wie "eins von sieben", auch wenn das mathematisch eine andere Rechnung ist.

2. Die ursprüngliche Idee der Delegierten Minister war und ist, dass man als Bundesrat für die Lösung von bestimmten Problemen auf Zeit einen mit der exekutiven Verantwortung ausgestatteten Delegierten Minister ernennen kann. Es ist nicht ein Staatssekretär, denn dieser ist in die Logik der Verwaltung eingebunden. Der Delegierte Minister ist in die Logik und in die Verantwortung der Exekutive eingebunden. Aber es soll eben nicht aus Prestige Gründen in jedem Departement einen Delegierten Minister geben, sondern nur wenn und solange es für die Lösung dieses oder jenes Problems nötig ist.

Diese zwei Bemerkungen sind uns wichtig. Es ist wichtig, dass der Bundesrat auch die Kraft hat, über diese kurzfristigen, egoistischen Argumentationen hinaus das zu prüfen, was der Ständerat gemacht hat, und vielleicht auf das zurückkommt, was der Bundesrat in alter Zusammensetzung gemacht hat, der die ursprüngliche Idee der Delegierten Minister gleichsam ein wenig frisiert hat, auch wenn in der Formulierung des Gesetzes eine gewisse Flexibilität steckt bzw. dort eine gewisse Flexibilität eingebaut werden könnte.

Wir sind uns einig, dass Reformbedarf existiert. Vielleicht muss ich diesen Reformbedarf ein bisschen erläutern. Ich sehe acht Punkte, die man nennen kann, um auch den Skeptikern zu zeigen, weshalb heute der Bundesrat – das Kollektiv wie der Einzelne – eine andere Aufgabe und Aufgabenmenge hat als ein Bundesrat von 1848 oder 1900, obwohl es immer sieben Bundesräte waren:

1. Heute sind es dreissig Bereiche mehr als 1945, die in der Bundeskompetenz liegen. Der Bundesrat hat schlicht mehr Kompetenzen.

2. Es gibt eine ungleich höhere Problemdichte.

3. Es gilt, bei der Problemlösung ungleich mehr Faktoren zu beachten.

4. Die Verwaltung ist viel grösser, viel ausdifferenzierter. Der Bundesrat muss viel mehr Tätige überblicken und zusammenbringen sowie deren Tätigkeit koordinieren.

5. Der Konsensfindungsbedarf ist viel grösser, auch weil die Bürgerinnen und Bürger kritischer geworden sind. Sie folgen viel weniger einfach der Kirche, einer Partei, einem Kanton oder einer Region.

6. Die Einbettung in internationale Zusammenhänge bei der Lösung nationaler Fragen ist viel grösser. Es gibt heute kein einziges Problem, wo Sie als Regierender Vorschläge machen können, ohne die internationalen Geflechte zu beachten und Ihre Entscheide darauf abzustimmen.

7. Es gibt eine höhere Zentralität in der öffentlichen Aufmerksamkeit auf die Regierung. Auch der Einzelne, nicht nur das Kollegium, muss heute viel mehr geradestehen für das, was er tut, und er muss sich auch öffentlich erklären.

8. Es ist viel schwieriger, eine Perspektive über die Gegenwart hinaus zu entwickeln. Das wäre die Aufgabe des Bundesrates im Sinne des berühmten "gouverner, c'est prévoir", auch über die einzelne Nasenspitze und über den gegenwärtigen Horizont hinauszuschauen.

Zusammengefasst ist die eigentliche Funktion des Bundesrates in diesem Staat eine Integrationsfunktion. Diese Integrationsfunktion ist heute von der Sache wie von der Konstellation her viel schwieriger wahrzunehmen. Wenn man die Konkordanz ernst nimmt, ist es heute viel schwieriger und aufwendiger, diese Integrationskraft zu entwickeln. Deshalb ist es nicht nur legitim, sondern plausibel, dass wir hier die Kraft des Bundesrates



stärken müssen. Es geht um die politische Kraft.

Hinter diesem einstimmigen Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat verstecken sich schon verschiedene Begründungen. Das muss man offen zum Ausdruck bringen. Beim Zuhören und dann bei der Lektüre des Protokolls konnte bzw. kann man drei Faktoren, drei Segmente, drei Argumentationsmuster für diese Rückweisung herausarbeiten:

1. Einige sind zu wenig überzeugt von dem, was der Bundesrat ursprünglich vorgeschlagen hat, und von dem, was der Ständerat vorgeschlagen hat. Sie wollen und suchen etwas Besseres. Ob das Bessere zu finden ist – da machen einige von ihnen ein Fragezeichen, aber sie wissen, es überzeugt sie weder das Modell des Ständerates noch das ursprüngliche Modell des Bundesrates. Deshalb weisen sie die Vorlage zurück, in der Hoffnung, etwas Besseres zu bekommen.

2. Die zweite Gruppe will wissen, was der Bundesrat zur Ständeratsvorlage meint, ob er eventuell bereit wäre, seine eigene ursprüngliche Vorlage im Lichte der Diskussion des Ständerates zu modifizieren, und zwar unter Berücksichtigung der beiden Einwände, die ich gemacht habe: nicht einfach nur deshalb gegen neun Bundesräte sein, weil das spezifische Gewicht des Einzelnen dann abnehmen könnte, weil er sein Amt mit acht anderen teilen müsste.

3. Das finde ich wichtig, zurückkommend auf die Konkordanz: Der wichtigste Einwand gegen die Ständeratsvorlage ist der, dass bei neun Bundesräten die Konkordanz schwieriger zu realisieren ist als bei sieben. Aber dann kommt gleichzeitig etwas hinzu: Wir müssen natürlich heute die Folgen des 19. Oktobers und des 10. Dezembers in unsere Überlegungen mit einbeziehen. Heute stellt sich überhaupt die Frage: Wollen wir, nachdem die Zauberformel Geschichte geworden ist, die Konkordanz? Wollen wir sie in der alten Form, oder wollen wir sie in einer neuen Form? Wollen wir sie überhaupt? Wenn wir sie nicht wollen, ist sie auch mit sieben Bundesräten nicht möglich. Diese Diskussion könnte zeigen, dass in Bezug auf die Konkordanz nicht die Zahl – sieben oder neun – entscheidend ist, sondern eben der Wille, auch der Wille der an der Regierung beteiligten Parteien. Diese Diskussion müssen sowohl der neu zusammengesetzte Bundesrat als auch das Parlament führen, wenn das Parlament zusammen mit dem Bundesrat die richtigen Entscheidungen für die Regierungsreform treffen bzw. die Beurteilung dieser Zahl – neun oder sieben – und der Stärkung des Präsidenten vornehmen möchte.

Von daher sehen Sie, dass es um die Stärkung der politischen Führung und der Leistungskraft der Regierung unseres Staates geht. Politische Führung ist nicht das Gleiche wie die Führung eines Grossunternehmens, das möchte ich ganz deutlich sagen. Wir sind alle getragen vom Willen, eine Schwächung der Regierung zu verhindern, weil eine schwache Regierung die politische Kraft der ganzen Gesellschaft schwächt. Dass es dazu kommt, wollen wir verhindern. Deshalb wollen wir das Geschäft nicht loswerden, sondern wir wollen es mit dem Bundesrat so behandeln, dass wir keinen Scherbenhaufen produzieren – einige unter uns befürchten durchaus, dass es dazu kommen könnte.

Deshalb bitte ich Sie, diesem Antrag der einstimmigen Kommission zu folgen und die Sache nicht an die Kommission, sondern an den Bundesrat zurückzuweisen, damit wir später, zusammen mit dem Bundesrat und dann auch mit dem Ständerat, den richtigen Entscheid finden können.

Zisyadis Josef (-, VD): Je ne pense pas qu'on puisse se satisfaire des propositions de renvoi, soit à la commission, soit au Conseil fédéral, et entrer dans ce jeu de ping-pong sans parler du fond du problème. Car le fond du problème,

AB 2004 N 273 / BO 2004 N 273

c'est aussi ce qui s'est passé avec les dernières élections, et notamment l'élection du Conseil fédéral du 10 décembre 2003.

A notre avis, le mode d'élection actuel du gouvernement fédéral par de grands électeurs est contraire somme toute à nos traditions démocratiques cantonales et communales qui, depuis fort longtemps déjà, donnent ce pouvoir de l'élection de l'exécutif directement au peuple. Le principe du collège hétérogène que nous connaissons au niveau fédéral montre régulièrement ses limites. Ce système de gouvernement atypique en Europe – il faut bien le dire –, où l'exécutif est une addition de personnes et de courants politiques non liés par un programme de législature, marque profondément une vie politique suisse où l'absence de vision et de direction se fait cruellement sentir. Faute de programme, et donc de vision globale, chaque ministre élu est tenté de se replier dans son département. Chaque membre du collège se contente d'agir dans son secteur de manière isolée. Ainsi, le gouvernement reste faible face à une administration à laquelle il est contraint d'abandonner la vision du long terme, face aussi au pouvoir économique qui exerce de fait en Suisse le pouvoir réel.

L'absence de lien programmatique entre le législatif et l'exécutif fédéral plonge la vie politique dans les dis-



sensions permanentes. Dans le système actuel, les partis ont à la fois un pied au gouvernement et l'autre dans l'opposition. Ils n'ont donc pas de stratégie claire et cohérente. La politique devient en permanence la défense clientéliste de lobbies sectoriels. Faute de clarté et de débat, la tendance principale dans le mode de gouvernement est le renoncement, sous couvert de consensus.

