



09.3155

**Motion Burkhalter Didier.
Regierungsreform.
Zentrales Thema
in der nächsten Legislaturplanung****Motion Burkhalter Didier.
Réforme du gouvernement.
Une priorité du prochain
programme de législature**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.09

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.09.09

Präsident (Inderkum Hansheiri, zweiter Vizepräsident): Bei dieser Motion haben wir es insofern mit einer Besonderheit zu tun, als die Antwort des Bundesrates noch nicht vorliegt. Der Bundesrat hat dem Büro und auch dem Motionär mitgeteilt, er möchte die Angelegenheit noch vertieft prüfen. Er sei daher nicht in der Lage, bis zu dieser Sommersession eine Antwort zu liefern. Nachdem das Geschäft bereits traktandiert war, hat das Büro den Motionär ersucht, ihm mitzuteilen, ob er daran festhalte, dass dieses Geschäft in dieser Session zu behandeln sei. Der Motionär hat nach Rücksprache mit den Mitunterzeichnern erklärt, er möchte, dass die Motion in dieser Session behandelt werde.

Burkhalter Didier (RL, NE): Par cette motion, je demande donc de faire de la réforme du gouvernement une des priorités du prochain programme de législature. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle on ne pouvait pas retirer cette motion de l'ordre du jour: si l'on demande une priorité puis que la première chose que l'on fait consiste à retirer l'objet de l'ordre du jour, alors cela ne donne pas tout à fait le signal souhaité. Cette motion vise à rendre effective cette priorité dans le cadre du prochain programme de législature. Cette démarche est née d'une réflexion commune tout d'abord à deux d'entre nous – Monsieur Bürgi et moi-même –, puis ensuite à plusieurs d'entre nous, représentant plusieurs courants d'idées, pour ne pas dire tous, de ce conseil. Ces différents courants d'idées nous ont en fait incités à faire un seul et même constat qu'on peut résumer en une formule: la réforme du gouvernement est certes un serpent de mer, mais elle est aussi et surtout une nécessité. Et c'est une nécessité depuis longtemps, depuis trop longtemps – près de vingt ans –, sans qu'on en ait encore concrètement tiré les conséquences. Il s'agit maintenant d'attraper ce serpent de mer et de trouver une solution.

La nécessité de la réforme apparaît naturellement lorsqu'on analyse objectivement la réalité. Même si notre système est fondamentalement bon, il mérite des adaptations. Le problème ne réside pas tant dans la surcharge du gouvernement, mais plutôt dans la difficulté croissante à gouverner pour deux raisons essentielles: D'une part, il y a le cloisonnement fédéral – la départementalisation – qui crée de fait sept gouvernements au lieu de n'en consolider qu'un seul. Le principe de base de la concordance et du consensus se heurte à l'évolution de la société vers plus de personnalisation, plus de médiatisation, plus de profils partisans. Cette évolution frappe aussi le Conseil fédéral. J'y pensais encore ce matin en écoutant la manière dont Monsieur le conseiller fédéral Leuenberger défendait avec une conviction un peu "spéciale" la position du Conseil fédéral sur la question de la création d'une banque postale. Il était quand même assez évident qu'il y avait là-dedans une position du Conseil fédéral qui n'était pas vraiment défendue. On sait que c'est un jeu politique; mais, à la longue, c'est un jeu politique dangereux pour l'institution. Au fond, dans notre système politique, le risque existe que ce revers

AB 2009 S 697 / BO 2009 E 697

de la médaille prenne progressivement plus de place que la médaille elle-même.





D'autre part, la complexité et l'interdépendance des thèmes politiques, leur internationalisation croissante mettent de plus en plus au défi les solutions suisses traditionnelles. La Suisse institutionnelle semble parfois prendre un temps de retard, comme si elle était suspendue, comme si elle était surprise de voir que le monde a changé, qu'il faut se poser de nouvelles questions sur notre place dans cette globalité. Pensons au tremblement de terre qui touche la place financière et à sa future stratégie ou encore aux questions de fond qui accompagnent – difficilement – la politique de sécurité.

