

01.080

## Staatsleitungsreform Réforme de la direction de l'Etat

### Fortsetzung – Suite

Botschaft des Bundesrates 19.12.01 (BBI 2002 2095)  
 Message du Conseil fédéral 19.12.01 (FF 2002 1979)  
 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)  
 Zusatzbotschaft des Bundesrates 13.10.10 (BBI 2010 7811)  
 Message complémentaire du Conseil fédéral 13.10.10 (FF 2010 7119)  
 Mitbericht GPK-SR/NR 27.01.11  
 Co-rapport CdG-CE/CN 27.01.11  
 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)  
 Ständerat/Conseil des Etats 28.09.12 (Schlussabstimmung – Vote final)  
 Nationalrat/Conseil national 28.09.12 (Schlussabstimmung – Vote final)

## 6. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz 6. Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration

### Art. 13 Abs. 3; 23 Abs. 4

#### Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

### Art. 13 al. 3; 23 al. 4

#### Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

### Gliederungstitel vor Art. 45a

#### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Antrag der Minderheit

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Festhalten

### Titre précédant l'art. 45a

#### Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Proposition de la minorité

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Maintenir

### Art. 45a

#### Antrag der Mehrheit

##### Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

##### Abs. 2

... Verkehr mit dem Ausland. (Rest streichen)

#### Antrag der Minderheit

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Festhalten

### Art. 45a

#### Proposition de la majorité

##### Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

### Al. 2

... avec l'étranger. (Biffer le reste)

#### Proposition de la minorité

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Maintenir

### Art. 46

#### Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Antrag der Minderheit

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Festhalten

### Art. 46

#### Proposition de la majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

#### Proposition de la minorité

(Joder, Aeschi Thomas, Bäumle, Bugnon, Fehr Hans, Pantani, Perrin, Pfister Gerhard, Romano)  
 Maintenir

**Joder Rudolf (V, BE):** Es geht hier um die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Im Namen der Minderheit beantrage ich Ihnen, den 4. Abschnitt zu streichen. Mit einem neuen Artikel 45a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) soll der Bundesrat neu die Möglichkeit erhalten, Direktoren oder Direktorinnen von Ämtern oder Gruppen, die für wichtige Aufgabenbereiche eines Departementes verantwortlich sind, als Staatssekretäre oder Staatssekretärinnen einzusetzen. Die Staatssekretäre und die Staatssekretärinnen sollen die Departementsvorsteher unterstützen und entlasten – so heisst es im Entwurf –; dies namentlich im Verkehr mit dem Ausland.

Bereits nach geltendem Recht und ohne diesen neuen 4. Abschnitt haben wir heute vier permanente Staatssekretäre. Vorübergehend haben wir zusätzlich eine Vielzahl von Personen, denen gemäss Artikel 46 des geltenden RVOG der Titel eines Staatssekretärs für die Teilnahme an einer Konferenz oder einer Verhandlung im Ausland zuerkannt werden kann. Neu sollen nun weitere Amtsdirektoren und Amtsdirektorinnen permanent den Titel «Staatssekretär» erhalten, und zwar in unbestimmter Zahl und nicht nur in Verbindung mit Aufgaben betreffend den Verkehr mit dem Ausland. Es geht also nicht um die gesetzgeberische Nachführung des Status quo, sondern um eine Erhöhung der Anzahl Staatssekretäre, um eine Erweiterung von deren Aufgaben, wobei alles sehr unbestimmt, sehr offen bleibt.

Die Minderheit lehnt diesen Vorschlag ab, weil wir nicht am Schluss auf diese Weise das Zweikreisemodell – der erste Kreis wäre der Bundesrat, der zweite Kreis wären die Staatssekretäre – durch die Hintertüre einführen wollen. Die Vorlage bringt auch kaum Entlastungen für den Bundesrat. Wenn wir dem Bundesrat nicht erlauben, sich an Kommissionssitzungen vertreten zu lassen, wie das die Mehrheit der Kommission ja vorschlägt, hält sich die Möglichkeit der Entlastung mit dieser Vorlage in sehr engen Grenzen.

Zusätzlich stellt sich die Frage, wie man einen Bundesrat entlasten kann, wenn man einfach einem Amtsdirektor den Titel eines Staatssekretärs verleiht. Der Bundesrat kann vor allem entlastet werden, indem man dem Amtsdirektor zusätzliche, neue Aufgaben überträgt, und dazu benötigt er nicht zwingend den Titel eines Staatssekretärs.

