

01.080

## **Botschaft zur Staatsleitungsreform**

vom 19. Dezember 2001

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen zusammen mit der vorliegenden Botschaft die Entwürfe zu einem Bundesbeschluss über die Staatsleitungsreform, zu einem Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation sowie zu einer Änderung der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen mit Antrag auf Zustimmung.

Wir beantragen Ihnen die Abschreibung folgender parlamentarischer Vorstösse:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 1991 | M | 90.435  | Regierungsreform<br>(N 24.1.91, Freisinnig-Demokratische Fraktion; S 18.6.91)                     |
| 1991 | M | 90.401  | Bundesrat. Verstärkung der politischen Führung<br>(N 24.1.91, Kühne; S 18.6.91)                   |
| 1995 | P | 94.3448 | Erhöhung der Zahl der Bundesräte (N 5.10.95, Schmid Peter)  |
| 1996 | P | 96.3252 | Bundesrat. Verstärkung der politischen Führung<br>(N 19.9.96, Kühne)                              |
| 1996 | P | 96.3269 | Regierungsreform in der Totalrevision der Bundesverfassung<br>(N 19.9.96, Grendelmeier)           |
| 1998 | M | 97.3029 | Stellung und Kompetenz des Bundespräsidenten<br>(N 20.6.97, Bonny; S 16.3.98)                     |
| 1998 | P | 97.3188 | Regierungsreform bis Ende 1998<br>(N 20.6.97 Staatspolitische Kommission NR 96.422;<br>S 16.3.98) |
| 2000 | P | 00.3189 | Staatsleitungsreform<br>(N 20.6.00, Spezialkommission NR 00.016).                                 |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

19. Dezember 2001

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Die institutionellen Grundlagen des Regierungssystems des Bundes wurden im Wesentlichen vor 150 Jahren geschaffen. Sie haben sich seither bewährt. In den letzten Jahren wurde aber deutlich, dass die Fülle und die Komplexität der Regierungsaufgaben, die stetig dichter werdenden internationalen Verflechtungen und der zunehmend knapper bemessene Zeitrahmen für Regierungsentscheide Anpassungen notwendig machen.*

*Diese Anpassungen werden unter dem Titel Staatsleitungsreform zusammengefasst. Ihr Kernstück ist die Regierungsreform. Damit greift der Bundesrat ein Anliegen auf, für das sich das Parlament schon verschiedentlich ausgesprochen hat. Der Bundesrat entschied sich 1992, die Regierungsreform in zwei Phasen anzugehen. Eine erste Phase sollte das verwirklichen, was auf der Gesetzesstufe im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich ist. Die zweite Phase mit grundlegenden Reformen auch auf Verfassungsebene sollte erst gestützt auf die Erfahrungen der ersten Phase in Angriff genommen werden.*

*Nachdem eine im Rahmen der ersten Phase vorgelegte Vorlage für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) im Juni 1996 vom Volk verworfen worden war (Staatssekretären-Vorlage), hat das Parlament am 21. März 1997 eine neue Fassung des RVOG ohne den neuartigen Typus der Staatssekretärinnen und -sekretäre verabschiedet. Sie trat am 1. Oktober 1997 in Kraft.*

*Danach nahm der Bundesrat die zweite Phase der Regierungsreform an die Hand. Im November 1998 schickte er zwei Varianten für eine Reform des Regierungssystems in die Vernehmlassung, die beide eine Stärkung des Regierungsorgans anstrebten: die eine durch eine Stärkung des Bundespräsidiums (Variante 1), die andere durch die Schaffung einer zweiten, dem Bundesrat unterstellten Regierungsstufe mit Ministerinnen und Ministern (Variante 2). Auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse entschied sich der Bundesrat im August 1999, die Arbeiten auf der Grundlage der Variante 2 weiterzuführen. Die vorliegende Botschaft enthält die Ergebnisse dieser Arbeiten.*

*Die vorgeschlagene Reform baut auf dem bewährten Regierungssystem mit dem Kollegialprinzip als Kernstück auf. Die wichtigsten Reformziele sind die Stärkung der politischen Führung, der Gewinn an Handlungsspielraum und Fachkompetenz sowie die Begrenzung des Einflusses der Verwaltung auf den politischen Gestaltungsprozess. Die politische Führung soll derart gestärkt werden, dass der Bundesrat seine politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung besser wahrnehmen kann. Dafür sollen ihm Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischer Mitverantwortung für einen genau umschriebenen Aufgabenbereich zur Seite gestellt werden (Zwei-Kreise-Regierung). Die Delegierten Ministerinnen und Minister stärken die fachlichen und persönlichen Kapazitäten der Regierung auf der internationalen Ebene sowie gegenüber dem Parlament, den Kantonen und der Öffentlichkeit. Mit der Erweiterung des Regierungskreises wird das politische Element gestärkt und es wird sichergestellt, dass das «Agenda Setting» auch künftig klar bei der Regierung und nicht bei der Verwaltung liegt.*

---

*In jedem Departement soll eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister eingesetzt werden. Ausnahmsweise kann ein Departement aber auch auf die Einsetzung einer solchen Person verzichten. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen vom Bundesrat auf Antrag der betreffenden Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers für die laufende Legislaturperiode gewählt und vom Parlament en bloc bestätigt werden. Das Mandat der Delegierten Ministerinnen und Minister soll an die Person der Departementsvorsteherin oder des Departementvorstehers gebunden sein. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen Regierungsmitglieder sein und demnach einen politischen Status haben. Sie sollen für bestimmte, klar definierte Aufgabenbereiche zuständig sein. Diese werden ihnen vom Bundesratskollegium in der Regel für eine Legislaturperiode zugewiesen. Für ihre Aufgabenbereiche sollen sie politische Mitverantwortung tragen. Dies unterscheidet diese Reform ganz klar von der früheren Staatssekretärenvorlage. Der Bundesrat selber behält die übergeordnete politische Gesamtverantwortung. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen die Geschäfte aus ihrem Aufgabenbereich an den Regierungssitzungen selber vertreten; sie sollen über ein Antragsrecht verfügen. Das Stimmrecht soll indes den Bundesratsmitgliedern vorbehalten bleiben; die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen an den Regierungssitzungen bloss mit beratender Stimme teilnehmen.*

*Die Einführung der Zwei-Kreise-Regierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern bedingt sowohl aus verfassungsrechtlicher als auch aus politischer Sicht eine Verfassungsreform und damit den Einbezug von Volk und Ständen in den Reformprozess. Seit je sind die staatsleitenden Organe und ihre Zuständigkeiten in der Bundesverfassung festgelegt. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind Regierungsmitglieder und tragen als solche politische Mitverantwortung für ihren Aufgabenbereich. In den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen sollen sie künftig die Ansprechpartnerinnen und -partner des Parlamentes und der Kantone sein. Nicht zuletzt aus Transparenzgründen muss die politische Funktion der Delegierten Ministerinnen und Minister in der Verfassung verankert sein.*

# **Botschaft**

## **1 Allgemeiner Teil**

### **1.1 Die Leitlinien der Staatsleitungsreform**

#### **1.1.1 Einführung**

Unsere staatlichen Institutionen wurden im Wesentlichen vor mehr als 150 Jahren geschaffen. Sie gehen auf die Zeit der Entstehung des Bundesstaates zurück und beruhen, mit Ausnahme der Ausweitung der Volksrechte, über weite Teile auf den gleichen konstitutionellen Grundlagen wie damals. Die gleiche Feststellung lässt sich im Hinblick auf die Institutionen der Staatsleitung machen. Allgemein kann gesagt werden, dass diese Institutionen die Zeit gut überdauert und sich bewährt haben. Im Speziellen wird die Stabilität unserer Institutionen, welche die sprachlichen, konfessionellen, kulturellen und politischen Verschiedenheiten berücksichtigen, häufig als einer der Vorzüge angeführt, welcher die Schweiz vorzuweisen hat.

In den letzten dreissig Jahren haben jedoch die Komplexität der Probleme und die Ausweitung der Aufgaben, die den politischen Behörden obliegen, zugenommen. Die Rahmenbedingungen unseres politischen Lebens haben sich verändert. Es wird immer wichtiger, dass Situationen rasch beurteilt und Beschlüsse für tragfähige Lösungen innert kurzer Frist gefasst werden können; die Absorbierung der Regierung durch die Medien wird grösser, die Anforderungen auf dem Gebiet der Kommunikation und der Transparenz ebenso. Diese Entwicklung wird zusätzlich beschleunigt durch die zunehmende globale Verflechtung der Politik, welche eine verstärkte Präsenz der Landesregierung auf internationaler Ebene nötig macht. Damit diesen neuen Anforderungen Rechnung getragen werden kann, muss sich die Staatsführung fortentwickeln.