Au fond, le gouvernement est faible. Il est miné par des querelles intestines qu'il n'arrive pas à surmonter, indépendamment de sa composition politique. Il n'existe aucun mécanisme d'arbitrage interne, son action n'est pas guidée par une vision politique. Il manque une vision d'ensemble. La politique est excessivement sectorialisée ou plus exactement, départementalisée. C'est ce qui fait que le système actuel discrédite la politique.

Très schizophréniques, les grands partis sont à la fois au gouvernement et dans l'opposition. Ce cartel provoque une énorme usure sans que l'on puisse avoir recours à une alternative, d'autant plus que l'opposition est faible. Dans ce Parlement, il y a 21 députés sur 200, en tout et pour tout, qui n'appartiennent pas à un groupe parlementaire gouvernemental. Cela fait à peu près 10 pour cent de ce Parlement qui n'est pas représenté au gouvernement.

A notre avis, il y a quatre objectifs fondamentaux de la réforme du gouvernement:

1. Il faut introduire la notion de "programme de législature". Le programme de législature doit exprimer les valeurs politiques de l'équipe gouvernementale et les orientations de principe. Son approbation par le Parlement créerait une pression politique, non pas juridique mais politique, sur l'exécutif et le législatif, afin qu'ils soient cohérents avec la ligne choisie.

2. Il faut renforcer le leadership gouvernemental. La cohérence du gouvernement doit être renforcée de manière à ce qu'il puisse exercer un véritable leadership. Dans cette perspective, il est nécessaire de revoir le mode de désignation, afin que l'équipe gouvernementale soit constituée autour d'un programme dont les grandes lignes doivent être connues avant l'élection et non pas après, comme c'est le cas aujourd'hui. Enfin, il faut établir une responsabilité du gouvernement en tant qu'équipe sur la réalisation de ce programme, de façon à contenir les stratégies individuelles.

3. Il faut que la désignation de l'ensemble du gouvernement soit faite par le peuple. Les citoyens ont une aspiration légitime à élire directement les sept conseillers fédéraux. Ainsi, il n'est pas souhaitable, ni réaliste, comme dans d'autres pays, que l'on ait un premier ministre qui élit d'autres ministres, ni non plus que le Parlement les élise. Nous connaissons cette situation incongrue aujourd'hui. Il y aurait à ce moment-là un déficit de légitimation de nature à affaiblir le gouvernement.

4. La clarification des liens avec le Parlement: il faut chercher une meilleure interaction entre le législatif et l'exécutif. Les grandes lignes de l'action de l'Etat doivent être approuvées au début de chaque législature par l'autorité suprême du pays, et ensuite le Parlement doit pouvoir sanctionner, notamment par une motion de censure, en cas de non-respect du programme par l'exécutif.

Au fond, je suis d'accord avec le fond de la proposition de renvoi Maitre: il ne faut pas se décharger. Par contre, il faut engager une véritable réflexion d'ensemble, et c'est pour cela que je vous invite à soutenir ma proposition de renvoi au Conseil fédéral, parce que le but est de faire de véritables réformes institutionnelles du pays et non pas des replâtrages supplémentaires.

Maitre Jean-Philippe (C, GE): La proposition que je vous présente est en réalité présentée au nom du groupe démocrate-chrétien. Je voudrais la motiver de la manière suivante.

La commission propose que cet objet soit renvoyé au Conseil fédéral. Jusque-là, il n'y a pas trop de problèmes. Les problèmes commencent lorsqu'on regarde le mandat que la commission souhaite donner au Conseil fédéral et force est d'admettre qu'il s'agit d'une sorte de mandat caoutchouc. On nous dit qu'il y a un triple objectif: il faut renforcer la direction politique – qui le contesterait? –, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives, accroître l'efficacité de l'administration. Toutes les réflexions qui ont été engagées jusqu'à présent, depuis les demandes du Parlement, en passant par les propositions du Conseil fédéral, puis par les délibérations du Conseil des Etats, puis maintenant de notre commission, tendaient à la réalisation de ces trois objectifs. Il n'y a donc rien de nouveau. C'est pour cela que nous en avons retiré l'impression qu'en fait, et même si je veux bien admettre que ce n'est pas la volonté qui est exprimée par les deux rapporteurs, la commission se déchargeait un peu de cet objet.

J'aimerais rappeler à ce stade, et Monsieur Christen, rapporteur de langue française, l'a fait de manière complète, que pour une bonne part, la demande de modification, de changement, de renforcement de la direction politique de l'Etat vient du Parlement lui-même. Il suffit de se souvenir notamment des interventions très importantes de plusieurs de nos anciens collègues, Messieurs Petitpierre, Rhinow, etc.

Le Conseil fédéral a proposé une variante: un gouvernement selon deux cercles. C'est une variante, après en



avoir étudié d'autres, avec laquelle il a lancé le débat.

Le Conseil des Etats a proposé une autre solution: un gouvernement élargi à neuf membres. On peut être d'accord ou pas, mais la moindre des choses que l'on doit retenir, c'est que le Conseil des Etats l'a fait après des discussions et des études approfondies. Le débat au plénum a été sérieux et structuré. On est dès lors mal à l'aise face à une demande qui consiste simplement à renvoyer le projet au Conseil fédéral, alors qu'une bonne partie du travail a déjà été fait.

On a le sentiment, et je le dis par respect à l'égard de la commission, que celle-ci propose à notre conseil la variante suivante: la réforme de la direction politique de l'Etat est un sujet très important, récurrent, c'est une réflexion fondamentale, mais c'est presque trop important pour la commission, alors elle propose de renvoyer le projet au Conseil fédéral pour qu'il remette l'ouvrage sur le métier et fasse d'autres propositions. Sur la base du travail qui a été accompli jusqu'à ce jour, je crois qu'on pourrait souhaiter que la commission puisse étudier à fond le modèle du Conseil des Etats: s'il lui convient, elle nous le propose; s'il ne lui convient pas, compte tenu de la somme des études qui ont été réalisées jusqu'à ce jour et des variantes qui ont été mises en discussion et qui font l'objet de propositions, elle pourrait sans difficulté proposer d'autres variantes, amender le projet du Conseil des Etats si elle l'estime souhaitable, voire proposer carrément d'autres variantes ou d'autres modèles. Dans le cadre de la commission, il serait possible également d'obtenir une clarification de la position du Conseil fédéral.

AB 2004 N 274 / BO 2004 N 274

Sur ce point, j'admets avec les rapporteurs que c'est effectivement une des questions qui se posent.

On a un peu le sentiment que le nouveau titulaire du dossier, par délégation du Conseil fédéral, est un peu moins motivé par ce type de réformes que celle qui le précédait à ce poste et qu'en quelque sorte, il a donné – si vous me permettez cette expression – le signal de la léthargie dans lequel la commission semble aujourd'hui se complaire. Et cela, c'est évidemment dommage.

Je crois que la proposition de renvoi au Conseil fédéral, avec ce mandat caoutchouc qui nous est ainsi soumis, n'est dans le fond rien d'autre qu'une sorte de rendez-vous avec Monsieur de La Palice. En tout cas, c'est un mandat qui confine à l'évidence.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous propose de renvoyer cet objet à la commission, à savoir pour que le débat ait véritablement lieu et que notre Parlement soit saisi de propositions concrètes.

Engelberger Eduard (RL, NW): Einmal mehr steht die Staatsleitungsreform zur Diskussion. Der Bundesrat hat in langwieriger Arbeit eine Vorlage ausgearbeitet, die einmal mehr keine Begeisterung ausgelöst hat, auch nicht im Ständerat. Auch Ihre Kommission fand keinen Gefallen an den verschiedenen Modellen – Sie haben es von den Kommissionssprechern gehört – und beschloss nach eingehender Diskussion die Rückweisung an den Bundesrat. Die FDP-Fraktion unterstützt diesen Rückweisungsantrag einstimmig; er war auch von der FDP-Fraktion in der Kommission eingebracht worden.

Die Staatsleitungsreform, wie sie heute vorliegt, befriedigt nicht und ist so nicht mehrheitsfähig, weder mit dem Zweikreisemodell des Bundesrates mit den Delegierten Ministern noch mit dem Stellvertretermodell der Mehrheit der ständerätlichen Kommission noch mit dem Neunernmodell, das im Ständerat dann schlussendlich obsiegte, und zwar mit einer mageren Mehrheit von 32 Stimmen. Das ist ein Modell, das beim Volk in seiner Reduktionseuphorie keine Chance hat, wo man doch überall die Regierungsräte verkleinert, die Stadträte verkleinert. In diesem Zusammenhang haben wir mit diesem Modell keine Chance. Ich will nicht weiter auf die Definition der Modelle eingehen; das hat zum Teil der Kommissionssprecher, Herr Gross, gemacht. Die Definitionen sind auch im Amtlichen Bulletin über die Beratungen im Ständerat nachlesbar, wo die Modelle ordentlich zerzaust wurden. Man war sich auch über die Stellung des Bundespräsidenten nicht einig und darüber, wie die Stärkung dieser Position sinnvoll stattfinden soll – eine Frage, die uns der Bundesrat selber in der nächsten Phase beantworten muss.