Mit dem geltenden Recht konnten bis jetzt vier Staatssekretäre ernannt und vier Staatssekretariate geschaffen werden. Es ist absolut rätselhaft, warum für den fünften Staatssekretär und allenfalls weitere Staatssekretäre plötzlich eine neue Rechtsgrundlage notwendig sein soll. Offenbar will man deren Zahl eben doch deutlich erhöhen.

Die bestehende Rechtsgrundlage genügt, gesetzliche Anpassungen sind nicht notwendig. Der Antrag meiner Minder-

heit will erreichen, dass das Parlament einigermaßen die Kontrolle über diese Staatssekretäre und deren Aufgaben behält.

Ich bitte Sie, meinen Minderheitsantrag zu unterstützen.

**Moret Isabelle (RL, VD):** Le groupe libéral-radical soutient la majorité de la commission.

La charge de travail qui pèse sur les conseillers fédéraux est importante, même si elle diffère très fortement d'un département à l'autre. Nos conseillers fédéraux doivent pouvoir se décharger sur des secrétaires d'Etat, en particulier dans les relations avec l'étranger. L'investiture des secrétaires d'Etat est une solution qui permet un allègement de la charge de travail sans pour autant bouleverser la structure de la direction de l'Etat. En effet, le système présenté ici n'est pas un gouvernement à deux étages: les nominations sont le fait du Conseil fédéral et sont ponctuelles dans des domaines particulièrement importants. Ces secrétaires d'Etat pourront représenter un conseiller fédéral en commission, comme d'autres personnes de la Confédération, mais à la condition que le président de la commission concernée ait donné son accord. Ainsi, sur les questions politiques importantes, la commission a l'assurance que le conseiller fédéral soit présent en personne.

Aux yeux du groupe libéral-radical, ce point est vital, car il permet de s'assurer que le travail du Parlement ne subisse pas les dommages collatéraux dû à la surcharge de travail de l'exécutif. En effet, afin de garantir un travail de qualité et une possibilité de compromis lors des réunions des commissions, le Parlement doit pouvoir conserver un contact étroit avec les conseillers fédéraux en personne et pas seulement avec des secrétaires d'Etat. Vous savez comment cela se passe en commission: la commission trouve une solution de compromis et demande au conseiller fédéral s'il pense que le Conseil fédéral pourrait s'y rallier. Un secrétaire d'Etat passerait son temps à expliquer à la commission qu'il ne peut pas s'engager au nom du conseiller fédéral en charge. Je vous remercie donc de soutenir la majorité de la commission.

**Tschümperlin Andy (S, SZ):** Auch ich bitte Sie, die Mehrheit zu unterstützen und den Antrag der Minderheit abzulehnen; dies vor allem aus folgenden zwei Gründen:

Wir haben heute Morgen gehört, dass am 12. September 1848 die Bundesverfassung in Kraft gesetzt wurde. 1848 war der Bundesrat vor allem dafür zuständig, dass die innere Sicherheit, der innere Zusammenhalt in unserem Land gestärkt wurden und daran auch gearbeitet wurde. 1847 war unter anderem mein Kanton einer der Sonderbundskantone, die noch Krieg gegen Bern geführt haben. Das Ziel der inneren Sicherheit war zu diesem Zeitpunkt richtig und wichtig. Es war auch richtig, dass es sieben Personen waren, die diese Arbeit miteinander leisteten.

Im Jahre 2012 stehen wir vor anderen Herausforderungen, vor allem in der internationalen Zusammenarbeit. Diese internationale Zusammenarbeit erfordert eine höhere Präsenz des Bundesrates in internationalen Gremien. In Bezug auf diese internationalen Gremien ist es richtig, dass der Bundesrat auch Stellvertreter senden kann, nämlich diese Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Wir sind überzeugt davon, dass das richtig ist.

Auf der anderen Seite ist es auch wichtig, dass durch diese Entlastung im Bereich der internationalen Zusammenarbeit der Bundesrat seine Arbeit in unserem Land leisten kann. Die Präsenz der Bundesrätinnen und der Bundesräte an Kommissionssitzungen ist immer erforderlich, damit die Gesetzgebungsarbeit, die wir hier im Parlament erbringen, auch gewährleistet werden kann.