Der Bundesrat hat mehrfach betont, dass er noch während der laufenden Legislaturperiode dem Parlament ein Projekt über die Reform der Staatsleitung vorlegen will.

In den nachfolgenden Ziffern werden die Leitlinien der Staatsleitungsreform aufgezeigt.

#### **1.1.2 Stärkung der Regierung**

Im Zusammenspiel mit Volk und Parlament prägt die Regierung als staatsleitendes Organ die Politik der Schweiz. Dabei kommt ihr eine unverzichtbare, die gesamte Staatstätigkeit umfassende, richtungsweisende Steuerungsfunktion zu. Die erhöhte Belastung der Regierung ist nicht nur auf den stetigen Zuwachs an Bundeskompetenzen zurückzuführen. Die verschiedenen Faktoren, die zu immer umfangreicheren Aufgaben des Bundesrates führen, werden im Detail weiter unten dargestellt (vgl. Ziff. 1.2). Die Führung der Verwaltung ist heute eine schwierigere Aufgabe als noch vor einigen Jahrzehnten. Die Technizität verschiedener Gebiete und die Komplexität der sich stellenden Probleme machen die vom Bundesrat zu bewältigende Führungsaufgabe heikler. Dieser befindet sich heute an der Spitze einer hoch spezialisierten Verwaltung. Während die Verwaltung seit der Gründung des Bundesstaates ausge-

baut wurde, hat sich die Institution der Regierung selber nicht verändert, obwohl deren Inanspruchnahme durch das Parlament, die Öffentlichkeit und die Medien zugenommen hat und noch weiter steigen wird. Wie vor 150 Jahren besteht die Regierung immer noch aus sieben Personen, welche die Schnittstelle zwischen der Verwaltung einerseits, dem Parlament, den Kantonen, den Parteien und Verbänden, der öffentlichen Meinung und den Medien andererseits bilden.

Das vorliegende Projekt zielt daher darauf ab, die *Regierung* und nicht den Verwaltungsapparat zu stärken. Die Mitglieder des Bundesrates sollen sich vermehrt auf grundlegende und wichtige Entscheidungen konzentrieren und dadurch ihre politische Führungsrolle stärker wahrnehmen können. Zu diesem Zweck schlägt der Bundesrat dem Parlament die Errichtung einer um Delegierte Ministerinnen und Minister erweiterten Zwei-Kreise-Regierung vor. Die neu vorgesehenen Mitglieder des zweiten Regierungskreises sind dem Bundesrat sowie den Departementvorsteherinnen und den Departementvorstehern nachgeordnet. Als Regierungsmitglieder sollen sie klar definierte Aufgabenbereiche führen, politische Verantwortung übernehmen und dem Bundesrat, der die übergeordnete politische Gesamtverantwortung für die Staatsführung trägt, zur Seite stehen. Die Unterstützung durch Delegierte Ministerinnen und Minister bringt für die Bundesrätinnen und Bundesräte eine gewisse Entlastung, die es ihnen erleichtert, wichtige Geschäfte vermehrt aus einer ganzheitlichen Sicht anzugehen.

### **1.1.3 Erweiterung der Regierung um einen zweiten Kreis**

Das Projekt sieht ein Regierungsmodell mit zwei Kreisen vor. Der erste Kreis («kleiner Kreis») der Regierung besteht aus dem Bundesrat mit weiterhin sieben Bundesrätinnen oder Bundesräten. Den zweiten Kreis («grosser Kreis») bilden die Bundesratsmitglieder zusammen mit den Delegierten Ministerinnen und Ministern. Diese werden vom Bundesrat auf Antrag der Departementvorsteherin oder des Departementvorstehers gewählt und vom Parlament bestätigt («en bloc» bei den zu Beginn einer neuen Legislaturperiode anstehenden Gesamterneuerungen, einzeln bei Zwischenvakanzen). Den Mitgliedern des zweiten Regierungskreises werden klar definierte Aufgabenbereiche in der Regel mindestens für eine Legislaturperiode fest zugewiesen.

Die Zuweisung der Aufgaben erfolgt durch den Bundesrat auf Antrag der Departementvorsteherin oder des Departementvorstehers. Delegierte Ministerinnen und Minister könnten beispielsweise für folgende Aufgabenbereiche eingesetzt werden: Justizbereich oder Migrationsfragen (EJPD), Koordination der Beziehungen der Schweiz zur Europäischen Union (EDA), Wissenschaft und Forschung (EDI), Sicherheitspolitik (VBS), Internationale Finanzfragen (EFD), Landwirtschaft (EVD), öffentliche Unternehmen (UVEK).

Regierungssitzungen werden wöchentlich abgehalten, wobei jeweils eine grosse und eine kleine Runde tagen. In der grossen Runde sind sämtliche Regierungsmitglieder, d.h. der Bundesrat sowie alle Delegierten Ministerinnen und Minister, vertreten. Die kleine Runde beschränkt sich auf den ersten Regierungskreis (Bundesrat), wobei mit dem Einverständnis aller Bundesratsmitglieder diejenigen Delegierten Ministerinnen oder Minister teilnehmen, in deren Zuständigkeitsbereich ein Geschäft fällt. Jedes Bundesratsmitglied kann jederzeit verlangen, dass ein Geschäft, welches in der

grossen Runde behandelt wird, in der kleinen Runde weiter diskutiert wird. Über ein Stimmrecht verfügen allein die Bundesrätinnen und Bundesräte, während die Delegierten Ministerinnen und Minister bloss beratende Stimme haben.

### **1.1.4 Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischem Status**

Als Regierungsmitglieder mit politischem Status stehen die Delegierten Ministerinnen und Minister in einer besonderen Vertrauensbeziehung zur Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher sowie zum Bundesrat. Aus diesem Grund wird die Wahl vom Bundesrat und nicht von der Bundesversammlung vorgenommen. Die nachfolgende parlamentarische Bestätigung verschafft den Delegierten Ministerinnen und Ministern jedoch die erforderliche demokratische Legitimation, welche ihrem politischen Status als Regierungsmitglieder entspricht. Diese Legitimation ist notwendig, um den Exponenten des zweiten Regierungskreises einen starken Rückhalt im Verkehr mit dem Parlament und den Kantonen sowie bei der Vertretung der Schweiz auf internationaler Ebene zu geben. Indem die Bestätigung «en bloc», d.h. nur für alle Delegierten Ministerinnen oder Minister gemeinsam, erteilt oder verweigert wird, kann zum einen eine gewisse Stabilität erreicht werden, insbesondere aber wird dadurch der Vertrauenswahl des Bundesrates ein hoher Stellenwert beigemessen.

### **1.1.5 Vertrauenspersonen der Mitglieder des Bundesrates mit definierten Aufgabenbereichen**

Den Delegierten Ministerinnen und Ministern werden vom Bundesrat klar definierte Aufgabenbereiche (vgl. Ziff. 2.1.1 f., Art. 174 Abs. 2 BV, Art. 1 Abs. 2 und Art. 24g Abs. 1 RVOG<sup>1</sup>) zugewiesen. Die Beziehung zwischen den Bundesrätinnen und Bundesräten und den Delegierten Ministerinnen und Ministern wird eher kooperativ als hierarchisch funktionieren, wiewohl die Mitglieder des zweiten Regierungskreises dem Bundesrat sowie den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern nachgeordnet sind. Mit Blick auf die Modalitäten der Wahl (vgl. Ziff. 2.1.1 f., Art. 24f. RVOG) und der Teilnahme der Delegierten Ministerinnen und Minister an den Regierungssitzungen (vgl. Ziff. 2.1.1 f., Art. 24a RVOG) sind kaum Kompetenzkonflikte zwischen den Bundesrätinnen und Bundesräten und den zusätzlich eingesetzten Mitgliedern des zweiten Regierungskreises zu befürchten. Die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher werden über die Möglichkeit verfügen, einzelne Geschäfte jederzeit vorübergehend an sich zu ziehen, wenn sie dies mit Blick auf ihre übergeordnete Gesamtverantwortung als notwendig erachten (Evokationsrecht). Zudem wird der Bundesrat auf Vorschlag der Departementsvorsteherin oder des Departementsvorstehers eine Delegierte Ministerin oder einen Delegierten Minister jederzeit ohne weiteres abberufen können. Dieses uneingeschränkte Abberufungsrecht ist unentbehrlich, um dem besonderen Vertrauensverhältnis zwischen erstem und zweitem Regierungskreis Rechnung zu tragen, namentlich dann, wenn Delegierte Ministerinnen und Minister nicht im Sinne der

<sup>1</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010

politischen Vorgaben des Bundesrates handeln oder eine gedeihliche Zusammenarbeit aus anderen Gründen nicht mehr möglich erscheint.

Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen nur über einen kleinen persönlichen Stab verfügen. Sie können auf die bestehende Infrastruktur der Departemente und Ämter zurückgreifen. Es werden somit keine Ministerien geschaffen. Allerdings soll nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse Dienstleistungsfunktionen der Ämter, die zum Verantwortungsbereich einer Delegierten Ministerin oder eines Delegierten Ministers gehören, zusammengelegt werden, wenn dies eine rationellere Aufgabenerfüllung ermöglicht.

## **1.1.6 Politische Verantwortung der Regierung**

Die Bundesrätinnen und Bundesräte werden weiterhin kollektiv die *politische Gesamtverantwortung* für die Erfüllung der Regierungs- und Verwaltungsverpflichtungen tragen und für die politische Koordination der Regierungstätigkeit besorgt sein. Es handelt sich um eine Kollegialverantwortung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Als Regierungsmitglieder werden die Delegierten Ministerinnen und Minister ebenfalls politische Verantwortung tragen, primär für die ihnen vom Bundesrat anvertrauten Tätigkeitsbereiche. In den ihnen vom Bundesrat zugewiesenen festen Aufgabenbereichen führen sie die Geschäfte selbstständig, indes im grundsätzlichen Einvernehmen mit der Departementsvorsteherin oder dem Departementvorsteher (vgl. die Ausführungen zum Evokationsrecht in Ziff. 1.1.5).

## **1.2 Gründe für die Staatsleitungsreform**

### **1.2.1 Regieren unter schwierigeren Rahmenbedingungen**

Nach 1945 haben die an die Regierung gestellten Anforderungen zugenommen. Seither hat der Bund in ungefähr dreissig Bereichen neue Kompetenzen erhalten, so insbesondere auf den Gebieten des Transports, der Raumordnung, des Umweltschutzes, der Landwirtschaft, der Forschung, des Konsumentenschutzes, der Kommunikation, der Energie, der Reproduktionstechniken und der Genmanipulation. Daneben wurden durch Verfassungsrevisionen bereits bestehende Kompetenzen erweitert, wie zum Beispiel in den Bereichen der Wirtschaft oder der sozialen Sicherheit. Diese Entwicklung führte trotz Reorganisationen, Ausgaben- und Personalplafonierungen zwangsläufig zu einem Ausbau der Bundesverwaltung. Es wurden neue Verwaltungseinheiten gebildet und das Verwaltungspersonal aufgestockt. Die Zahl der Regierungsmitglieder blieb demgegenüber seit Mitte des 19. Jahrhunderts unverändert. Dadurch wird die Tendenz zur Departementalisierung stärker und es besteht eine gewisse Gefahr, dass die Sicht auf das Ganze erschwert wird, so dass die übergeordnete politische Führung an Durchschlagskraft verlieren könnte.

### **1.2.2 Steigende Anforderungen bezüglich Information und Kommunikation**

Das zunehmende, manchmal auch kritische Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Medien gegenüber der Regierungstätigkeit erhöht die Anforderungen an die Regierung im Informations- und Kommunikationsbereich. Die teilweise bereits in Angriff genommene, teilweise erst geplante Einführung neuer elektronischer Instrumente bei den Volksrechten, in der Regierung und in der Verwaltung (E-Demokratie, E-Voting, E-Government, Guichet virtuel) trägt einerseits zur Erleichterung der Kommunikation zwischen Regierung und Bevölkerung bei, führt aber auch zu einer zeitlich stark ins Gewicht fallenden numerischen Vervielfachung der Kontakte. Das Gewicht der Medien in der Öffentlichkeit ist grösser geworden. Die Regierungsmitglieder müssen verstärkt in die mediale Arena steigen, um über die staatlichen Massnahmen zu debattieren und den Regierungsstandpunkt zu vertreten. Diese Überzeugungsarbeit verlangt persönliche Präsenz und beansprucht viel Zeit.

Von grösster Bedeutung ist aber auch der in den letzten Jahren stark ausgebaut und verfeinerte Dialog mit den Kantonen. Mit dem «Föderalistischen Dialog» wurde für die Gespräche zwischen dem Bundesrat und den Kantonsregierungen ein institutionelles Gefäss geschaffen, das der zweckmässigen Planung und Umsetzung von Bundesmassnahmen unter Einbezug der Wünsche und Interessen der Kantone dient. Gleiches bezweckt die Mitwirkung des Bundes im Rahmen kantonaler Direktorenkonferenzen, wo zum Teil auch die Gemeinden einbezogen werden. Mit der Tripartiten Agglomerationskonferenz kam schliesslich ein weiteres Instrument für die Zusammenarbeit und den Austausch auf allen drei Ebenen unseres Staates hinzu. In all diesen Fällen wird die Regierung in zeitlicher und persönlicher Hinsicht mehr beansprucht.

Zunehmend wichtiger wird auch, wie die Ereignisse im Zusammenhang mit der Swissair gezeigt haben, die Kommunikation zwischen Regierung und Wirtschaft. Diese intensive Kommunikation setzt auch die notwendige zeitliche Verfügbarkeit voraus.

### **1.2.3 Aufwendigere politische Konsensfindung**

Die vor allem in jüngerer Zeit zu beobachtenden Polarisierungstendenzen in der Schweizer Politik bedeuten für die Regierung einen Zusatzaufwand. Schon in den Vernehmlassungsverfahren divergieren die Meinungen stärker als früher, und diese Kontroversen setzen sich auch während den parlamentarischen Beratungen fort. Volksinitiative und Referendum werden häufiger als früher ergriffen. Die Suche der Regierung nach einem Konsens benötigt deshalb zum Teil relativ viel Zeit. Die langwierigere und kompliziertere Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen, die Zunahme der Dossiers, deren aufwendigere Betreuung in der parlamentarischen Phase (Kommissionen und Räte) und nicht zuletzt der legitime Wunsch des Parlaments, in bestimmte Regierungstätigkeiten einbezogen zu werden (z.B. Aussenpolitik, Planung), bringen den siebenköpfigen Bundesrat an Kapazitätsgrenzen. Es wird schwieriger, im Entscheidungsprozess die übergeordnete Gesamtsicht zu bewahren. Die sektorielle Unterstützung der Bundesrätinnen und Bundesräte durch die Delegierten Ministerinnen und Delegierten Minister schafft mehr Freiräume, die es

dem Bundesrat erleichtern, übergeordneten Gesichtspunkten ausreichend Rechnung zu tragen.

## 1.2.4                    **Prospektive Staatsleitung und Führung in besonderen Lagen**

Der Bundesrat und jedes seiner Mitglieder sollten sich in erster Linie den zentralen Regierungsaufgaben widmen können. Die dem Bundesrat obliegende übergeordnete Staatsleitung erfordert zum einen das rechtzeitige Erkennen gesellschaftsrelevanter Entwicklungen. Zum andern muss eine effiziente Führung in Situationen, die besonders heikle Fragen aufwerfen, nicht voraussehbar sind oder sehr rasche Entscheide verlangen, sichergestellt werden. Solche «besonderen Lagen», die über das Normalmass hinausgehen, jedoch noch keinen eigentlichen Staatsnotstand begründen, haben mit der Überwindung des Kalten Krieges und der fortschreitenden Globalisierung in den letzten Jahren tendenziell zugenommen<sup>2</sup>, wie Beispiele aus der jüngeren und jüngsten Vergangenheit (nachrichtenlose Vermögen, Swissair) zeigen. Gerade weil die Häufigkeit solcher besonderer Lagen zunimmt, ist es wichtig, das normale Funktionieren der Regierung zu optimieren.