Die FDP-Fraktion hat einen Reformbedarf jeweils generell bejaht. Wir tun es auch heute – auch mit dem Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat. Die FDP-Fraktion bejahte eine Stärkung des Regierungskollegiums, vor allem auch des Kollegialitätsprinzips. Denn das Kollegialsystem ist wegen seiner Integrationsleistung in unserem vielfältigen Land, wegen seiner Stabilität und wegen der Kontinuität heute noch sinnvoll, auch weil es keine Machtkumulationen aufkommen lässt.

Die FDP-Fraktion bejahte auch die Stärkung der politischen Führung des Bundesrates sowie die Begrenzung des Einflusses der Verwaltung auf den politischen Prozess und wollte als Ziel, dass die Gesamtverantwortung für die Staatsführung oberstes Gebot des Bundesrates sein und bleiben muss. Aus dieser Perspektive betrachtet erfüllt die vorliegende Staatsleitungsreform die Vorgaben und Ziele nicht. Wir vermissen in der Vorlage eine



gewisse Sensibilität für die Schnittstellen zwischen einer Regierungsreform und/oder einer Verwaltungsreform bis hin zur Staatsleitungsreform.

Es stellt sich für die FDP-Fraktion die Frage, ob eine umfassende Verwaltungsreform zur Entlastung des Bundesrates mehr bringen würde als eine Verstärkung durch mehr Departemente oder durch eine zweite Ebene mit Ministern; eine umfassende Verwaltungsreform, wie sie offenbar im Bundesrat behandelt wird und wie sie uns auch Herr Bundesrat Blocher angesagt hat.

Dieser Reformprozess dauert jetzt zehn Jahre und mehr. Die Dauer der Reformarbeit zeigt doch auf, dass im Bundesrat kein riesiger Handlungsbedarf auszumachen ist und dass die Reform auch kein brennendes Problem für den Bundesrat darstellt. Das zeigt auch der Umgang des Bundesrates mit der Vorlage: Der Bundesrat musste vom Parlament und von den Kommissionen immer wieder darauf aufmerksam gemacht werden, etwas zu tun – das habe ich dem Amtlichen Bulletin zur Ständeratsdebatte entnommen. Dann vermisse ich vonseiten des Bundesrates auch ein wenig das Herzblut bei dieser Reform. Als ich das Amtliche Bulletin zur Ständeratsdebatte las, war von einer Begeisterung kaum etwas zu spüren, auch in der SPK-NR nicht, als Herr Bundesrat Blocher die Vorlage vorstellte und sich dazu auch sehr zurückhaltend – sehr zurückhaltend! – äusserte. Er wird sicher noch auf seine Zurückhaltung zu sprechen kommen.

Das vorliegende Modell der Staatsleitungsreform kann wohl nicht die Lösung sein, die wir brauchen. So macht es auch keinen Sinn, eine Vorlage zu beraten, um schlussendlich den organisierten Schiffbruch zu erleiden. Die FDP-Fraktion stimmt dem Rückweisungsantrag der Kommission, der mit 17 zu 0 Stimmen zustande gekommen ist, zu. Und zwar soll die Vorlage zurück an den Bundesrat, denn nur er kann wissen, wo die Reise hingehen soll. Wir wollen diese Reise dann schlussendlich auch zusammen mit dem Bundesrat machen und die Ziele einer Reform vorbereiten, die die Stärkung der politischen Führung anpeilt, die eine Entlastung des Bundesrates von Verwaltungsaufgaben mit sich bringt, indem Kompetenzen für Routinegeschäfte delegiert werden. Die Reform soll auch eine Effizienzsteigerung der Verwaltung fordern und auch Aussagen zur Konkordanz der Zukunft machen. Wir verzichten deshalb darauf, in den Zielen unseres Rückweisungsantrages von Regierungsreform oder Verwaltungsreform zu sprechen, um dem Bundesrat so die volle Handlungsfreiheit zu belassen.

Ich bitte Sie im Namen der FDP-Fraktion, dem Rückweisungsantrag der Kommission zuzustimmen – die Vorlage geht dann zurück an den Bundesrat – und den Antrag auf Rückweisung an die Kommission abzulehnen.

Bühlmann Cécile (G, LU): In seltener Einmütigkeit schlagen Ihnen sämtliche hier antretenden Fraktionssprecherinnen und -sprecher vor, diese Vorlage an den Bundesrat zurückzuweisen. Dann muss schon etwas an der Sache dran sein. Das ist wahrscheinlich ein relativ seltenes Ereignis.

Wenn man nur die Fahne und die Nummer des Geschäftes anschaut, sieht man, dass 01 davor steht. Das könnte man dahin gehend fehlinterpretieren, das Geschäft sei erst drei Jahre alt, weil die Ziffer in der Regel angibt, in welchem Jahr die Botschaft des Bundesrates entstanden ist. Das ist nur ein Teil der Wahrheit. Die Kommissionssprecher und alle Vorredner haben darauf hingewiesen, dass es sich hier um eine schon bald endlose Geschichte handelt.

1996 wurde die erste Vorlage mit den Staatssekretären in der Volksabstimmung abgelehnt. Ich gehe davon aus, dass sich politisch Interessierte – und das sind sicher Sie alle, wenn Sie hier drin sitzen – noch sehr wohl an diese Vorlage und an diese Abstimmung erinnern.

Es geht jetzt um einen neuen Anlauf, der nach der Ablehnung jener Vorlage genommen werden soll, also um eine zweite Runde. Da stellen wir fest, dass es grosse Differenzen gibt zwischen dem, was der Bundesrat vorschlägt, und dem, was der Ständerat relativ knapp beschlossen hat.

Aber vielleicht doch noch ein Wort zu Folgendem: Viele meinen, es handle sich beim Entwurf des Bundesrates in der zweiten Runde, beim Modell mit den Delegierten Ministern, einfach quasi um eine neue Auflage der Staatssekretäre. Das ist nicht ganz so. Das heutige Modell ist zwar wie das damalige zweistufig, aber es gibt doch wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Gremien. Staatssekretäre waren gemeint als nichtpolitische Funktionsträger, als eine Art

AB 2004 N 275 / BO 2004 N 275

Verwaltungsexponenten; man könnte sie auch mit "Superamtsdirektoren" umschreiben. Hingegen sind die Delegierten Minister, die jetzt in der zweiten Runde im bundesrätlichen Entwurf enthalten sind, eher politisches Personal; sie sind viel stärker politische Funktionsträger, als das damals die Staatssekretäre waren. Das ist einfach ein Unterschied, der zwischen den beiden Modellen tatsächlich besteht. Die Delegierten Minister haben klar andere Konturen, ein anderes Profil als in der früheren Vorlage die Staatssekretäre.

Nun aber will der Ständerat von diesem Modell eben nichts wissen. Er hat sich in seinen Beratungen mit



einer knappen Mehrheit für neun Bundesräte entschieden; das ist ein Modell, dem die grüne Fraktion mit viel Sympathie gegenübersteht. Wir haben immer gesagt, dass unsere Regierungsmitglieder durch die Arbeit, die in anderen Staaten durch ganze Kabinette gemacht wird – fünfzehn und mehr Leute braucht es dazu, und bei uns nur sieben –, überlastet sind und ihre politische Führung zu wenig wahrnehmen können. Das ist bei sieben Personen klar, wenn man davon ausgeht, dass man den Staat nicht wie ein Unternehmen führt, wo man heute alle Verwaltungsräte verkleinert; ich weiss, dass der Trend in diese Richtung geht.

Die grüne Fraktion hat viel Sympathie für eine Verflachung der Hierarchie, also für ein Modell mit mehr Bundesräten. Aber – jetzt kommt das Aber -: In der Kommission hat Herr Bundesrat Blocher darauf hingewiesen – das war für mich einer der ausschlaggebenden Gründe, warum ich mich dem einstimmigen Entscheid der Kommission auf Rückweisung an den Bundesrat anschliessen konnte: Wenn im Moment tatsächlich eine Verwaltungsreform eingeleitet wird, dann ist es wirklich sinnlos, dass wir gleichzeitig eine Staatsleitungsreform besprechen, denn das hat ja einen ganz engen Zusammenhang. Wenn sich nämlich die Verwaltung tatsächlich einer grossen Reform unterzieht, wie das angekündigt wurde, hat das Auswirkungen auf die Staatsleitung und umgekehrt. Dass man das im Gesamtkontext reformieren muss, war für mich eines der überzeugenden Argumente, weshalb ich auch für Rückweisung an den Bundesrat bin.

Zum anderen muss ich aber sagen, dass Herr Maitre mit seiner Bemerkung der "léthargie" Recht hat: Herr Bundesrat Blocher hat das bundesrätliche Geschäft tatsächlich mit keiner Vehemenz vertreten, man hat die Lustlosigkeit aus allen Poren gespürt und begriffen, dass er nicht hinter der Vorlage steht. Wir haben eine neue Zusammensetzung des Bundesrates, und es kann vorkommen, dass die neuen Mitglieder nicht mehr hinter dem Geschäft ihrer Vorgängerinnen oder Vorgänger stehen. Aber wenn wir ihnen jetzt vom Parlament her etwas aufzwingen, was mit so viel Lustlosigkeit präsentiert wurde, so kann das ja nur schief gehen!

Aufgrund dieser beiden Argumente – weil eine Verwaltungsreform ansteht und weil der neue Bundesrat jetzt noch über die Bücher gehen können soll – schliesst sich die grüne Fraktion der Kommission an und sagt: Zurück an den Absender. Dieser soll sich selber einmal klar werden darüber, was eigentlich gehen soll, und dann mit etwas kommen, das kohärent ist und worüber wir dann neu befinden können.