Ich bitte Sie darum, den Antrag der Minderheit abzulehnen und die Mehrheit zu unterstützen.

**Glättli Balthasar (G, ZH):** Auch die Grünen unterstützen die Position der Mehrheit. Für uns ist relevant, dass der Titel «Staatssekretär» effektiv dazu beitragen kann, dass eine so benannte Person gegenüber den ausländischen Vertretern

wirklich auf Augenhöhe die Rolle eines Bundesrates wahrnehmen respektive die Eidgenossenschaft angemessen vertreten kann. Es ist halt so, dass die Frage der Titel im internationalen Verkehr wesentlich ist. Deshalb ist das nicht ein Streit um des Kaisers Bart, sondern es ist effektiv eine Möglichkeit, im Verkehr mit dem Ausland relevante Aufgaben zu delegieren, ohne die Position der Schweiz zu schwächen.

Umgekehrt, muss ich sagen, habe ich bereits in meiner kurzen Zeit hier im Rat erlebt, dass es sehr hilfreich ist, wenn die Bundesrätin oder der Bundesrat in der Kommission präsent ist. Nur dann ist gewährleistet, dass man in der Kommissionsarbeit schnell, ohne Hin und Her und ohne viel Zeit zu verlieren, einen Kompromiss finden kann, der einen in der gesetzgeberischen Arbeit weiterbringt. Und das ist es zu Recht so, dass nicht irgendein Stellvertreter aus der Verwaltung diese Kompromisse aushandeln kann, sondern nur die politisch Verantwortlichen, sprich die Bundesrätinnen oder Bundesräte.

In diesem Sinne bitte ich Sie, der Mehrheit zuzustimmen.

**Widmer-Schlumpf Eveline, Bundespräsidentin:** Wir haben Ihnen mit unserer Zusatzbotschaft zur Regierungsreform einige Neueregulungen vorgeschlagen; nicht alle haben bei Ihnen Aufnahme gefunden. Aber mindestens über eine Neuregelung diskutieren wir noch, und das wäre unseres Erachtens wirklich eine wichtige Neuregelung. Sie würde vor allem auch der Entlastung des Bundesrates in Bereichen dienen, die nicht politischer Natur sind.

Wir würden vorsehen, vier bis sechs weitere Staatssekretariate zu schaffen. Herr Nationalrat Joder, es geht nicht einfach um unbeschränkt viele weitere Staatssekretariate, sondern um etwa vier bis sechs. Wir bitten Sie, der Mehrheit und damit auch dem Ständerat zu folgen. Wir bitten Sie, die Möglichkeit, Staatssekretariate zu schaffen bzw. Direktoren zu Staatssekretären zu machen, vorzusehen. Es geht um den Aussenbereich, es geht aber auch um den Innenbereich. Die wichtigen Departemente, die Departemente mit grosser politischer Bedeutung, sollen diese Möglichkeit haben. Der entsprechende Staatssekretär hat im Aussenverhältnis dann auch die Möglichkeit, international so aufzutreten, wie dies die Vertreter anderer Länder auch tun; er muss nicht immer hinstehen.

Wir würden das für klar umrissene Bereiche vorsehen – selbstverständlich auch für klar umrissene Bereiche, in denen solche Staatssekretäre die Bundesrätin oder den Bundesrat im Parlament oder in den Kommissionen vertreten könnten. Es wird nie um eine politische Vertretung gehen. Überall dort, wo politische Fragen zur Diskussion stehen, ist es selbstverständlich, dass das Mitglied des Bundesrates selbst in den Kommissionen und im Parlament auftritt. Es würde nur um Diskussionen gehen, die mehr technischer oder operativer Art sind.

Ich bitte Sie, den Anträgen der Mehrheit, das heisst dem Bundesrat und dem Ständerat, zuzustimmen. Ich möchte Sie auch darauf hinweisen: Wenn Sie das alles ablehnen und auch dieser Minireform nicht zustimmen würden, hätten wir kaum die Möglichkeit – auch politisch nicht –, die Staatssekretariate einfach so zu schaffen, wie es hier auch gesagt wurde. Die ersten vier Staatssekretariate sind da; das ist so. Es braucht aber eine genügende Unterstützung, eine genügende rechtliche Grundlage, um weitere Ämter so zu organisieren. Ich bitte Sie, das zu tun.