Im Unterschied zu präsidentialen oder von Premierministerinnen oder Premierministern geführten Regierungssystemen ist ein Kollegialsystem von Natur aus langsamer, weil sein integratives Konzept darauf beruht, dass sich die Mehrheit der Regierungsmitglieder von der Notwendigkeit überzeugen lässt, gewisse Massnahmen zu ergreifen. Der anspruchsvollere Entscheidungsprozess in der Kollegialregierung setzt jedoch voraus, dass die Mitglieder des Bundesrates die erforderliche Zeit für prospektive politische Lagebeurteilungen, vertiefte Problemanalysen und die Bewältigung besonderer Situationen finden. Fehlt den Regierungsmitgliedern diese Zeit, so beeinträchtigt dies nicht nur die Effizienz der Staatsführung, sondern auch die Integrationsleistung des Kollegialsystems. Stattdessen könnte die Tendenz zur Departementalisierung gestärkt werden und die Gefahr wächst, dass die politisch nicht legitimierte Verwaltung eine immer bedeutendere Steuerungsfunktion übernimmt. Die Übertragung einzelner Aufgabenbereiche an Mitglieder des zweiten Regierungskreises kann dazu beitragen, den Bundesratsmitgliedern mehr Zeit zur Entwicklung übergeordneter politischer Zielsetzungen im Sinne einer der Gesamtschau verpflichteten Staatsführung zu verschaffen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz vom 7. Juni 1999 (SIPOL B 2000), BBl 1999 7657 ff., insbesondere 7720 f. Im Bericht wird unterschieden zwischen der «normalen Lage» (Situation, in der die ordentlichen Verwaltungsabläufe zur Bewältigung der anstehenden Probleme ausreichen), der «besonderen Lage» (Situation, in der die üblichen Verfahrensabläufe nicht mehr genügen, sondern wo es typischerweise eine Konzentration der Mittel und eine Verfahrensstraffung braucht) sowie der «ausserordentlichen Lage» (schwerste Krisen oder Naturkatastrophen, die das gesamte Land in Mitleidenschaft ziehen), BBl 1999 7720 und 7728.

## 1.2.5

### Starke Zunahme der Aktivitäten auf internationalem Niveau

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs wirken internationale Aktivitäten zunehmend in die innerstaatliche Ebene hinein. Seit der definitiven Überwindung des Kalten Krieges Ende der Achtzigerjahre des vorigen Jahrhunderts hat sich diese Tendenz nochmals stark beschleunigt. Die Interdependenz zwischen Staaten, Organisationen und nichtstaatlichen Akteuren ist in den letzten Jahrzehnten weltweit und vor allem in Europa massiv gewachsen. Die ursprünglich vor allem wirtschaftlich geprägte EWG hat sich im Rahmen der EU zu einem breite Rechts- und Politikbereiche erfassenden Zusammenschluss mit supranationalen Teilstrukturen entwickelt, dem mit Ausnahme von Liechtenstein sämtliche Nachbarstaaten der Schweiz angehören. Die UNO umfasst inzwischen 189 Mitgliedstaaten. In ihren zahlreichen Sonder- und Spezialorganisationen, in denen die Schweiz ausnahmslos vertreten ist, werden wichtige Beschlüsse und Rechtstexte verabschiedet, die sich innerstaatlich auswirken: Nur beispielhaft erwähnt seien die Minimalstandards im Arbeitsrecht (Internationale Arbeitsorganisation [ILO]), Kinderschutzmassnahmen (Weltkinderhilfswerk [UNICEF]), die Gleichstellung der Frau (Aktionsplattform der Weltfrauenkonferenz von Peking 1995), Kulturgüterschutz (Organisation für Erziehung, Wissenschaft und Kultur [UNESCO]), Ernährung (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation [FAO]), Gesundheit (Weltgesundheitsorganisation [WHO]), Flüchtlinge (Hochkommissariat für Flüchtlinge [UNHCR]), internationales Recht (Internationale Rechtskommission [ILC]), internationale Strafgerichtsbarkeit (Aufbau eines internationalen Strafgerichtshofs [ICC]), internationales Handelsrecht (Kommission für internationales Handelsrecht [UNCITRAL]), Währungs- und Wirtschaftspolitik (Internationaler Währungsfonds [IMF]), internationale Finanzhilfe (Weltbank [WB]). Die Schweiz wirkt aber auch im Rahmen anderer multilateraler Vereinbarungen aktiv mit, so z.B. in der Welthandelsorganisation [WTO] mit ihren Vertragswerken über den Warenhandel (GATT), die Dienstleistungen (GATS) und das geistiges Eigentum (TRIPS), in den Bereichen des internationalen Umweltschutzes (Klimarahmenkonvention von Rio, Kyoto-Protokoll) und der friedlichen Nutzung der Kernenergie (Internationale Atomenergieagentur [IAEA]), aber auch bei der regionalen Friedenssicherung (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa [OSZE]) und bei der Weiterentwicklung des Kriegsvölkerrechts (als Depositarstaat der Genfer Konventionen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977).

Als kleiner Binnenstaat mit einer jahrhundertealten demokratischen Tradition und starker Abhängigkeit vom Aussenhandel<sup>3</sup> kann, soll und darf sich die Schweiz diesen Entwicklungen nicht verschliessen. Die Staatsführung hat den zunehmenden internationalen Verflechtungen Rechnung zu tragen. Notwendig ist eine kontinuierliche Präsenz der schweizerischen Regierung auf der internationalen Ebene. Angesichts seiner zahlreichen anderen, ebenfalls mit Präsenzerfordernissen verbundenen Regierungsfunktionen stösst das Bundesratskollegium hier an gewisse Disponibilitäts Grenzen. Während in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg Aussenkontakte noch überwiegend vom damaligen Politischen Departement (heute: EDA) und allenfalls vom Bundespräsidium wahrgenommen wurden, sind nun alle Departemente involviert. Für Ressorts, die von einer Departementsvorsteherin oder einem Departement-

<sup>3</sup> Für das Jahr 2000 betragen die Zahlen in Prozent des Bruttoinlandproduktes (BIP) 35,5% beim Export, 36,6% beim Import (Zahlen gemäss Oberzolldirektion).

mentsvorsteher betreut werden, sind im Ausland bis zu vier verschiedene Ministerinnen oder Minister zuständig (so etwa in Deutschland für den Bereich des Eidg. Departements des Innern). Aufgabenbereiche wie etwa die Justiz oder die Bildung und Forschung sind in den Nachbarstaaten der Schweiz seit langem schon eigene Ministerien. Internationale Organisationen und Konferenzen werden immer häufiger auf der Ebene der Fachministerinnen und Fachminister abgehalten. Dies gilt auch für die EU: Der aus den jeweiligen nationalen Fachministerinnen und Fachministern gebildete Ministerrat, der Rechtsvorschriften erlassen und politische Ziele setzen kann, tagt gegenwärtig zu mehr als 25 verschiedenen Sachbereichen in stets veränderter Zusammensetzung. In Anbetracht der mit den bilateralen Verträgen enger werdenden Zusammenarbeit mit der EU werden intensivere Kontakte auf politischer Ebene sowohl mit der EU-Kommission als auch mit den einzelnen Mitgliedstaaten geführt werden müssen.

Internationale Kontakte finden häufig auf Ministerebene statt. Auf dieser Ebene muss die Vertreterin oder der Vertreter eines Staates Verhandlungen führen und unter Vorbehalt der innerstaatlichen Zustimmungserfordernisse Verpflichtungen eingehen können. Deshalb ist die Anwesenheit von Regierungsmitgliedern erforderlich. Gegenwärtig sind nur die Bundesratsmitglieder und, in einem gewissen Masse, die Staatssekretäre in der Lage, unser Land zu vertreten. Möglicherweise liessen sich damit die internationalen Beziehungen auch weiterhin bewältigen. Als Kleinstaat ist die Schweiz jedoch in besonderem Masse auf ein funktionierendes internationales Rechts- und Kooperationssystem angewiesen. Für die Schweiz wird es künftig besonders wichtig sein, ihre spezifischen Anliegen gegenüber dem Ausland gezielt einzubringen und in gewissen Bereichen sogar die Themenführerschaft anzustreben. Für unser Land stellt sich deshalb die Frage, ob die heutigen Kapazitäten auf der Regierungsebene künftig noch ausreichen werden, die eigenen, demokratisch und rechtsstaatlich geprägten Ansichten auf der internationalen Ebene vorausschauend zu thematisieren, beharrlich zu vertreten und erfolgreich durchzusetzen. Die Zunahme der Kontakte im internationalen Bereich legt es nahe, die Möglichkeit zu schaffen, dass der Bundesrat gewisse Vertretungs- und Repräsentationsaufgaben anderen Personen mit Regierungsstatus anvertrauen kann.