Malgré la nécessité d'agir, il n'y a eu que très peu de progrès dans ce domaine depuis des années. Pourquoi? En fait, chaque élan a été suivi d'un coup de frein, cela depuis le premier projet du début des années 1990 – stoppé net par le refus du peuple en 1996 – jusqu'à l'attitude que l'on peut qualifier de résignée du Conseil fédéral lorsqu'il a décidé il y a à peu près une année de ne pas poursuivre ses réflexions à l'interne. Il est vrai que le Conseil fédéral vient de faire savoir, et c'est positif, qu'il allait en effet à nouveau réfléchir à la question. Mais il est révélateur de constater qu'à la première occasion, en l'occurrence après le dépôt de cette motion ainsi que de celui d'une intervention déposée au Conseil national qui va dans le même sens, le Conseil fédéral décide de renvoyer sa prise de position, alors même qu'il aurait pu, et même dû, à mon avis, saisir l'occasion d'intégrer le nouvel élan du Parlement dans sa propre démarche qui, finalement, vise aussi les mêmes objectifs.

Ce n'est surtout pas une critique à votre égard, Madame la chancelière. Je vous remercie d'ailleurs tout spécialement de votre présence, même si vous ne pourrez, j'imagine, pas vraiment nous communiquer aujourd'hui une position très solide sur le fond.

Pour augmenter les chances de réussite cette fois-ci, la réforme du gouvernement devrait être plus globale. Elle devrait être soutenue par les deux institutions, exécutive et parlementaire. Jusqu'à présent, les projets lancés présentaient toujours une faille en la matière. Soit ils étaient trop sectoriels, ne concernant, par exemple, qu'un département – on a beaucoup parlé de la formation, de la sécurité et des motions y relatives n'ont pas encore vraiment reçu de réponses complètes –, soit il s'agissait d'une réflexion seulement du gouvernement ou dans le cadre du Parlement uniquement, ce qui se révèle tout simplement insuffisant pour transformer l'essai.

Il faut donc une volonté politique concrète, contraignante et partagée par le Parlement et le gouvernement, tout cela assorti d'une méthode et d'un agenda. Et la motion que nous vous proposons contient précisément tous ces éléments. Le cadre du programme de la législature se réfère explicitement à la collaboration active entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il s'agit d'un espace institutionnel un peu spécial de débat commun, qui se situe évidemment au tout début de la législature et, en l'occurrence, au tout début de la prochaine législature. Bref, on programme là en quelque sorte malgré tout un élan qui peut devenir naturel.

Deux brefs rappels encore concernant le programme de la législature: tout d'abord, la Constitution elle-même favorise précisément ce travail commun, puisqu'elle prévoit "que l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes des activités de l'Etat". Ensuite, le message de l'année dernière sur le programme de la législature, qui nous accompagne cette fois-ci, insistait clairement sur le fait que les travaux sur le programme de la législature doivent aboutir aux projets et aux engagements à moyen terme du gouvernement et du Parlement. Selon la motion, cette démarche doit permettre d'élaborer sur le fond un projet d'ensemble, avec une nouvelle composition des départements visant à améliorer les synergies, à mieux cerner les priorités de l'action gouvernementale de ces prochaines décennies. Le projet devra aussi comporter une réflexion relative à la présidence du Conseil fédéral, à son rôle, à ses prérogatives dans les domaines de la conduite, de la coordination, de la communication également, tout spécialement en ce qui concerne la dimension internationale.

C'est dans cet esprit, un esprit de nouveau départ, mais avec la ferme intention cette fois-ci d'aller jusqu'au bout – peut-être un peu naïvement, mais il faut espérer de temps à autre –, que je vous demande de bien vouloir adopter ma motion, malgré la non-prise de position du Conseil fédéral qui, je peux quand même l'imaginer, aurait pu être positive.