Es ist uns nicht egal, was in der Staatsleitung geschieht, und dass Handlungsbedarf besteht, ist nach meiner Meinung und nach Meinung der Grünen gegeben. Aber der Handlungsbedarf muss auch von denen bejaht werden, die davon betroffen sind.

Gross Jost (S, TG): Die SP-Fraktion unterstützt die Rückweisung an den Bundesrat, mit dem Ziel, dass er eine umfassende Regierungs- und Verwaltungsreform prüft. Unser Kommissionssprecher, Herr Gross Andreas, hat schon sehr vieles über die Diskussion zu den verschiedenen Modellen gesagt, sodass ich mich hier kurz fassen kann.

Die Meinung unserer Fraktion ist hier klar die, dass die vom Bundesrat vorgeschlagene Zweikreisregierung oder auch das von der Mehrheit der ständerätlichen Kommission vorgeschlagene Stellvertretermodell doch die Gefahr in sich bergen, als Aufwisch der vom Volk abgelehnten Staatssekretärenvorlage empfunden zu werden, die ja beim Volk ohne Chancen blieb. Wir hatten mehr Sympathien für die Fassung des Ständerates – mit den neun Bundesräten bzw. Bundesrätinnen und der Verstärkung des Präsidialsystems –, die auf Antrag unserer Ständerätin Christiane Brunner durchgekommen ist. Aber aufgrund der Protokolle der ständerätlichen Debatte haben wir festgestellt, dass sich weder der Bundesrat noch der Ständerat – ich würde es einmal so sagen: – mit der notwendigen Sorgfalt mit diesem Modell auseinander gesetzt haben.

Natürlich kann man wie Kollege Maitre sagen, jetzt solle sich unsere Kommission einmal klar zu dieser Fassung des Ständerates äussern. Aber wir finden, dass man eine Regierungsreform nicht unabhängig von einer Verwaltungsreform diskutieren kann, weil Regierungs- und Verwaltungsreform stark zusammenhängen. Wir haben also den Auftrag zuhänden des Bundesrates erweitert, weil wir finden, man müsse auch eine Vorstellung davon haben, wie die Fachbereiche der Departemente aussehen, wenn man statt sieben neun Departemente einführt. Deshalb finden wir, obwohl wir in der Sache ähnliche Überlegungen anstellen wie Herr Maitre, dass die Rückweisung an den Bundesrat richtig ist.

Noch ein Wort zum Antrag Zisyadis: Wir haben ihn zwar nicht in der Fraktion diskutiert, aber ich glaube, die Meinung der Fraktion wiedergeben zu können. Auch Herr Gross Andreas hat schon etwas gesagt. Die Vorschläge von Herrn Zisyadis gehen sehr weit. Sie sind auf ein System der parlamentarischen Demokratie mit klaren Mehrheitsverhältnissen, Regierungspartei versus Opposition, zugeschnitten, nicht auf eine nach Proportionalität zusammengesetzte Regierung, die noch immer nach dem Konkordanzmodell funktioniert. Unser System gibt dem Parlament als Wahlbehörde des Bundesrates eine starke Rolle; das Gegengewicht besteht in den direktdemokratischen Rechten des Volkes, in einem institutionalisierten Misstrauensvotum gewissermassen. Mit diesen weit reichenden Vorschlägen stülpt Herr Zisyadis eigentlich Elemente der parlamentarischen De-



mokratie, wie sie bei uns eben nicht besteht, auf das bestehende System auf.

Die Änderungswünsche von Kollege Zisyadis zielen teilweise sicher in die richtige Richtung. Ich denke an die Quote für Regierungsmitglieder aus der lateinischen Schweiz oder an die Geschlechterparität. Aber andere sind systemfremd, und wieder andere – für uns vor allem die Volkswahl des Bundesrates – sind aus unserer Sicht unerwünscht.

Deshalb lehnen wir den Antrag Zisyadis ab.

Donzé Walter (E, BE): Ich könnte es ganz kurz machen und sagen: Ich beziehe mich auf Kollege Engelberger und antworte mit den vier Buchstaben DINB: Dem ist nichts beizufügen. Doch etwas möchte ich noch beifügen, und deshalb erlauben Sie mir doch zwei, drei Sätze.

Die lange Leidensgeschichte der Staatsleitungsreform zeigt, dass kein "feu sacré" mehr in der Sache ist. Kein "feu sacré" für eine Zweikreisregierung, auch kein "feu sacré" für die Neunerregierung gemäss Beschluss des Ständerates. Will der Bundesrat die Reform überhaupt noch? Macht es Sinn, ihn zu seinem Glück zu zwingen? Immerhin muss er die Richtung angeben. Er muss seine Regierungstätigkeit organisieren, und dazu gehört eben die Verwaltungsreform. Will das Parlament noch eine Staatsleitungsreform? Ich zweifle daran, weil das Argument der Finanzen derart stark geworden ist.

Was haben wir denn noch für eine Alternative? Die Alternative liegt in der Verwaltungsreform. Ist dafür Bedarf gegeben? Wir meinen in unserer Fraktion: ja. Aber wir müssen uns dazu zwei Fragen stellen. Erstens: Ist das Parlament bereit, seinerseits die Verwaltung zu entlasten, oder belasten wir die Verwaltung weiterhin – zum Teil sinnlos – mit Vorstössen? Zweitens: Will der Bundesrat sich anders organisieren? Dann muss der Bundesrat die Vorschläge machen, und deshalb sind auch wir für die Rückweisung an den Bundesrat.

Diese Rückweisung erlaubt einerseits neue Vorschläge aus der Praxis und stellt andererseits sicher, dass die Reform

AB 2004 N 276 / BO 2004 N 276

zusammen mit dem Parlament vorgenommen wird. Was wir nämlich nicht wollen, ist ein Kahlschlag. Wir wollen eine effiziente Verwaltung, und wir wollen, dass sich auch unsere Regierung effizient organisiert.

Joder Rudolf (V, BE): Die SVP-Fraktion unterstützt den Antrag der Kommission auf Rückweisung an den Bundesrat.

Die SVP ist mit den grundsätzlichen Zielen der Reform durchaus einverstanden. Es geht darum, die politische Führung zu stärken, den Bundesrat von Verwaltungsaufgaben zu entlasten und eine Effizienzsteigerung der Verwaltung zu erreichen. Für die SVP-Fraktion sind diese Stossrichtungen der Reform richtig und wichtig.

Die aktuelle Situation dieser Vorlage ist indessen alles andere als einfach. Nach langwierigen, über zehn Jahre dauernden Vorbereitungsarbeiten hat der Bundesrat am 19. Dezember 2001 dem Parlament diese so genannte Staatsleitungsreform unterbreitet. Kernstück der Vorlage ist die Schaffung einer Zweikreisregierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern. Der Ständerat fand jedoch an diesem Vorschlag überhaupt keinen Gefallen. Er hat einen Gegenvorschlag ausgearbeitet, und dieser besteht darin, die Zahl der Bundesrätinnen und -räte auf neun zu erhöhen und die Amtszeit des Bundespräsidenten zu erweitern.

In unserer Kommission brachte nun der bundesrätliche Vertreter sehr deutlich – und nicht lustlos, Frau Bühlmann! – zum Ausdruck, dass unsere Regierung dieses Neunermodell des Ständerates ganz klar nicht will und sich gegen die Erhöhung der Zahl der Exekutivmitglieder zur Wehr setzt. Es wurden verschiedene Gründe angeführt, insbesondere ging es auch um die Kostenfrage, denn es wurde in der Kommission bekannt gegeben, dass pro zusätzliches Departement die Zahl der Stellen um mindestens 100 erweitert werden müsste und dass die jährlichen Kosten ungefähr 18 Millionen Franken ausmachen würden. Das sind alles Auswirkungen, die nicht gerade ideal in die aktuelle finanzpolitische Situation passen, in der wir stecken.

Für die SVP ist klar, dass eine Staatsleitungsreform mit dem Inhalt einer Regierungsreform nicht ohne den Bundesrat vorgenommen werden kann. Der Bundesrat selber muss diese Regierungsreform prägend mitgestalten und muss die Reform auch ganz klar mittragen. Deshalb ist es wichtig, dass der Bundesrat auch in seiner neuen Zusammensetzung Gelegenheit erhält, dieses Geschäft noch einmal gründlich zu prüfen.

Für die SVP kommt aber noch ein weiterer Punkt hinzu: Es geht bei dieser Staatsleitungsreform nicht nur um die Überprüfung der Regierung, sondern es geht auch um die Überprüfung der Verwaltung, und diese Idee kommt im Antrag der Kommission zum Ausdruck. Deshalb wird im Rückweisungsantrag auch die Prüfung einer Effizienzsteigerung in der Verwaltung verlangt.

Schliesslich sollte aus unserer Sicht ein abgestuftes Vorgehen gewählt werden. Aus der Sicht der SVP sind die Auswirkungen des am 1. Oktober 1997 in Kraft gesetzten neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes auszuwerten. Zudem sollte eine neue Vorlage auf der Gesetzes- und Verordnungsstufe angesiedelt



werden und damit auf eine Verfassungsänderung verzichtet werden, dies mit dem Ziel, die politische Umsetzung rascher und einfacher zu ermöglichen.