Noch einmal: Es geht um vier bis sechs zusätzliche Staatssekretäre – also nicht um Dutzende von neuen Staatssekretären.

**Fluri Kurt (RL, SO), für die Kommission:** Wir sind bei Vorlage 6 der sogenannten Staatsleitungsreform. Wir haben es am Montagnachmittag abgelehnt, den Teil der Bundesverfassung von 1848 über die Exekutive, wie er heute Morgen dargestellt worden ist, abzuändern. In dieser Vorlage geht es um die Gesetzesebene, um das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz. Es geht nicht, wie sich die SPK und die Subkommission «Regierungsreform» überzeugen konnten, um die Schaffung einer zweiten Ebene auf Regie-

rungsseite – dieses Modell ist seinerzeit vom Volk abgelehnt worden, wir haben das am Montagnachmittag gehört. Es geht vielmehr um die Frage, ob man die Ernennung von Staatssekretären umformulieren und gesetzlich besser verankern will und ob man sie – wie es der Bundesrat möchte – auch den Bundesrat in den Kommissionen vertreten lassen will oder nicht.

Die Mehrheit Ihrer Kommission ist der Auffassung, dass wir den Entwurf des Bundesrates zu Artikel 45a RVOG übernehmen sollten, allerdings auf den Verkehr mit dem Ausland beschränkt. Sie sehen auf der Fahne den Antrag der Mehrheit der Kommission, den letzten Teil des letzten Satzes in Absatz 2, «und mit der Bundesversammlung», zu streichen. Wieso? Der Entwurf des Bundesrates zu Artikel 46 und vor allem die für Artikel 160 Absätze 1bis und 2 des Parlamentsgesetzes vorgeschlagenen Änderungen wollten, dass die Staatssekretäre, im Gegensatz zu den Amtsvorstehern, den Bundesrat in den Kommissionen ohne Einverständnis des Kommissionspräsidiums vertreten könnten. Das wollen wir nicht. Sie sehen, da sind wir uns in der SPK einig: Das wollen wir nicht. Wir wollen zwar, dass Staatssekretärinnen und -sekretäre den Bundesrat vertreten können, aber – wie auch die anderen Amtsvorsteher – nur nach Rücksprache und im Einverständnis mit dem Kommissionspräsidium.

Frau Bundespräsidentin Widmer-Schlumpf hat vorhin ausgeführt, dass der Bundesrat sich in technischen Fragen vertreten lassen möchte, aber in politischen Fragen in der Kommission anwesend wäre. Man muss sich bewusst sein, dass eben häufig nicht klar ist, was jetzt unpolitische, rein technische Fragen sind. Sehr oft geht es bei diesen vordergründig rein technischen Fragen auch um die politischen Auswirkungen der Entscheide. Diese Abgrenzung vorzunehmen wäre in der Praxis sehr schwierig. Sie wird ja auch im Gesetzestext nicht gemacht. Im Gesetzestext wird nicht auf sogenannte technische oder eben dann politische Fragen verwiesen.

Mit anderen Worten: Ihre SPK ist einstimmig und im Gegensatz zum Ständerat der Auffassung, die bisherigen Fassungen des RVOG und des Parlamentsgesetzes seien beizubehalten, die nämlich aussagen, dass sich der Bundesrat im Einverständnis mit dem Kommissionspräsidium vertreten lassen kann, und zwar durch Amtsvorsteher oder Staatssekretäre. Wir sind aber der Meinung, dass der Bundesrat im Rahmen seiner Organisationsautonomie selbst soll bestimmen können, wie viele Staatssekretärinnen und Staatssekretäre er sich weiter «anschnallen» will oder nicht. Heute gibt es vier permanente; in der Botschaft ist die Rede von weiteren vier bis sechs. Wir können das über das Budget steuern und sollten das nicht ins Gesetz schreiben.