Bürgi Hermann (V, TG): Wenn ich hier zu dieser Motion spreche, so deshalb, weil ich vor einiger Zeit selbst Urheber von Vorstössen in diesem Bereich war. Frau Bundeskanzlerin, Sie mögen mich entschuldigen, wenn ich jetzt vielleicht etwas hart dreinfahre. Das betrifft nicht Sie und geht nicht an Ihre Adresse, aber ich bitte Sie, es an den richtigen Ort zu übermitteln.

Das Parlament hat meine Motion 05.3360, "Ein Departement für Bildung, Forschung und Innovation", im Jahre 2005 angenommen. Während meiner Zeit als Präsident der SiK-SR haben wir im Weiteren eine Kommissionsmotion für ein Sicherheitsdepartement eingereicht. Auch diese Motion, die Motion 07.3278, wurde angenommen. Ich stelle fest, dass der Bundesrat – ich habe das in diesem Saal schon einmal gesagt – sich in dieser Beziehung offensichtlich um Aufträge des Parlamentes foutiert. Ich muss Ihnen sagen: Dieses Verhalten ist für mich inakzeptabel. Ich unterstütze deshalb die Motion Burkhalter, denn ich bin der Meinung, hier müsse



nachgedoppelt werden.

In der Sache selbst ist es für mich schlechterdings unverständlich und unerklärlich, dass der Bundesrat als Führungsgremium – es geht hier um die Frage, wie der Bundesrat sich als Führungsgremium organisiert – diesen Vorstoss nicht aufnimmt und nicht endlich bessere Strukturen schafft. Ich glaube, es gibt niemanden, der nicht davon überzeugt ist, dass beispielsweise – ich nehme das jetzt wieder auf – ein Bildungsdepartement ein Anliegen ist, dem man sich schlechterdings nicht entziehen kann. Jetzt werden wir dann wieder diskutieren. Wir haben hier eine Vorlage als Musterbeispiel: das Bundesgesetz über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich (HFKG). Das ist das beste Beispiel. Da sind zwei Departemente involviert, das EVD und das EDI. Wenn man diese Schnittstellenproblematik und all das betrachtet, was damit verbunden ist, dann muss man gar nicht mehr weiter ausholen, denn es ist völlig einsichtig, dass diese Bereiche zusammengeführt werden und von einem Ort aus geführt werden müssen.

Beim Sicherheitsdepartement geht es um das Gleiche; ich hole jetzt nicht weiter aus. Ich bin einfach der Meinung, man müsse das nicht noch vertieft prüfen. Es geht um einen Entscheid, den dieses Gremium, d. h. der Bundesrat, zu fällen hat. Natürlich hat es dann auch Konsequenzen innerhalb der Verwaltung usw., aber das kommt erst danach.

Ich spreche jetzt zu meinem Kollegen Philipp Stähelin: Als er in die Regierung des Kantons Thurgau kam, haben wir innerhalb eines halben Jahres eine Departementsreform gemacht. Es ist nicht eine Frage von Experten; die Frage ist, ob das politische Gremium gewillt ist, in seinem Führungsbereich die entsprechenden Strukturen zu schaffen. Ich bitte Sie, Frau Bundeskanzlerin, das dem Bundesrat zu übermitteln. Er soll endlich seine Führungsverantwortung wahrnehmen und diese Entscheide treffen. Das wollte ich einfach noch anfügen. Wir sollten diese Motion jetzt annehmen. Zum Schluss – dann werde ich wieder ganz friedlich -: Die Tatsache, dass der Bundesrat keine Antwort zu dieser Motion geliefert hat, ist symptomatisch für sein Verhalten in dieser Frage: Er will einfach nicht. In diesem Staate gibt es aber doch eine Hierarchie. Und jetzt sagen wir: Wir wollen!