Ich möchte Sie also im Namen der SVP-Fraktion bitten, dem Kommissionsantrag auf Rückweisung an den Bundesrat zuzustimmen, und ich möchte Sie gleichzeitig bitten, den Antrag Maitre abzulehnen. Es ist nicht so, wie Herr Maitre in seiner Begründung schreibt, dass wir versuchen wollen, dieses Geschäft loszuwerden. Wir wollen auch von der SVP her Reformen, aber es macht keinen Sinn, die Kommission zu beauftragen, ein Modell noch einmal zu prüfen und weiterzubearbeiten, von dem wir bereits jetzt klar und deutlich wissen, dass der Bundesrat es ablehnt.

Ich bitte Sie, im Sinne der Kommission zu entscheiden.

Lustenberger Ruedi (C, LU): Was lange währt, wird endlich gut! Ob diese Redewendung auch für dieses hier zur Debatte stehende Geschäft zutrifft, ist vermutlich mehr als fraglich. Aber seien wir ehrlich: Schon die Ausgangslage war nach dem negativen Entscheid von Volk und Ständen im Juni 1996, als der Souverän das so genannte Staatssekretärenmodell mit grosser Mehrheit ablehnte, alles andere als optimal. Dass sich der Bundesrat in Kenntnis dieses Volksentscheides für die Weiterbearbeitung des Geschäftes entschied, deutet doch mindestens darauf hin, dass er tatsächlich ein grosses Interesse an einer Reform hat oder mindestens 1998 noch hatte.

Was dann allerdings aus der Evaluation von verschiedenen Modellen herauskam, vermochte bei der Vorstellung der Botschaft vor zwei Jahren doch einigermaßen zu erstaunen. Man kann es von hier vorne nun nämlich drehen und wenden, wie man will, aber das so genannte Zweikreisemodell ist halt eben immer noch eine modifizierte – ich sage es: eine modifizierte – Variante des abgelehnten Staatssekretärenmodells. Mit der Präsentation dieses Modells hat der Bundesrat unseres Erachtens wenig Fingerspitzengefühl bewiesen. Es gab und es gibt noch heute in den Reihen unseres Parlamentes Leute, die schon seit fünf Jahren mahnen und vor der Gefahr einer Totgeburt warnen. Wenn ich von hier vorne eine politische Würdigung der ganzen Leidensgeschichte mache, werde ich den Verdacht nicht los, dass sich der Bundesrat im Laufe der Entwicklung nur noch halbherzig zur eigenen Idee bekannt hat. Aber ich bin sicher, dass Herr Bundesrat Blocher dazu noch eine Antwort geben wird.

Wenn nun der Ständerat eine andere Lösung vorschlägt, als sie der Bundesrat für sich in Anspruch nimmt, dann hat die Ständekammer vermutlich zwei gute Gründe dafür gehabt.

1. Der Ständerat hatte die politische Sensibilität, um zu erkennen, dass ein Zweikreisemodell politisch zu wenig abgestützt ist.
2. Der Ständerat hat erkannt, dass andererseits wohl eine breitere Verteilung der Arbeitslast in unserer Landesregierung durchaus angezeigt wäre.

Zu dieser breiteren Verteilung möchte ich noch ein paar Gedanken anbringen. Wir wissen, dass einerseits unsere Regierung als Kollegium wirkt und andererseits jede und jeder als Departementsvorsteherin oder -vorsteher zeitlich ausserordentlich stark belastet ist. Kommt dazu, dass im Moment die Grösse und die Arbeitslast der Departemente unterschiedlich – ich meine: zu unterschiedlich – sind. Schliesslich ist es eine Tatsache, dass die Zusatzbelastung, die ein Bundesrat oder eine Bundesrätin im Präsidialjahr zu bewältigen hat, ein besonderes Phänomen und einen Umstand darstellt, der in der jüngsten Vergangenheit mehrfach zu Diskussionen negativer Art Anlass gab.

Darf ich zum Schluss Sie, Herr Bundesrat Blocher, bitten, die in dieser Debatte und von diesem Pult aus ausgesprochene und angesprochene Verwaltungsreform in den Grundzügen etwas zu konkretisieren. Sie können damit beitragen, dass eine gewisse Konfusion, die jetzt ob dieser Ausgangslage in diesem Saal herrscht, ausgeräumt werden kann.

Die CVP-Fraktion unterstützt eine Rückweisung der Vorlage; die Mehrheit unserer Fraktion möchte allerdings die Vorlage an die Kommission zurückgewiesen haben, eine Minderheit möchte sie an den Bundesrat zurückweisen.

Blocher Christoph, Bundesrat: Diese Staatsleitungsreform, wie sie etwas hochtrabend heisst, hat eine fünfzehnjährige Geschichte hinter sich. Man muss sich schon deshalb fragen: Wie kommt es, wenn man etwas reformieren will, dass es fünfzehn Jahre braucht, bis man irgendein Ergebnis hat? Wurde hier das Problem gar nicht erkannt, oder wollte man ein Problem lösen, das sich im Lauf der Zeit nicht als Problem erwiesen hat, oder ist hier einfach ein ganz diffuses Verständnis der Reformidee und des Problems vorhanden?

Wenn man sich hier etwas in die Unterlagen vertieft, ist das tatsächlich so. Wenn man das auf einen Satz reduzieren müsste, würde das ungefähr so aussehen: Ein Parlament drängt zur Reform und Entlastung der Regierung, und eine Regierung bremst bei der Reform und bei ihrer eigenen Entlastung. Das ist deutlich er-



kennbar und hängt damit

AB 2004 N 277 / BO 2004 N 277

zusammen, dass das Problem nicht sauber eruiert worden ist. Das ist meine Betrachtung, nachdem ich die Geschichte dieser Reform etwas studiert habe.

Nun hat jemand gefragt: Will der Bundesrat überhaupt noch eine Reform? Sie müssen weiter fragen: Wollte der Bundesrat überhaupt einmal eine Reform – und zwar nicht nur in Form eines Lippenbekenntnisses –, wollte er sie überhaupt? Frau Bühlmann hat meine Lustlosigkeit bei dieser Debatte ins Feld geführt. Ich kann mich dafür nicht entschuldigen: Es war wirklich eine lustlose Haltung, die ich hier eingebracht habe, und ich bin froh, dass Sie sie erkannt haben. Abgesehen davon ist die lustvolle Vertretung von Geschäften durch Bundesräte in diesem Konkordanzsystem – ganz allgemein gesehen – nicht gerade eine hervorstechende Eigenschaft.

Warum diese Lustlosigkeit? Ich muss Ihnen sagen, nicht nur ich verspüre sie. Ich habe mit den anderen Bundesräten gesprochen. Die Quintessenz der Antwort auf die Frage, warum der Bundesrat dann diese Reform so beschlossen hatte, lautete: Ja, wir wollten eigentlich einmal fertig machen und sagen, jetzt hört es auf. Das ist einfach keine gute Grundlage.

Was heisst eigentlich "Entlastung des Bundesrates"? Jemand hat von einer zeitlichen Belastung gesprochen und von einer Entlastung von Arbeit. Das müssen Sie nicht tun. Sie müssen keine Bundesräte entlasten. Das Problem ist nicht, ob die jetzt lange arbeiten oder nicht. Sie sollen auch lange arbeiten, das ist in der Führung so. Aber die Frage lautet: Hat jemand, der zeitlich überlastet ist, die Möglichkeit und die Fähigkeit, sich zu entlasten? Er soll sich eben nicht entlasten, indem er weniger arbeitet, sondern indem er das Wichtigste tut und das weniger Wichtige nicht mehr tut.

Diese Reformbestrebungen führen aber davon weg. Sie können nicht eine Regierungsreform oder Staatsleitungsreform machen, ohne dass Sie die Verwaltung mit einbeziehen. Das ist gar nicht möglich. Das ist nämlich der Hauptbrocken: die Verwaltung unter dem Bundesrat. Der Bundesrat ist nicht ein frei schwebendes Gremium, das von einer Verwaltung getrennt ist. Sie können nicht einfach oben noch ein Zweikreisemodell machen oder neun Bundesräte einsetzen und den Rest bleiben lassen. Das ist nicht möglich. Es ist eine Einheit und muss also auch einheitlich betrachtet werden.

Frau Bühlmann, Sie haben gesagt, man sollte vielleicht viel mehr Bundesräte haben, es gebe im Ausland Kabinette mit vielleicht 20, 25 Ministern. Wenn Sie das sagen, gehen Sie von einem anderen Staatsmodell aus. Dann gehen Sie vom Modell von Regierung und Opposition aus. Sie gehen auch davon aus, dass die direkte Demokratie natürlich nicht mehr diesen Stellenwert hat, wenn sie überhaupt noch einen Stellenwert hätte. Das muss man sehen. Sie können ohne weiteres 20 Minister einsetzen, Sie können sie jederzeit abwählen, Sie können sie jederzeit ersetzen, und es werden nur Minister berufen, die die Richtung der regierenden Partei vertreten und keine andere. Etwas anderes kommt gar nicht infrage. Dann spielt die Zahl keine so grosse Rolle mehr, weil es nicht mehr diese Schnittstellen gibt.