Die Kommission hat deshalb mit 13 zu 10 Stimmen beschlossen, diese Variante mit der Streichung der Bestimmung über den Verkehr mit der Bundesversammlung zu akzeptieren, und wir haben mit grosser Mehrheit beschlossen, die gänzliche Streichung nicht vorzunehmen. Wir haben auch mit grosser Mehrheit beschlossen, die Fassung von Bundesrat und Ständerat nicht zu übernehmen.

So bitten wir Sie also, sich der Mehrheit Ihrer SPK anzuschliessen.

**Gross Andreas** (S, ZH), pour la commission: La majorité de la commission vous suggère d'inscrire dans la loi la possibilité de nommer de nouveaux secrétaires d'Etat. Nous sommes d'accord sur ce point avec le Conseil fédéral. Les projets examinés il y a deux jours allaient beaucoup plus loin. Nous tenons compte du fait que le Conseil fédéral se sente surchargé. Nous pensons qu'il faut l'aider non seulement à travailler, mais aussi à penser stratégiquement. Dans ce sens, il faut le décharger en l'autorisant à nommer plus de secrétaires d'Etat. La grande majorité des membres de la commission est de cet avis.

Les représentants du groupe UDC étaient contre, surtout parce que leur parti ne veut pas renforcer l'action du Conseil fédéral dans son travail avec l'étranger. Mais comme Monsieur François Borel, alors conseiller national, l'a dit il y a vingt ans déjà, on ne peut pas reprocher à Galilée que la

Terre tourne et au Conseil fédéral que le monde évolue. Il faut travailler plus avec l'étranger. Par conséquent cela a un sens de permettre la nomination de nouveaux secrétaires d'Etat.

Nous avons une divergence avec le Conseil des Etats. Il est important de dire – et la commission était unanime à ce sujet-là – que nous ne voulons pas qu'un conseiller fédéral décide quand il envoie des secrétaires d'Etat dans les commissions et quand il vient lui-même. Comme Monsieur Fluri l'a dit, je partage ses doutes concernant la distinction faite par Madame Widmer-Schlumpf, présidente de la Confédération, lorsqu'elle a affirmé la différence entre technique et politique. Il n'incombe pas aux conseillers fédéraux de décider ce qui est seulement technique. Un conseiller fédéral peut naturellement se faire remplacer par des directeurs d'office ou par des secrétaires d'Etat, mais uniquement avec le consentement du président de la commission.

Nous insistons sur ce point et nous ne voudrions pas que, contre l'avis de la majorité des membres de la commission et contre l'avis du président de celle-ci, il puisse se désister et se faire remplacer par des secrétaires d'Etat. En effet, et Monsieur Glättli a totalement raison sur ce point, lorsqu'un conseiller fédéral débat avec nous, il peut tout de suite faire des compromis, modifier la formulation des dispositions suivant la tournure que prend le débat. Un directeur d'office fédéral ou un secrétaire d'Etat ne pourrait pas le faire. Cela diminuerait donc la qualité du débat et ainsi aussi la qualité du travail de la commission.

Pour ces raisons, nous vous proposons d'accepter l'inscription dans la loi des secrétaires d'Etat, mais, contrairement au Conseil des Etats et contre l'avis du Conseil fédéral, nous voulons limiter le champ d'activités des secrétaires d'Etat aux relations avec l'étranger. De plus, un conseiller fédéral ne peut pas se faire remplacer par le secrétaire d'Etat dans une commission contre l'avis du président ou de la présidente de la commission.

**Widmer-Schlumpf Eveline**, Bundespräsidentin: Nachdem ich die beiden Sprecher der Kommission gehört habe, möchte ich gerne etwas klarstellen: Der Bundesrat schliesst sich hier der Mehrheit an. Es war nie und ist nicht die Meinung des Bundesrates, daran festzuhalten, selbst zu entscheiden, ob er in der Kommission jeweils zugegen ist oder nicht. Ich habe nur gesagt, dass sich die Frage überhaupt nur bei möglichen technischen Problemen stellt und sicher nicht bei politischen Fragestellungen – da würden wir gar nicht anfragen.

Selbstverständlich sind wir der gleichen Auffassung wie die Mehrheit.

**Präsident** (Walter Hansjörg, Präsident): Die grünliberale Fraktion unterstützt den Antrag der Minderheit.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 01.080/7843)

Für den Antrag der Mehrheit ... 107 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 65 Stimmen

**Ziff. II**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Ch. II**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*