Stadler Hansruedi (CEg, UR): Weil in absehbarer Zeit – vermutlich, eventuell, wahrscheinlich, vielleicht – beim Bundesrat eine personelle Erneuerung anstehen dürfte, wäre der Zeitpunkt für das Angehen einer Neugliederung der Departemente eigentlich sehr, sehr günstig. Ich denke, solche

AB 2009 S 698 / BO 2009 E 698

Eingriffe muss man immer machen, wenn es einen Wechsel in der Regierung gibt; sonst wirken alle auf eine Bestandesgarantie hin.

Alles steht und fällt aber mit einer Frage – wir müssen eigentlich gar nicht lange diskutieren -: Es kommt einzig und allein darauf an, ob der Bundesrat will oder nicht will. Bisher wollte er nie; das war auch bei der Verwaltungsreform so. Der Bundesrat kann sich – das müssen wir insofern zur Kenntnis nehmen – auf die Organisationsautonomie berufen. Wir haben ihm diese Organisationsautonomie zugebilligt. Zur Organisationsautonomie des Bundesrates gehört auch die Frage der Neugliederung der Departemente. Wenn er aber weiterhin nicht handeln will, dann muss sich das Parlament einmal überlegen, ob es ihm diese Organisationsautonomie nicht wegnehmen will. Das wäre grundsätzlich falsch, aber man müsste es sich angesichts des wirklich ständigen Nichthandelns überlegen.

Recordon Luc (G, VD): Je suis partisan de la motion Burkhalter parce que je crois que nous avons trop laissé traîner cette affaire. Depuis aussi longtemps que je me souviens avoir entendu parler de politique fédérale – et cela fait un moment –, on entend dire que le Conseil fédéral est surchargé, qu'il lui manque les moyens d'assumer intégralement l'ensemble de ses tâches, notamment en comparaison internationale.

Il y a eu évidemment des essais, par exemple celui, malheureux, dans les années 1990, d'introduire des secrétaires d'Etat. Pour autant, on a l'impression que c'était surtout des considérations financières et un manque de prise de conscience de l'acuité du problème qui ont fait échouer ce genre de réforme.

Il vient donc à son heure de rattacher le grelot – si je peux employer cette expression familière – et je pense que l'échelle de temps et la méthode proposées aujourd'hui par la motion sont assez adéquates. Il y a aussi un avantage, c'est que cela va de toute façon prendre quelques années pour élaborer une proposition ou des variantes et que, cela a été relevé, il peut y avoir des changements dans les personnes en place. On peut imaginer que des personnes qui arrivent plutôt au terme de leur carrière de conseillers fédéraux sont assez bien placées pour faire part de leur expérience avec une certaine prise de distance et sans grands enjeux personnels, du fait que très vraisemblablement la réforme ne les touchera pas personnellement puisqu'elle s'appliquera vraisemblablement après leur départ. Ce n'est évidemment pas le cas pour tous les membres du Conseil fédéral, mais pour un certain nombre d'entre eux.



Sur le fond, je voudrais peut-être relever que face aux problèmes qui nous sont posés, deux me paraissent essentiels: la surcharge, bien entendu, mais aussi, me semble-t-il, la difficulté du Conseil fédéral à se plonger dans le travail vraiment stratégique; et cela, c'est une chose qui est décisive, qu'on retrouve parfois aussi d'ailleurs dans certains gouvernements cantonaux. Pour faire de la stratégie, il faut avoir du temps, il ne faut pas être pris par l'urgence; notamment en période de session, on se rend bien compte que nos conseillers fédéraux sont mis sous pression. Et il y a d'autres facteurs de pression sur le plan du temps, c'est le facteur international ces temps-ci. Donc, de toute évidence, il leur faut une aide; il leur faut être appuyés par des gens proches qui soient presque des alter ego à même de les soulager d'une partie de leur fardeau. Alors est-ce que cela doit être des secrétaires généraux de départements – très politiques? Est-ce qu'il faut renforcer ce staff-là? Est-ce que ce doit être des secrétaires d'Etat qui aient une certaine autonomie politique, mais qui soient presque quand même en symbiose, devrais-je dire, avec les conseillers fédéraux? On peut hésiter sur les solutions.