Heute haben Sie verschiedene politische Meinungen und eine politische Führung im Bundesrat. Diese Meinungen müssen auf einen Nenner gebracht werden. Damit haben Sie viele Schnittstellen. Darum lehnt der Bundesrat neun, elf oder dreizehn Bundesräte entschieden ab – die Zahl spielt beim Grundsätzlichen keine grosse Rolle –, weil Sie damit die Zahl der Schnittstellen und den Koordinationsbedarf erhöhen. Das Problem hat eine Regierung im System mit Opposition und Regierung nicht. Also müsste man sich klar werden, ob man das will oder nicht.

Der Bundesrat geht von der heutigen Staatsform aus, mit einer starken Betonung der direkten Demokratie. Er schliesst sich übrigens beim Konkordanzgedanken den kantonalen Regierungsformen an, den Kantonen, die auch Regierungen haben, die nach Konkordanzgesichtspunkten, also aus Vertretern mehrerer Parteien zusammengesetzt sind, auch wenn sie sogar vom Volk gewählt werden. Das ist der Grundsatz; man müsste sich natürlich darüber klar werden. Der Bundesrat, aber ich glaube auch die Kommissionen und die meisten Parteien halten an diesem Konkordanzsystem fest. Damit sieht natürlich auch die Organisation der Regierung und der Verwaltung anders aus.

Wenn man davon ausgeht – ich teile diese Auffassung, aber nicht im Hinblick auf die zeitliche oder arbeitsmässige Belastung –, dass der Bundesrat eine unglaubliche Fülle von Geschäften zu behandeln hat, dann besteht die Gefahr, dass sich der Bundesrat gesamthaft mit sehr vielen Nebensächlichkeiten und nicht mehr mit der Hauptsache befasst. Das ist auch der Grund, warum sich immer wieder der Wille des Parlaments zur Staatsleitungsreform enorm verstärkt – Sie können die Geschichte verfolgen –, wenn es irgendwo schief gegangen oder die Führungsfähigkeit des Gremiums zu wenig hervorgekommen ist. Das hat das Parlament gemerkt: Hier ist vielleicht eine Überforderung, wenn Sie so wollen, im Gang. Ich würde das unterstützen.

Wenn Sie nun weiter heruntergehen in die Verwaltung, dann stelle ich fest, dass fast alles, auch Kleinigkeiten,



zum Bundesrat hinaufgestossen wird. Das ist zum Teil auch gesetzlich so angelegt, sodass ich sage: Die Verantwortlichen unterhalb des Bundesrates, die Amtsdirektoren, haben relativ viele Kompetenzen, aber viel zu wenig Verantwortung; das stimmt nicht überein. Sie können viel Geld ausgeben, sie haben viele Möglichkeiten, sie haben auch viele Freiheiten usw. – aber für Entscheide hinstehen, das müssen sie nicht! Sie stossen alles hinauf, bis zuunterst spricht jeder im Namen des Bundesrates, aber die Entscheide des Bundesrates sind durch diese selbst beeinflusst worden. Und da muss eine Verwaltungsreform ansetzen!

Es gibt einen organisatorischen Grundsatz, der für Staat und Politik überall gilt: Wenn Sie oben eine zu grosse Belastung haben, nützt es nichts, oben zu verbreitern – die Belastung wird dann nämlich noch grösser –, sondern Sie müssen schauen, dass die Kompetenzen, die Verantwortungen neu verteilt werden, und zwar nach unten. Aber das heisst nicht, dass man nach aussen nicht ganz klar die Verantwortung trägt. Der Bundesrat ist nach wie vor verantwortlich, auch wenn Sie den Unteren mehr Verantwortung geben für das, was unten passiert. Damit sind Sie bei der Führung der Verwaltung. Bundesräte werden ja nicht in erster Linie gewählt, um zu führen, sondern sie werden als politische Behörde gewählt. Also müssen Sie die Führungsfähigkeit auch unterhalb des Bundesrates verbessern.

Ich hätte mich nicht getraut, meine Lustlosigkeit so zu zeigen, wenn ich nicht gemerkt hätte, dass sie im Bundesrat auch vorhanden ist. Man hat widerwillig einer Reform zugestimmt, unter dem Druck von aussen, und das ist keine gute Voraussetzung, um ein Gremium und eine Verwaltung, die diesem Gremium untersteht, zu reformieren – das liegt in der Luft –, einfach damit man jetzt einmal sagen kann: Ja, wir haben auch einmal genug gehabt, jetzt haben wir einmal einer Sache zugestimmt. Das ist keine gute Voraussetzung, das führt am Schluss zu einem Scherbenhaufen, und das Ganze bringt dann nichts.

Das Modell mit neun Bundesräten wurde übrigens schon bei den Vorarbeiten ganz intensiv geprüft; das war nicht eine einmalige, neue Idee des Ständerates. Der Bundesrat hat sie damals aus meines Erachtens guten Gründen abgelehnt, und zwar nicht nur aus Kostengründen. Das war nicht der Hauptgrund, auch wenn das Modell infolge des höheren Koordinationsbedarfes natürlich wieder zu neuen Stäben und Organisationsstrukturen führt.

Nun, Sie sind der Meinung, man sollte die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen. Ich muss Ihnen sagen, das Zweikreisemodell ist natürlich die Folge davon, dass der Bundesrat gemerkt hat: Nein, nein, verbreitern kann man nicht, sonst wird es in der Koordination noch schlimmer. Darum hat er sich eigentlich mit diesem Zweikreisemodell angefreundet, aber er hat auch sofort gemerkt: Ah, die Delegierten Minister kommen dann auch an die Regierungssitzungen, die kommen auch an die Bundesratssitzungen. Hinter jedem Bundesrat sitzt dann also noch einer. Dann bekamen die Bundesräte Angst: Ja, dann haben wir ja vierzehn Teilnehmer – also geben wir ihnen kein Stimmrecht. Da muss

AB 2004 N 278 / BO 2004 N 278

ich Ihnen sagen, das wird keine Verbesserung bringen; das wird keine Verbesserung bringen, das ist eine Vermischung von verschiedenen Stufen, das ist nicht gut. Dann kommt noch die Freiwilligkeit: Die einen können einen solchen Delegierten Minister haben, wenn sie wollen, andere können auch zwei, drei haben, aber nicht zu viele. Es ist organisatorisch also nicht zu Ende gedacht.

Nun, ich wurde wegen der Verwaltungsreform angesprochen: Sie haben – nehme ich an – die Legislaturziele schon erhalten, und in den Legislaturzielen legt der Bundesrat Ihnen vor, was er in den nächsten vier Jahren machen oder nicht machen will. Dort ist festgehalten, dass der Bundesrat eine umfassende Verwaltungsreform prüfen will. Natürlich betrifft eine umfassende Verwaltungsreform auch die Regierung. Das eine kann man nicht ohne das andere tun; das geht nicht. Zweitens will er die Führungsfähigkeiten aller Gremien damit stärken – aller Gremien! Das ist dringend notwendig, damit dann eben die wesentlichen Dinge auf bessere Art zustande kommen. Und er will die Effizienz steigern, eine Sache, die an der Bundesverwaltung sehr kritisiert wird: die Effizienz – vor allem in wichtigen Dingen. Es hat nach dem TarMed-Entscheid zwei Jahre gedauert, bis die Tarife festgelegt worden sind usw. Das darf nicht sein, da muss die Effizienz gestärkt werden.

Ich glaube, wenn man das richtig macht, dann wird der Bundesrat die wesentlichen Dinge entscheiden können, aber er muss sich auch viel Zeit nehmen können für die wesentlichen Dinge, und das braucht in der Konkordanz mehr Zeit als im Regierungs-Oppositions-Modell, weil Sie die Meinungen austarieren müssen. Das kommt bei den zahlreichen Geschäften des Bundesrates – das habe ich gesehen – zu kurz. Sehr vieles kann einfach nicht ausdiskutiert werden, und was dann nicht ausdiskutiert ist, hängt in der Luft. Es wird dann entschieden, aber es findet kein Entscheidungsprozess statt, und das ist nie gut. Wenn man das verbessern kann, ist nicht mehr der Entscheid das Wesentliche, sondern der Entscheidungsprozess. Der Entscheidungsprozess ist bei einer guten Führung in der Regel noch wichtiger als der Entscheid: Wenn nämlich der Entscheidungsprozess stimmt, dann "kugelt" der richtige oder der am wenigsten schlechte Entscheid praktisch aus dem Gremium



heraus.

Darum glaube ich, dass der Bundesrat mit dieser Verwaltungsreform, zu der er sich entschlossen hat – wir haben übrigens in diesem Zusammenhang diese Staatsleitungsreform in der Diskussion erneut gestreift –, hier auf dem richtigen Weg ist. Ein NeunermodeLL, das würde ich Ihnen ganz abschlagen; und dem ZweikreismodeLL, habe ich Ihnen gesagt, stimmt der Bundesrat lustlos zu. Aber er hat ihm auch in der alten Zusammensetzung lustlos zugestimmt – da habe ich mich erkundigt –, und das hängt mit dem Druck von aussen zusammen.

Was Herr Zisyadis vorschlägt, das geht dann sehr viel weiter, und er hat Recht: Das sind natürlich die grundsätzlichen Fragen, ob diese Staatsform noch die richtige ist oder nicht. Die sind natürlich nicht abgedeckt durch eine umfassende Verwaltungsreform; aber da müssten Sie sich selbst entscheiden, ob Sie das wollen. Es ist ein Regierungs-Oppositions-System, doch es gibt einen starken Einfluss des Volkes; aber das berührt dann auch die direktdemokratischen Entscheide bei der Gesetzgebung.