## **1.3 Ziele der Reform**

### **1.3.1 Stärkung der politischen Führung**

Die Staatsleitungsreform soll die Regierung in die Lage versetzen, den künftigen Herausforderungen wirkungsvoll zu begegnen. Eine Willensnation wie die Schweiz mit ihren ausgeprägt föderalistischen Strukturen, verschiedenen Sprachgemeinschaften und Konfessionen auf kleinstem Raum lässt sich nicht einfach verwalten. Erforderlich ist eine umsichtige politische Führung, die sowohl über genügend Sensibilität für die staatlichen Eigenheiten verfügt als auch in der Lage ist, nationale und internationale Herausforderungen frühzeitig zu erkennen und geeignete Massnahmen zu treffen. Es ist eine Stärke der Schweiz, seit nunmehr über 150 Jahren über stabile politische Führungsstrukturen zu verfügen, die sich auch in schwierigen Zeiten bewährt haben.

Mit der Staatsleitungsreform sollen die heute gut funktionierenden Regierungsstrukturen nicht etwa radikal umgestaltet, sondern zusätzlich gestärkt und zu-

kunftstauglicher gemacht werden. Mit der steigenden Komplexität und Internationalisierung vieler Sachverhalte, den ausgebauten demokratischen Mitwirkungsrechten und der verstärkten Austragung des politischen Diskurses in den Medien steigt der Koordinationsbedarf auf Regierungsebene. Mit der Zwei-Kreise-Regierung kann diesem Aspekt Rechnung getragen und das Primat der politischen Führung über die Verwaltung auch künftig sichergestellt werden. Gestärkt wird ausschliesslich die Regierung und damit das politische Element. Im Unterschied zu der im Juni 1996 vom Volk verworfenen Vorlage für ein neues RVOG, die pro Departement den Einsatz von bis zu drei Staatssekretärinnen und Staatssekretären vorsah<sup>4</sup>, werden im Rahmen der hier vorgeschlagenen Staatsleitungsreform keine neuen Spitzenfunktionäre geschaffen.

Regieren bedeutet nicht nur, staatlich relevante Sachverhalte frühzeitig zu erkennen, Prioritäten zu setzen und rechtzeitig zu handeln, sondern vor allem auch die Übernahme politischer Verantwortung für getroffene Massnahmen. Die mit der Staatsleitungsreform vorgesehenen Delegierten Ministerinnen und Minister sind Regierungsmitglieder. Damit sind sie im Unterschied zu Verwaltungsbediensteten nicht bloss Weisungsempfänger des Bundesrates oder der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher, sondern tragen eigenständige politische Verantwortung. Der Bundesrat weist den Delegierten Ministerinnen und Ministern Aufgabenbereiche zur selbstständigen Erledigung zu. Einzig für Ausnahmefälle vorbehalten bleibt ein Evokations- und Interventionsrecht der zuständigen Departementsvorsteherin oder des zuständigen Departementsvorstehers.

Mit der Erweiterung durch sieben Delegierte Ministerinnen und Minister kann die Regierung massvoll und bedürfnisgerecht verstärkt werden. Zwar sind die Delegierten Ministerinnen und Minister Vertrauenspersonen einer Departementsvorsteherin oder eines Departementsvorstehers und damit sowohl einzelnen Bundesratsmitgliedern als auch dem Gesamtbundesrat gegenüber verantwortlich. Sie haben jedoch kein Stimmrecht in den Regierungssitzungen. Mit der Übertragung bestimmter, klar definierter Aufgabenbereiche wie beispielsweise der Justiz, der Bildung und Forschung oder der Landwirtschaft an Delegierte Ministerinnen und Minister entfällt für die Bundesratsmitglieder die vertiefte Beschäftigung mit den betreffenden Dossiers. Sie können sich verstärkt auf die verbleibenden, von ihnen direkt geführten Bereiche konzentrieren und in Wahrnehmung ihrer Gesamtverantwortung für die Staatsführung die übergeordnete politische Koordination sicherstellen. Insgesamt führen diese Änderungen zu einer stärkeren Gewichtung der Staatsführung aus einer ganzheitlichen Sicht. Sie tragen dazu bei, dass der Bundesrat seine Führungs- und Integrationsfunktion optimal erfüllen kann.

### **1.3.2 Erweiterung des Handlungsspielraums im Aussenbereich**

Ein zentrales Ziel der Staatsleitungsreform ist die Erweiterung des Handlungsspielraums der Regierung im Aussenbereich. Darunter sind nicht nur die internationalen Beziehungen, sondern auch die Beziehungen zum Parlament und zu den parlamentarischen Kommissionen, zu den Kantonen sowie zur Öffentlichkeit zu verstehen.

<sup>4</sup> BBl 1993 III 1086 ff.

Die Zwei-Kreise-Regierung erhöht die Kapazitäten der Staatsführung im internationalen Bereich beträchtlich. Die zusätzlich vorgesehenen sieben Delegierten Ministerinnen und Minister erweitern den personellen Handlungsspielraum der Regierung weit stärker, als dies etwa bei einer Erhöhung der Departementszahl von sieben auf neun der Fall wäre. Zugleich wird damit auch die im internationalen Verkehr eminent wichtige Flexibilität erreicht, ohne dass es an der erforderlichen Stabilität fehlt. Mit der personellen und fachlichen Verstärkung wird die Regierung in die Lage versetzt, insbesondere auf internationaler Ebene mehr präsent zu sein und wirkungsvoller zu agieren. Die mittels Organisationsverordnung vom Bundesrat vorgenommene Übertragung fester Aufgabenbereiche an die Delegierten Ministerinnen und Minister kann mit jeder neuen Legislaturperiode, bei Bedarf aber auch schon früher, überprüft werden, was die Bildung bedürfnisgerechter Schwerpunkte ermöglicht. Besonders vorteilhaft ist hierbei, dass sich der zweite Regierungskreis weitestgehend auf die bereits bestehende Infrastruktur der Departemente und Ämter stützen kann, während die Schaffung zusätzlicher Departemente zu einem starken Ausbau der Verwaltung (Generalsekretariate) und damit zu wesentlich schwerfälligeren Strukturen führen würde. Mit Blick auf den internationalen Bereich wäre eine zusätzliche Departmentalisierung nicht sinnvoll. Anzustreben ist vielmehr eine gewisse Parallelität der Aufgabenbereiche der Regierungsmitglieder mit denjenigen ihrer ausländischen Kolleginnen und Kollegen. Die vorgesehene Zwei-Kreise-Regierung ermöglicht dies. Mit ihr lassen sich die Kontakte zu den massgeblichen Akteuren auf der internationalen Ebene intensivieren und vertiefen, was nicht nur die Kontinuität der schweizerischen Aussenbeziehungen, sondern die Berechenbarkeit der Regierungspolitik überhaupt stärkt. Mit der vorgeschlagenen Reform könnte die Schweiz auch ihren Verpflichtungen nachkommen, die ihr aus einer allfälligen EU-Mitgliedschaft erwachsen würden.

Die im heutigen Recht (Art. 46 RVOG) vorgesehenen permanenten oder vorübergehenden, der Verwaltung angehörenden Titularstaatssekretärinnen und -staatssekretäre können diesen Anforderungen nur beschränkt genügen, da häufig schon aus protokollarischen Gründen die Anwesenheit eines Regierungsmitglieds erforderlich ist. Die Delegierten Ministerinnen und Minister verfügen über die entsprechende Vertretungslegitimation. Die Zwei-Kreise-Regierung verbessert aber auch die demokratische Rückbindung der Aussenpolitik, indem diese im Ausland vermehrt von Regierungsmitgliedern mit politischem Status anstatt von Verwaltungsfunktionärinnen und -funktionären vertreten wird. Die Schaffung von sieben Delegierten Ministerinnen und Ministern mit Regierungsstatus erweitert die personellen Möglichkeiten der Landesregierung im internationalen Bereich beträchtlich. Auf die Institution der permanenten Staatssekretäre (gegenwärtig insgesamt drei im EDA, EDI und EVD) kann deshalb verzichtet werden. Die Möglichkeit zur vorübergehenden Verleihung des Staatssekretärentitels soll hingegen weiterhin bestehen, damit eine fachlich adäquate Vertretung an internationalen Konferenzen sichergestellt werden kann, wenn es um Fragen eher technischer Natur geht.