Je relève aussi que la question de la présidence du Conseil fédéral, si elle devait être attribuée de manière fixe par exemple pour une législature, aurait certainement la conséquence qu'on ne pourrait plus maintenir la répartition actuelle des départements, déjà extrêmement chargés – pensez au Département fédéral de l'intérieur –, et répartir sur les autres conseillers fédéraux en place. Donc cela impliquerait, me semble-t-il, presque automatiquement une augmentation de leur nombre.

Voilà un certain nombre de réflexions que je tenais à lancer et je ne peux qu'encourager l'assemblée à suivre l'auteur de la motion.

Gutzwiller Felix (RL, ZH): Ich möchte ebenfalls kurz begründen, weshalb ich die Motion unterzeichnet habe und Sie bitte, sie ebenfalls zu unterstützen. Ich habe wirklich kein Verständnis dafür, dass wir keine Äusserung des Bundesrates zu diesem wichtigen Thema haben.

Wann hat Herr Kollege Burkhalter diese Motion eingereicht? Am 18. März 2009. Man erinnert sich vielleicht noch, auch wenn es schon ziemlich lange her ist: Das war mitten in der Finanzkrise. Was hat uns diese Finanzkrise gezeigt? Ohne jetzt die ganze Vergangenheit bewältigen zu wollen: Der Bundesrat täte recht daran, über sein Krisenmanagement nachzudenken, über seine Führungsmöglichkeiten, über seinen Führungsrhythmus. Man hat uns gesagt, Finanzkrisen könnten nur am Mittwoch stattfinden, weil der Führungsrhythmus des Bundesrates "einmal pro Woche" ist. Sie sehen, es gäbe genügend Gründe für ein Nachdenken in diesen Bereichen. Entscheidungen in Krisen, Entscheidungstempo: Das sind Themen der globalisierten Welt. Darauf nicht eintreten zu wollen – ich glaube, das ist keine Antwort.

Es kommt die Frage des Präsidiums hinzu, die Herr Burkhalter hier zu Recht anspricht. Wir müssen uns diese Frage stellen; es geht um die Frage der Kontinuität in den Aussenbeziehungen, in den heute wichtigen Geflechten, mit einer kleinen Schweiz im globalisierten Umfeld. Das ist ein absolut zentrales Thema; dazu muss sich der Bundesrat äussern.

Ich bitte Sie also auch, diese Motion anzunehmen.

Leuenberger Ernst (S, SO): Mir fällt bei dieser Diskussion über eine Regierungsreform Folgendes auf: Für eine Regierungsreform begeistern sich immer jene, die noch nicht im Bundesrat sind; all jene, die Bundesrat werden, verlieren sozusagen über Nacht den ganzen Enthusiasmus und finden, sieben seien mehr als genug, fünf würden genügen, sieben seien schon zu viel. Ich erinnere mich an die Sieben-neun-Diskussion. Von daher hätte ich es begrüsst, wenn wir diese Motion behandelt hätten, nachdem eine bundesrätliche Antwort vorgelegen hätte, denn das ist nun wirklich ein Thema, zu dem ich eine Stellungnahme haben möchte. Aber ich will den Ablauf nicht stören. Es kommt so rund alle vier, fünf Jahre einmal vor, wenn wieder ein grosses Revirement im Bundesrat bevorsteht, dass die Aspiranten sagen, eine Reform müsse her. Jene, die es noch erleben werden, werden ja dann sehen, was geschieht.

Aber damit wir uns nicht zu sehr über meine Schelte an die Adresse der Aspiranten freuen – es gibt eine zweite Geschichte: Das Parlament hat die Tendenz, immer nach Führung zu rufen; wenn dann der Bundesrat einmal wirklich die "reprise en main" vornimmt, dann ist Heulen und Zähneklappern auf allen Bänken, landauf, landab, dann wirft man den Bundesräten Machtgelüste und weiss Gott was alles vor, weil Führung dann gar nicht mehr so beliebt ist, wie es in all diesen Vorstössen den Anschein macht.