Lehnen Sie den Beschluss des Ständerates sicher ab. Wenn Sie etwas wollen, nehmen Sie die Staatsleitungsreform des Bundesrates. Aber die Rückweisung an den Bundesrat, meine ich, ist Gewähr für eine bessere Lösung. Garantieren kann ich es Ihnen natürlich nicht.

Beck Serge (RL, VD): Monsieur le conseiller fédéral, j'aimerais, même si c'est difficile pour vous puisque vous n'êtes pas encore au gouvernement, savoir comment vous expliquez que ce rapport soit aussi maigre dans la réflexion – on a presque envie de dire rachitique –, en particulier pour ce qui concerne les problèmes de coalition, car lorsqu'on augmente le nombre de membres du gouvernement se pose la question de l'homogénéité de ce gouvernement, et donc, par conséquent, on débouche sur la question de la coalition.

Vous avez repris vous-même tout à l'heure ces mêmes considérations, ces a priori, ai-je envie de dire: coalition non compatible avec démocratie directe. On serait intéressé d'avoir un certain nombre d'approfondissements dans ce domaine, d'avoir un Conseil fédéral quatre-quatre, qui sort des ornières, même si c'est pour y revenir par la suite, pour voir d'autres systèmes que le train-train habituel. Est-ce possible? Est-il envisageable de donner une autre dimension à cette réflexion et de sortir de la routine de ce qui existe actuellement? Est-ce que ce ne sont pas là les vrais défis de la réforme de la direction de l'Etat?

Blocher Christoph, Bundesrat: Ich habe nicht gesagt, die direkte Demokratie sei unmöglich, wenn Sie Opposition und Regierung haben. Aber sie ist ganz massiv erschwert, das müssen Sie sehen.

Was ist eigentlich das Referendum? Es geht ja um die Referendumsdemokratie. Das ist ein oppositionelles System. Wenn Sie wie vorgeschlagen alle Parteien in der Regierung haben, dann haben Sie die Nachteile, die Sie im Ausland immer wieder sehen: Wenn in Notzeiten alle Parteien regieren, muss das nach kurzer Zeit geändert werden, denn es gibt kein Korrektiv durch das Volk. Aber wenn Sie ein System bestehend aus Opposition und Regierung haben, dann ist es natürlich so, dass die Opposition über zwei Systeme verfügt, nämlich einerseits über die parlamentarische Opposition – das ist auch richtig –, aber dann auch noch über eine Opposition von ausserhalb. Ich weiss nicht, ob das Regieren dann nicht ausserordentlich schwierig wird. Aber ich sage nicht, es sei völlig unmöglich. Wir hatten das ja auch, bis man die Konkordanz und die Mehrparteienregierung eingeführt hat. Aber es gab damals natürlich viel weniger Staatsgeschäfte.

Wenn Sie die Vorlage zurückweisen, dann können Sie kaum erwarten, dass der Bundesrat Ihnen eine Staatsreform vorlegt, in der diese grundsätzlichen Prinzipien geändert werden. Das ist, wie ich gemerkt habe, auch nicht Ihr Wille. Herr Zisyadis hat diesen Willen. Da müssten Sie ihm zustimmen, aber dann nehmen Sie von der heutigen Staatsform Abschied. Das geht dann wesentlich über das hinaus, von dem wir gesprochen haben.

Widmer Hans (S, LU): Herr Bundesrat, Sie haben in Ihren Ausführungen oft gesagt: "sich auf das Wesentliche konzentrieren". Wie sehen Sie das? Wer entscheidet bei der schweren Frage, was das Wesentliche ist, und nach welchen Kriterien wird entschieden? Welche Mechanismen kommen dabei ins Spiel?

Blocher Christoph, Bundesrat: Es ist selbstverständlich: Was wesentlich ist, muss die Regierung entscheiden oder, wenn das Parlament den Auftrag an die Regierung gibt, das Parlament. Welches sind die Hauptprobleme, die in diesem Staat, in dieser Verwaltung mit welcher Priorität zu lösen sind? Bei dieser Frage geht es um die Hauptregierungsaufgabe – überall, wo geführt wird. Dafür braucht es viel Zeit; die hat man in der Regel nicht, nicht wahr, wenn man zu viele Einzelgeschäfte hat; das ist das Problem. Aber dann müssen Sie gewisse andere Dinge weglassen. Das ist der fast noch schwierigere Entscheid: Es muss auch entschieden werden, was weggelassen wird. Alles machen und Prioritäten setzen können Sie nicht.

Sie können das Wesentliche nur tun, wenn viele ordentliche Dinge, die jetzt nicht erste Priorität haben, mit klaren Kompetenzen und Verantwortungen an einem anderen Ort gemacht werden. Ich bringe Ihnen ein Beispiel,



eine Verlängerung einer Tramkonzession in der Stadt Bern. Da gibt es einen Entscheid des Gesamtbundesrates, und dabei gibt es klare gesetzliche Vorschriften, wann eine Konzession zu erteilen ist. Sie sollten einmal untersuchen, was für ein Apparat da mit dem Ämterkonsultationsverfahren in der ganzen Bundesverwaltung in Gang gesetzt wird; für den Entscheid kumuliert sich das Ganze bis an die Spitze.

AB 2004 N 279 / BO 2004 N 279

Eine Verwaltungsreform könnte z. B. dazu führen, dass dies das entsprechende Departement oder sogar ein Amt entscheidet; und es gibt ein Rechtsmittelverfahren. Das wäre eine grosse Entlastung. Es ist ein kleines Beispiel, aber es gibt Hunderte solcher Beispiele. Oder Geschäftsberichte eines einzelnen Bereiches, eines Departementes: Muss der Gesamtbundesrat den Geschäftsbericht eines einzelnen Departementes absegnen? Sie müssen mal schauen, was das bedingt. Leute müssen prüfen, ob die Formulierungen stimmen usw., weil alle sieben die Verantwortung tragen. Das ist keine politische Frage, sondern Geschichtsschreibung; da wären wesentliche Vereinfachungen möglich. Das gäbe oben die Möglichkeit, das Wesentliche zu tun.

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Die Rückweisungsanträge Maitre und Zisyadis haben der Kommission natürlich nicht vorgelegen. Aber ich kann das Resultat vertreten, wonach wir an den Bundesrat zurückweisen möchten, auch wenn jetzt in die Argumentation bezüglich der beiden Anträge natürlich auch Persönliches einfließt und man nicht ganz genau und sicher weiss, wie die Mehrheit der Kommission argumentieren würde.

Herr Zisyadis, es ist schade, dass Sie gesprochen haben, ohne darauf einzugehen, was die Kommissionsprecher Ihnen vorher gesagt haben. Ich möchte ganz deutlich sagen – wir teilen die Meinung -: Wir wehren uns gegen die Diskreditierung der Politik! Das ist das, was ich am Schluss auch gesagt habe: Wir wollen nicht, dass die Politik entmachtet wird, wir wollen einen Beitrag gegen die Entmachtung des Politischen leisten. Aber wenn Sie die Volkswahl des Bundesrates vorschlagen, übermarchen Sie total, weil Sie dann das Parlament diskreditieren.

Sie können aus der Situation in Frankreich Folgendes lernen: Wenn der Präsident – die Exekutive – die gleiche Legitimation hat wie das Parlament, dann hat das Parlament noch viel weniger zu sagen. Das Parlament ist gegenüber der Exekutive und gegenüber der Verwaltung ohnehin schwächer geworden in den letzten zwanzig Jahren. Dieser Punkt Ihres Rückweisungsantrages ist z. B. völlig abzulehnen. Dieser Punkt wird schon von jenen eingebracht, die auf der ganz anderen Seite des Spektrums sind; so hat die SVP ja gesagt, dass sie die Direktwahl des Bundesrates durch das Volk verlangt, wenn Herr Blocher nicht gewählt würde.

Des Weiteren übernehmen Sie auf der Liste in Ihrem Rückweisungsantrag die ganze Hierarchiebildung vieler anderer Staaten. Sie verkennen meiner Meinung nach dadurch die politische Kultur der Schweiz, die eben republikanisch ist und nicht hierarchisch. Sie können diese Vielfalt nur integrieren, wenn Sie auf die Hierarchisierung verzichten und die Integrationsfunktion des Systems inklusive der Regierung betonen.

Das finde ich ganz wichtig: Wir sollten differenzierter miteinander diskutieren, als Sie das tun, indem Sie uns das einfach an den Kopf werfen. Meiner Meinung nach beinhaltet Ihr Rückweisungsantrag Dinge, die ich auch diskutieren möchte – ich komme dann auch in der Antwort auf das Votum von Herrn Blocher darauf zurück.

Ich glaube, wir müssen Systemfragen stellen, denn es geht nicht nur um eine Verwaltungsreform oder um eine technische Regierungsreform; wir können uns heute nach dem 10. Dezember 2003 – wie ich versucht habe aufzuzeigen – den Systemfragen nicht ganz entziehen.