Die Zwei-Kreise-Regierung vergrössert den Handlungsspielraum der Regierung auch gegenüber den Kantonen, dem Parlament und den parlamentarischen Kommissionen. In den ihnen zugewiesenen Aufgabenbereichen werden die Delegierten Ministerinnen und Minister die primären Ansprechpartner der Kantone, der Räte und der parlamentarischen Kommissionen sein. Die Kantone wie auch das Bundesparlament profitieren von den ressourcenmässig und fachlich verbesserten Regierungskapazitäten. Wichtig ist insbesondere die aktive Präsenz der Regierung bei den Ar-

beiten der parlamentarischen Kommissionen. In den letzten Jahren war es den Bundesratsmitgliedern nicht immer möglich, an den zeitintensiven Kommissionssitzungen in erwünschtem Umfang anwesend zu sein. Die Erweiterung der Regierung durch Delegierte Ministerinnen und Minister mit klar definierten Aufgabenbereichen kann diese Situation markant verbessern. Im Gegensatz zu heute kann besser sichergestellt werden, dass ein Regierungsmitglied an den Kommissionssitzungen teilnimmt. Die zusätzliche Entlastung durch Delegierte Ministerinnen und Minister führt ausserdem dazu, dass ein Bundesratsmitglied die ihm wichtig erscheinenden Geschäfte, sofern sie nicht einer Delegierten Ministerin oder einem Delegierten Minister zugewiesen sind, in den Kommissionen selber vertreten kann.

### **1.3.3 Erhöhte Fachkompetenz**

Die Übertragung bestimmter, klar definierter Aufgabenbereiche an die Delegierten Ministerinnen und Minister schafft zusätzliche Kapazitäten in fachlicher Hinsicht und entlastet die Bundesratsmitglieder von der Kenntnis aller Details der delegierten Dossiers (vgl. Ziff. 1.3.1). Indem die unmittelbare Führung der Verwaltung auf mehr Regierungsmitglieder verteilt wird, kann die politische Steuerung der einzelnen Aufgabenbereiche verfeinert werden. Sowohl in den von den Delegierten Ministerinnen und Ministern geführten Aufgabenbereichen als auch dort, wo die unmittelbare Führung nach wie vor bei der Departementsvorsteherin oder beim Departementsvorsteher liegt, wird der Informationsfluss zwischen Verwaltung und Regierung erleichtert. Mit der Stärkung der Regierung wird sichergestellt, dass die Staatsführung den demokratisch legitimierten politischen Funktionsträgerinnen und -trägern vorbehalten bleibt.

### **1.3.4 Stärkung der Handlungsfähigkeit in besonderen Lagen**

Die zunehmende Verflechtung der internationalen Beziehungen, die rasante Entwicklung der Kommunikationstechnologie (Fernmeldesatelliten, Internet) und die intensive Beobachtung des politischen Geschehens durch die Massenmedien erfordert in besonderem Masse die Fähigkeit der Regierung, eine ausserordentliche Situation innert kurzer Zeit analysieren und bewältigen zu können. Dieser Punkt wird künftig noch weiter an Bedeutung gewinnen. Die Zwei-Kreise-Regierung stärkt die Handlungsfähigkeit der Regierung in solchen Fällen in verschiedener Weise: Die Zuweisung klar definierter Aufgabenbereiche an die Mitglieder des zweiten Regierungskreises ermöglicht es sowohl den Bundesratsmitgliedern als auch den Delegierten Ministerinnen und Ministern, in ihren jeweiligen Ressorts entstehende Probleme beziehungsweise deren politische Tragweite und Implikationen früher zu erkennen. Reaktionen können rascher erfolgen und allenfalls notwendige Massnahmen proaktiv ergriffen werden, weil die personelle Erweiterung der Regierung deren Verfügbarkeit und Präsenz erhöht. Indem innerhalb der Regierung in flexibler Weise Schwerpunkte gebildet werden können, die den momentanen Gegebenheiten und Anforderungen entsprechen, lässt sich das Krisenmanagement optimieren. So können etwa besonders heikle Situationen, die in den Aufgabenbereichen der Mitglieder des zweiten Regierungskreises auftreten, von der betroffenen Delegierten Ministerin

oder dem betroffenen Delegierten Minister und dem zuständigen Bundesratsmitglied gemeinsam bewilligt werden.

## **1.4 Einbettung ins schweizerische Regierungssystem und dessen Reform**

### **1.4.1 Ausgangslage**

Die Staatsleitungsreform ist kein Selbstzweck. Sie soll die Leistungsfähigkeit der Regierung verbessern. Dabei muss sie Rücksicht nehmen auf das bestehende Institutionengefüge. Sie darf die positiven Eigenheiten unseres Regierungssystems nicht gefährden, sondern soll sie bewahren und wenn möglich verstärken.

Die Schweiz teilt viele ihrer Eigenheiten mit anderen europäischen Staaten, beispielsweise die Kleinstaatlichkeit, die Tatsache, dass auf unserem Landesgebiet mehrere Sprachen gesprochen und dass mehrere Religionen oder Konfessionen gepflegt werden. Auch bestimmte Eigenheiten unseres politischen Systems, wie der Föderalismus, die Volksrechte und die Kultur einvernehmlicher Lösungen finden sich durchaus in andern Ländern. Die Summe und das Zusammenspiel all dieser Eigenheiten unseres Landes ergeben aber etwas Unverwechselbares und Eigenes.

Bei der Weiterentwicklung des schweizerischen Regierungssystems ist es von Interesse, die Erfahrungen und Lösungen anderer Staaten zur Kenntnis zu nehmen (vgl. Ziff. 1.6). Konzepte aus dem Ausland (z.B. die Stärkung der Präsidialfunktionen) sind allerdings sorgfältig auf ihre Übertragbarkeit auf die Schweiz zu prüfen.

Ausgangspunkt für die Überlegungen zum Regierungssystem sind dessen unbestreitbare Erfolge: «Das schweizerische Regierungssystem hat von der Gründung des Bundesstaates 1848 bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts erfolgreich funktioniert. Es hat die pluralistische und föderalistische Eidgenossenschaft zusammengehalten, die Schweiz relativ unbeschadet durch zwei Weltkriege geführt und zu einem der wirtschaftlich stärksten und reichsten Länder der Welt gemacht<sup>5</sup>.» Von eigentlichen Staats- und Regierungskrisen blieb unser Land bisher verschont. Dennoch werden die politischen Institutionen gelegentlich kritisiert: Beispielsweise wird die «fehlende Innovationskraft und Anpassungsfähigkeit, die mangelnde Kohärenz und Weitsicht der Regierungspolitik»<sup>6</sup> bemängelt. Besondere Aufmerksamkeit verdienen auch die Erhaltung und Vertiefung des nationalen Zusammenhalts.

### **1.4.2 Konkordanz: Der Bundesrat als Abbild der Vielfalt unseres Landes**

Die Schweiz hat sich ein Regierungssystem gegeben, das bei verschiedenen anderen Staaten (z.B. USA) Anleihen aufgenommen hat und dennoch in vielerlei Hinsicht beachtenswert ist. Die Schweiz hat kein präsidiales Regierungssystem (wie z.B. die USA und lateinamerikanische Länder), in welchem die Regierung vom Volk gewählt wird und deshalb eine vom Parlament unabhängige Stellung hat. Im Gegen-

<sup>5</sup> Handbuch der Schweizer Politik 1999, 178

<sup>6</sup> Handbuch der Schweizer Politik 1999, 178

satz zu einem parlamentarischen Regierungssystem, wie es in fast allen europäischen Ländern besteht, ist das Weiterbestehen unserer Regierung nicht davon abhängig, ob sie im Parlament über eine stete Unterstützung verfügt. Es gibt keine formelle Möglichkeit einer Abberufung des Bundesrates, z.B. durch einen parlamentarischen Misstrauensantrag. Der Bundesrat wird vielmehr von der Bundesversammlung – in einer Einzelwahl – jeweils für die Dauer einer Legislaturperiode gewählt. Nur bei Vakanzen werden Ersatzwahlen vorgenommen. Das Präsidium und das Vizepräsidium werden jährlich von der Bundesversammlung aus den Mitgliedern des Bundesrates gewählt (Art. 176 Abs. 2 BV).

Das schweizerische Regierungssystem verbindet in gelungener Weise die Anliegen der Erhaltung der Diversität, des Verhinderns von Machtkonzentration, der Kontinuität und der Handlungsfähigkeit der Regierung. Es ist angesichts der Grundgegebenheiten unseres Landes eine einzigartige Antwort auf die Regierungsanforderungen.

Die Wahl des Bundesrates durch die Bundesversammlung ermöglicht es, in der Landesregierung die *Diversität* unseres Landes in parteipolitischer, sprachlicher, geografischer, religiöser und geschlechtsspezifischer Hinsicht möglichst getreu abzubilden. Die Bundesversammlung hat die Aufgabe, für die kommende Legislaturperiode eine Regierung zusammenzustellen, die sich einerseits für die Bewältigung der Regierungsgeschäfte fachlich eignet und von der sich andererseits die grosse Mehrheit der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vertreten fühlt. Anders als bei einer Volkswahl, bei welcher in der Regel die Parteizugehörigkeit der Kandidatinnen und Kandidaten massgebend ist (auch wenn mit komplexen Berücksichtigungsregeln eine Vertretung der französisch- und italienischsprachigen Gebiete gewährleistet werden könnte), kann die Bundesversammlung sämtliche bedeutsamen Anforderungen in ihre Überlegungen einbeziehen und eine optimale Lösung treffen.