Ich nehme also an, dass man diese Motion annehmen wird, aber ich nehme nicht an, dass sie irgendeine andere Konsequenz haben wird als all ihre Vorgängerinnen in all den Jahren, in denen ich hier diese Regierungsreformdiskussionen und den Ruf nach Führung habe vernehmen dürfen. Das wollte ich doch noch gesagt haben.



Casanova Corina, chancelière de la Confédération: La position du Conseil fédéral est non seulement peu solide, mais pas solide du tout. Je ne peux donc pas vous donner une réponse aujourd'hui, Monsieur Burkhalter. L'année passée, le Conseil fédéral a décidé de ne pas restructurer les départements. Après un examen et des discussions approfondis, il était en effet arrivé à la conclusion qu'une restructuration n'apporterait pas d'avantages décisifs. Aussi avait-il annoncé sa volonté de se concentrer, à

AB 2009 S 699 / BO 2009 E 699

court et à moyen terme, sur le projet "Examen des tâches de la Confédération", adopté le 9 avril 2008. A peine un an après cette décision, les Chambres fédérales demandent à nouveau au Conseil fédéral d'engager une réforme du gouvernement.

Le 16 mars 2009, la conseillère nationale Häberli-Koller a déposé la motion 09.3105, "Relancer la réforme du gouvernement". Deux jours plus tard, c'est vous, Monsieur Burkhalter, qui avez déposé la motion dont on parle maintenant. Rappelons qu'en 2006, lorsque vous siégiez encore au Conseil national, vous avez aussi déposé deux postulats traitant de la réforme de la direction de l'Etat. Ces deux interventions ont été adoptées par le Conseil national le 20 mars dernier.

Il y a un mois, plus précisément le 8 mai dernier, la Commission des institutions politiques du Conseil national a débattu de la suite à donner au projet de réforme de la direction de l'Etat. La commission avait auparavant prié le Conseil fédéral de lui indiquer s'il entendait exécuter le mandat que lui avaient assigné les deux conseils en 2004 en lui renvoyant le projet, à savoir formuler de nouvelles propositions visant à renforcer la direction politique ou demander le classement de l'objet.

Der Bundesrat nimmt diese Forderung seitens des Parlamentes sehr ernst. Er selber hat in letzter Zeit verschiedentlich verlauten lassen, dass er in gewissen Bereichen Handlungsbedarf sieht. Er hat aus diesem Grund am 22. April dieses Jahres eine Aussprache über die Staatsleitungsreform geführt. Aufgrund dieser Aussprache hat er am 8. Mai in der Staatspolitischen Kommission angekündigt, dass er über die Staatsleitungsreform vertieft beraten will und anschliessend, voraussichtlich im August dieses Jahres, seine Grundsatzentscheide zum weiteren Vorgehen fällen wird. Gegebenenfalls würde er seine Reformvorschläge dann im Frühjahr des nächsten Jahres vorlegen.

Als Folge dieses Vorgehens hat der Bundesrat sowohl im Fall der Motion Häberli-Koller wie auch im Fall der Motion Burkhalter die Räte gebeten, sich mit der Beantwortung und der Beratung bis zur Herbstsession zu gedulden. Es sind in der Frühjahrssession – inklusive der Fragestunde – im Nationalrat rund 600 Vorstösse eingereicht worden. Dadurch ist eine vertiefte Beratung natürlich sehr schwierig geworden.

In diesem Sinne habe ich Ihnen erklärt, warum keine Antwort und kein Antrag des Bundesrates vorliegt. Aber selbstverständlich respektiert es der Bundesrat, wenn Ihr Rat schon entscheiden will.

Angenommen – Adopté