Zu Herrn Maitre, ganz offen gesagt: Die CVP-Fraktion hat in der Kommission nicht gesagt, was sie möchte. Ich habe gespürt, dass sie wahrscheinlich eher dem Ständerat folgen würde, wie die SP-Fraktion auch. Aber wir zwei zusammen haben in der Kommission keine Mehrheit. Wenn Sie dieses Geschäft an die Kommission zurückweisen, dann wird es beerdigt. Da können Sie ganz sicher sein, denn Sie können zählen. Wir können die anderen nicht vergewaltigen. Wenn Sie dem Geschäft eine Chance geben, dann können Sie es nur zusammen mit dem Bundesrat retten. Wenn Sie es an die Kommission zurückweisen, wird die Kommission für nichts eine Mehrheit haben, aber eine Mehrheit gegen alles. Wir wollen das nicht. Deshalb können Sie es nur an den Bundesrat zurückweisen, damit er eines Besseren belehrt wird und selber – in der neuen Zusammensetzung – sagt, was er will. Dann können wir wieder mit ihm darüber reden und eine Mehrheit finden. Also, ich würde nicht so einfach mit dem "Gummi"-Vorwurf hantieren, sonst muss ich sagen: Wenn wir Gummi sind, dann sind Sie Schaumgummi! Dann landet man höchstens sanfter, aber man landet und ist beerdigt.

Vielleicht noch zwei Bemerkungen auf den Diskurs von Herrn Blocher: Ich habe mir die ganze Zeit überlegt, Herr Bundesrat Blocher, wie Sie als Nationalrat Blocher auf den Diskurs des Bundesrates Blocher reagieren würden. Ich glaube nämlich, Sie hätten dann gesagt: Es ist ja natürlich selbstverständlich, dass sich der Bundesrat nicht selber reformieren kann. Man kann sich ja nicht an den eigenen Haaren aus dem Sumpf ziehen.



Man ist als Bundesrat mit der Nase immer zu nahe an der Scheibe und sieht das Ganze nicht. Denn Sie haben eigentlich selber am Schluss zugegeben, dass ein Reformbedarf existiert, als Sie gesagt haben, die Geschäfte seien viel zahlreicher geworden und dass Sie in dreissig Bereichen mehr Kompetenzen hätten als 1945. Das zeigt, dass Sie mehr zu tun haben. Sie haben jetzt eigentlich hier nicht gesagt, dass Sie auf Ihre Erfahrung als Industrieller rekurrieren und die Hierarchisierung vorantreiben möchten. Das habe ich gut gefunden. Aber um die Systemfrage kommen Sie nicht ganz so einfach herum. Denn es stellt sich die Frage, ob das Konkordanzmodell von 1959 heute noch genauso funktionieren kann; denn 1959 hatte die Zauberformel nicht nur die mathematische Grundlage 2–2–2–1, sondern in 90 Prozent der politischen Fragen waren sich die vier Parteien einig.

Heute gibt es Böse, die sagen, sie seien sich nur noch in 10 Prozent der Fragen einig und in 90 Prozent uneinig. Dann ist die Beanspruchung der Exekutive bei der Konsensfindung enorm gestiegen – und das noch unter einem ungleich stärkeren Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit, die auch immer versucht, sie auseinander zu treiben. Deshalb hat meiner Meinung nach Herr Beck schon Recht. Er sagt, wir würden Sie bitten, diese systemspezifischen Fragen in dem, was nach der Rückweisung kommt, nicht ganz zu ignorieren, weil wir nur so dann für eine vertiefte, bessere Konkordanz plädieren können.

Zusammengefasst: Wir können es nur mit dem Bundesrat versuchen. Wir können nicht ohne Regierung eine Regierungsreform machen. Wenn das zu einer Beerdigung führt – das ist nicht ausgeschlossen, wenn wir Herrn Blocher zugehört haben –, dann lieber eine gemeinsame als eine, die das Parlament selber macht, und dann lacht sich der Bundesrat noch ins Fäustchen.

Zisyadis Josef (-, VD): Est-ce que vous croyez véritablement que lorsque les socialistes ont lancé, avant-guerre, par deux fois des initiatives pour l'élection du Conseil fédéral par le peuple, leur objectif était de discréditer le Parlement?

Gross Andreas (S, ZH), für die Kommission: Non, c'est une réaction assez normale. Es stimmt, 1901 und 1939 hat die SP zwei solche Initiativen lanciert, als sie noch nicht in den Bundesrat kam, obwohl sie bei den Nationalratswahlen die stärkste Partei geworden war; sie hat sich so gegen diese Diskriminierung gewehrt. Aber sie hatte die Erfahrung mit de Gaulle noch nicht gemacht. 1962 kam erst nach 1939. Wir dürfen klüger werden aus der Geschichte, daraus, wie es die anderen gemacht haben. Alle Erfahrungen auch auf der kantonalen Ebene zeigen: Wenn man die Regierung direkt wählt, hat das Parlament einen strukturellen Nachteil. Wir brauchen eine starke Regierung, ein starkes Parlament und einen starken Einfluss des Volks. Das ist jedoch kein Nullsummenspiel. Sie können alle drei stärken, ohne jeweils ein anderes Element zu schwächen. Das ist die Kunst, die wir versuchen sollten.

AB 2004 N 280 / BO 2004 N 280

Blocher Christoph, Bundesrat: Herr Gross hat mich gefragt, wie ich reagieren würde, wenn ich im Parlament wäre. Es ist selbstverständlich so, dass sich der Bundesrat nicht selbst aus dem Sumpf ziehen kann – er ist nicht im Sumpf. Nein, da bin ich jetzt schon dabei, und ich habe noch nie das Gefühl gehabt, wir seien im Sumpf. Aber es ist in der Form nicht ideal; das ist schon lange festgestellt worden.

Ich muss Ihnen sagen: Sie können es nicht ohne den Bundesrat machen! Wir haben jetzt doch beim Bundesgericht genau die gleiche Situation gehabt: Wir wollten eine Bundesgerichtsreform durchführen, die dieses Gericht hätte entlasten sollen und bei welcher das Bundesgericht am Schluss geschlossen Nein gesagt hat. Sie haben von einem kooperativen Modell gesprochen. Ich komme aus der Wirtschaft, wo ja nicht das kooperative Modell besteht. Das hätten wir nie gemacht – einen Bereich zu reformieren, wo nachher alle in diesem Bereich dagegen gewesen wären. Das sind keine Widersprüche!

Und was die Systemfrage betrifft, die Sie hier aufgeworfen haben: Es wird sich zeigen, ob es zu einer Systemreform kommt. Man muss etwas aufpassen, denn das sind keine klaren Begriffe. Aber ich habe das Gefühl, der Bundesrat ist offen für diese Reform. Sie sagen, ich hätte durchblicken lassen, dass vielleicht auch nichts entsteht: Das habe ich bei jeder Sache, das ist die Bescheidenheit, zu sagen: Ich versuche ein Scheitern zu verhindern, aber ob wirklich etwas daraus entsteht, das weiss ich nicht.

Christen Yves (RL, VD), pour la commission: Mon collègue, le rapporteur de langue allemande, et Monsieur le conseiller fédéral ont eu le mot de la fin: "Der Bundesrat ist offen für eine Reform", et cette réforme, nous voulons la faire ensemble. Si nous devons l'enterrer, alors faisons-le également ensemble, mais nous ne le souhaitons pas.



S'agissant de la proposition de renvoi Zisyadis, qui s'est un peu fait plaisir – mon propos n'est pas péjoratif –, je dois quand même avouer qu'il y a eu un changement le 19 octobre, mais pas à un tel point que nous ayons à changer l'entier de notre système politique s'agissant de l'élection du gouvernement par le peuple. Monsieur Gross y a répondu. Probablement qu'un autre parti populaire a aujourd'hui moins d'intérêt à cela puisque, depuis le 10 décembre dernier, il a deux membres au sein du Conseil fédéral. Mais également vos autres propositions, Monsieur Zisyadis, sont tellement "décoiffantes" qu'elles ne trouveraient pas, ni au Parlement ni dans le peuple, un accueil favorable, et ce serait donc carrément enterrer la réforme que de vous suivre.

En ce qui concerne la proposition de renvoi Maitre, nous nous sommes posé la question de savoir si la commission devait poursuivre ses travaux après un temps d'arrêt, après avoir demandé un rapport au Conseil fédéral. Quand j'entends aujourd'hui Monsieur Blocher dire: "Nous sommes d'accord de collaborer à une réforme de la direction de l'Etat, mais aussi à une réforme de l'administration", alors je pense que la solution est bonne. Nous avons longuement hésité sur la possibilité de recourir à nos propres forces et de poursuivre nous-mêmes nos travaux, mais cette solution est la meilleure et nous permet de continuer.

J'aurais une certaine crainte à accepter votre proposition, Monsieur Maitre, parce que finalement, la commission, sans avoir de "feed-back", de retour de la part du Conseil fédéral, pourrait finir par ne pas entrer en matière, selon les forces politiques en présence. Mais je crois qu'aujourd'hui, il y a une très grande majorité de ce conseil qui suivra la commission après avoir entendu les propos de Monsieur le conseiller fédéral, qui est très ouvert pour réaliser une réforme. Laquelle? Nous verrons quand le Conseil fédéral nouvelle formule nous aura fait part de ses intentions.

Je vous invite donc à adopter la proposition de la commission.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

L'entrée en matière est décidée sans opposition

Präsident (Binder Max, Präsident): Wir stimmen nun über die Rückweisungsanträge ab.

Erste Abstimmung – Premier vote

Für den Antrag der Kommission 156 Stimmen

Für den Antrag Zisyadis 4 Stimmen

Zweite Abstimmung – Deuxième vote

Für den Antrag der Kommission 140 Stimmen

Für den Antrag Maitre 23 Stimmen