Der Bundesrat verkörpert die Diversität und fügt sie gleichzeitig zu einer Einheit zusammen. Er trifft seine Entscheide als Kollegium. Damit beteiligt er alle seine Mitglieder gleichgewichtig am Entscheid. Er hat die Aufgabe, die Vielfalt in der Einheit und die Einheit in der Vielfalt sicherzustellen.

Mit der Erhaltung der Diversität einher geht der *Verzicht auf Machtkumulation*. Der Bundespräsident oder die Bundespräsidentin wird für jeweils ein Jahr gewählt; eine Wiederwahl ist ausgeschlossen (Art. 176 Abs. 3, erster Satz). Damit wird vermieden, dass sich Macht-, Sach- und Entscheidungskompetenz zu stark in den Händen einer Person konzentrieren. Zu einer ausgewogenen Machtverteilung trägt natürlich auch der Föderalismus bei, welcher die Regierungsgewalt auf die drei staatlichen Ebenen verteilt.

Die starke Betonung des Kollegialprinzips hilft verhindern, dass Teile der Regierung in verschiedene Richtungen ziehen. Das Kollegialitätsprinzip entspricht der in der Schweiz notwendigen besonderen Integrationsfunktion der Regierung. Es macht aber die politische Führung anspruchsvoller. Die Erweiterung der Regierung stärkt das politische Element und erleichtert dadurch die kohärente Leitung des Staates aus einer Gesamtsicht.

Das schweizerische Regierungssystem weist eine grosse *Kontinuität* auf. Obgleich es im Vorfeld und im Nachgang von Bundesratswahlen schon öfter Diskussionen um die Regierungsbeteiligung von Parteien gegeben hat, blieb die Schweiz von Regierungskrisen verschont. Seit 1959 ist zudem, im Rahmen der sog. «Zauberformel»,

die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates unverändert geblieben. Obwohl die Erhaltung der «Zauberformel» nicht unabdingbare Voraussetzung für das reibungslose Funktionieren unserer Regierung ist, hat sie zu dessen Konstanz und Kontinuität beigetragen.

Mehrere Änderungen sind im Rahmen der Staatsleitungsreform diskutiert, aber schliesslich verworfen worden:

- Eine *Verstärkung des Präsidiums* (z.B. durch Erhöhung der Amtsdauer auf zwei Jahre) würde die möglichst breite Verteilung der Macht auf *alle* Bundesratsmitglieder beeinträchtigen und zudem einzelne Mitglieder des Bundesrates in den Medien und der Öffentlichkeit deutlicher sichtbar machen. Sie könnte dazu beitragen, dass der Bundesrat nicht mehr als Ganzes wahrgenommen würde, sondern dass die Persönlichkeit seines Präsidiums im Vordergrund stünde. Dies könnte die Kultur der Gleichrangigkeit im Bundesrat und die Identifikation der Schweizerinnen und Schweizer mit dem Bundesrat als Symbol der Einheit und Handlungsfähigkeit unseres Landes beeinträchtigen.
- Eine *Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder* würde das Funktionieren des Kollegialprinzips erschweren (s. unten Ziff. 1.4.3 und 1.5.3.6).
- Eine *Volkswahl des Bundesrates* würde es nicht mehr ermöglichen, die verschiedenen Kriterien wie die Zugehörigkeit zu Partei, Sprache, Landesteile sowie Geschlecht bei der Wahl umfassend einzubeziehen. Es wäre kaum möglich, sie alle rechtlich zu erfassen. Was aber noch bedeutsamer ist: Die Stellung des Bundesrates als Kollegialbehörde würde beeinträchtigt, da sich die Bundesratsmitglieder gegen Ende der Legislaturperiode jeweils als Einzelpersonen der Volkswahl stellen und auf ihre Leistungen als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher verweisen müssten. Zwar werden die Kantone trotz Volkswahl ebenfalls nach dem Kollegialprinzip regiert. Die Kantone weisen indessen nicht eine dermassen grosse Diversität auf wie die Schweiz als Ganze. Auf Bundesebene ist zudem die Aufmerksamkeit der Medien wesentlich grösser. Die Medien stellen häufig Personen ins Zentrum der Berichterstattung und bilden damit eine Gegenkraft zum Kollegialprinzip.

### **1.4.3 Kollegialregierung: einander gleichgestellte Bundesratsmitglieder**

Das Kollegialprinzip hat im schweizerischen Regierungssystem seit langem eine zentrale Bedeutung und wurde auch in der neuen Bundesverfassung ausdrücklich verankert: «Der Bundesrat entscheidet als Kollegium.» (Art. 177 Abs. 1 BV).

Auch in anderen Staaten wird der Gang der Regierungsgeschäfte durchaus nicht ausschliesslich und vorwiegend vom Präsidenten oder Ministerpräsidenten beziehungsweise von der Präsidentin oder von der Ministerpräsidentin bestimmt. Häufig werden innerhalb der Mehrheitspartei die unterschiedlichen Parteiströmungen sowie in Koalitionsregierungen die Positionen der beteiligten Parteien berücksichtigt und in Entscheide einbezogen. Dennoch ist das Kollegialprinzip wohl in keinem Land

dermassen umfassend verankert wie in der Schweiz. Es ist für den Bundesrat nicht nur abstraktes Verfassungsgebot, sondern er lebt ihm tagtäglich nach.

Das Kollegialprinzip hat zum Inhalt, «dass eine Vielzahl von Regierungsmitgliedern, die in rechtlicher und sachlicher Gleichordnung nebeneinander stehen, zu einer Handlungseinheit und zur gemeinschaftlichen Geschäftserledigung verbunden werden»<sup>7</sup>. Das Kollegialprinzip prägt in hohem Masse den Regierungsalltag. Für die Wahl in den Bundesrat sind nicht nur die Sach- und Kommunikationsfähigkeiten der Kandidatinnen und Kandidaten, sondern auch deren Fähigkeit, zu kooperieren und Kompromisse einzugehen, sehr bedeutsam.

Das Kollegialprinzip prägt die Arbeit des Bundesrates. Entgegen ab und zu geäußerten Vorstellungen enthält das Kollegialprinzip keine Vetoposition eines einzelnen Bundesratsmitglieds. Dies würde nämlich zu einer Politik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen. Politische Entscheide werden im Bundesrat – nach eingehender Diskussion – durchaus mit Mehrheitsbeschlüssen getroffen.

Zusammenfügen der Diversität zu einer Einheit, Sicherstellung der Handlungsfähigkeit und der Kontinuität, Ausgleich der Interessen: Dies und anderes mehr sind die Gründe, weshalb der Bundesrat das Kollegialprinzip als für unser Regierungssystem ausserordentlich bedeutsam erachtet. Aus gelebter Erfahrung weiss er auch, dass das Kollegialprinzip an mehrere wichtige Voraussetzungen gebunden ist. Bei einer Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder könnte der heutige Gesprächsstil, der durch eingehende Diskussion und die Suche nach breit abgestützten Lösungen geprägt ist, kaum mehr im bisher üblichen Masse gepflegt werden. Eine wesentlich stärkere Betonung der Präsidialfunktionen würde die Idee der Gleichrangigkeit der Bundesratsmitglieder gefährden.

Der Bundesrat möchte bei der Staatsleitungsreform einen Weg beschreiten, der das Kollegialprinzip nicht gefährdet, sondern zukunftstauglich macht, d.h. er möchte seine Integrationsleistung erhalten und gleichzeitig die Führungsleistung stärken. Das Zwei-Kreise-Modell mit Delegierten Ministerinnen und Ministern macht am Kollegialprinzip im Gegensatz zu anderen Modellen (zahlenmässige Erweiterung des Bundesrates, Verstärkung des Präsidiums) keine Abstriche. Das Bundesratskollegium in heutiger Form bleibt der Kern der Regierung. Den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend kann es aber fallweise erweitert und ergänzt werden. Die Delegierten Ministerinnen und Minister, in deren Zuständigkeitsbereich ein Geschäft fällt, werden in der Regel an Sitzungen eingeladen und mit ihrem spezifischen Fachwissen in die Entscheidungsfindung einbezogen.

#### **1.4.4 Vorbereitung und Vollzug der Regierungsgeschäfte durch die Departemente**

Das Departementalprinzip ist das Korrelat zum Kollegialprinzip. Nach Artikel 177 Absatz 2 BV werden die Geschäfte des Bundesrates für die Vorbereitung und den Vollzug nach Departementen auf die einzelnen Mitglieder verteilt. Letztere geniessen in ihren Entscheiden und in der Organisation ihrer Arbeit Autonomie.

<sup>7</sup> Botschaft vom 12. Februar 1975 über die Reorganisation der Bundesverwaltung, BBl 1975 I 1466.

Kollegial- und Departementalprinzip ergänzen und durchdringen sich gegenseitig: Der departementalen Zuständigkeit steht die kollegiale Mitverantwortung und Mitbestimmung zur Seite. Beide stehen aber auch in einem gewissen Spannungsverhältnis. In den Medien werden Zuständigkeiten häufig personalisiert. Bundesrätinnen und Bundesräte werden am Erfolg der Sachgeschäfte ihrer Departemente gemessen. Dabei droht vergessen zu gehen, dass Entscheide und Leistungen letztlich Kollektivleistungen des Bundesrates sind. Für den Erfolg der Tätigkeit des Bundesrates als Kollegium sind die Qualität der Zusammenarbeit, der Ausgleich und die dadurch ermöglichte höhere Qualität der Entscheidungsfindung massgebend.

Die Staatsleitungsreform stellt den Bundesratsmitgliedern Delegierte Ministerinnen und Minister als Vertrauenspersonen zur Seite. Dies ermöglicht eine stärkere Konzentration der Bundesratsmitglieder auf die von ihnen selber betreuten Geschäfte, auf die Entscheidungsfindung im Kollegium, auf die Zusammenarbeit mit dem Parlament, von welchem sie ihre demokratische Legitimation beziehen, sowie auf die Kommunikation mit der Öffentlichkeit.

#### **1.4.5 Staatsleitungsreform und weitere Reformen**

Die Staatsleitungsreform fügt sich harmonisch in das schweizerische Institutionengefüge ein. Sie ist einer von mehreren Bausteinen. Mit der abgeschlossenen Reform der Bundesverfassung, der Justizreform und der Reform der Volksrechte<sup>8</sup> ist eine umfassende Reform unserer staatlichen Institutionen eingeleitet worden. Ausgelöst durch eine parlamentarische Initiative<sup>9</sup> wurde zudem die bisherige «Kantonsklausel» für die Wahl in den Bundesrat durch flexibler gehaltene Wählbarkeitserfordernisse abgelöst (Art. 175 BV). Die gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden initiierte Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA) stellt nach der im Rahmen der Verfassungsreform erfolgten Anpassung an die gelebte Verfassungswirklichkeit die zweite Stufe einer Föderalismusreform dar, an welche sich gegebenenfalls weitere Stufen anfügen können. In all diese Vorhaben fügt sich die Staatsleitungsreform nahtlos ein. Durch die fachliche und personelle Verstärkung der Regierung wird sie deren innerem Kreis, dem Bundesrat, die vermehrte Konzentration auf staatsleitende Geschäfte ermöglichen und dazu beitragen, dass sich der Bundesrat in Zukunft bedeutsamer Reformvorhaben noch besser annehmen kann.

Enge Querverbindungen weist die Staatsleitungsreform auch zur Regierungs- und Verwaltungsreform und zur Parlamentsreform auf. In beiden Bereichen erfolgt die Reform in mehreren Schritten. Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass das institutionelle Gewicht der Verwaltung gegenüber der Regierung in den letzten Jahr-

<sup>8</sup> Im Parlament neu aufgenommen durch: 99.436 Parlamentarische Initiative. Vgl. auch Kommission 96.091 SR, Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom 2. April 2001, BBl **2001** 4803

<sup>9</sup> 93.452 Parlamentarische Initiative. Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen für den Bundesrat, BBl **1993** IV 554 ff. und BBl **1994** III 1370 ff.

zehnten beträchtlich zugenommen hat<sup>10</sup>. Damit übernahm die Verwaltung über ihre vorbereitenden und vollziehenden Aufgaben hinaus problematische Steuerungsfunktionen, die dem politischen Bereich vorbehalten sein müssten. Mit Verwaltungsreformen wurde diese Problematik schon verschiedentlich angegangen. Darüber orientieren die nachfolgenden Abschnitte (Ziff. 1.5). Was die Parlamentsreform betrifft, so wurde 1991 eine erste Reform auf Gesetzesebene eingeleitet. Sie brachte vor allem eine Reform des Kommissionssystems und die verbesserte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik. Die Erhöhung der Entschädigung und die Verbesserung der Infrastruktur der Parlamentsmitglieder fand hingegen in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 keine Zustimmung<sup>11</sup>. Im Rahmen der Verfassungsreform wurden behutsame parlamentsrechtliche Änderungen (Wählbarkeit und Unvereinbarkeiten, Einberufung der Räte, Vorsitz) vorgenommen, die über eine reine Nachführung hinausgingen. Im Rahmen der Parlamentarischen Initiative Parlamentsgesetz<sup>12</sup> geben sich die eidgenössischen Räte zudem eine neue Geschäftsordnung. Die zeitliche Nähe der Beratungen des Parlamentsgesetzes und der vorliegenden Staatsleitungsreform sollte es den eidgenössischen Räten ermöglichen, die Querverbindungen im Hinblick auf ein optimales Zusammenspiel der beiden Staatsgewalten zu beachten.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Verbesserungen in der Koordination und in den Führungsstrukturen auf Regierungsebene bereits im Rahmen der geltenden Verfassung und des geltenden Gesetzesrechts möglich sind. Dies gilt insbesondere für eine mit dem Kollegialprinzip im Einklang stehende Stärkung des Bundespräsidiums (z.B. dezentraler Präsidialstab durch Bestimmung fester Verbindungspersonen in der Bundeskanzlei und in den Departementen, insbesondere im EDA und im VBS). Denkbar wäre zudem ein stärkerer Einbezug des Vizepräsidentiums (z.B. Vertreten des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin im Parlament, etwa beim Vorstellen der Jahresziele).

## **1.5 Der Weg zur Staatsleitungsreform**

### **1.5.1 Reformbestrebungen im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts**

Der Ruf nach einer Umgestaltung der Exekutive war bereits im 19. Jahrhundert vernehmbar. Damals begannen die gesellschaftlichen Probleme zunehmend komplexer zu werden und sich auf immer grössere Räume auszudehnen, weshalb immer öfter Lösungen statt in den Kantonen auf der Stufe des Bundes gefunden werden mussten. Die Arbeitslast des Bundesrates wuchs daher von Jahr zu Jahr an. Die Fülle der Bundesaufgaben und die erweiterten Delegationsbefugnisse des Bundesrates hatten unweigerlich den Ausbau der Verwaltung zur Folge. Der enge Zusammenhang zwi-

<sup>10</sup> Einen interessanten Blick über die Landesgrenzen hinaus liefert hierzu auch die auf Finnland bezogene Studie «A Potential Governance Agenda for Finland» (Autoren: Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters; Hrsg.: Ministry of Finance, Finland, 2000), die sich aus einer politikwissenschaftlichen und ökonomischen Sicht mit dem Verhältnis zwischen Regierung und Verwaltung und möglichen Reformansätzen befasst.

<sup>11</sup> BBl 1992 VI 447

<sup>12</sup> 01.401, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 3467

schen der Reform des Bundesrates und der Verwaltung ergibt sich aus der Doppelfunktion eines Bundesrates als Regierungsmitglied und Departementsvorsteher und konnte bereits im 19. Jahrhundert beobachtet werden. Die Reformen hatten nicht nur die Organisation der Verwaltung zum Gegenstand (z.B. Beschluss des Bundesrates vom 8. Juli 1887 betreffend die Organisation seiner Departemente oder Bundesratsbeschluss vom 9. April 1897 betreffend die Kompetenzen der Departemente und der Abteilungschefs), sondern beschlugen auch die Regierung als solche. So musste der jeweilige Bundespräsident (zeitweise) das Politische Departement übernehmen (vgl. die am 28. Juni 1895 erfolgte Änderung des Bundesbeschlusses vom 21. August 1878).

Einen Meilenstein in der Geschichte der Verwaltungsorganisation stellte der Erlass des Bundesgesetzes vom 26. März 1914 über die Organisation der Bundesverwaltung (Verwaltungsorganisationsgesetz) dar. Dem Erlass ging im Jahre 1912 ein Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation der Bundesverwaltung voraus, in welchem eine gesamthafte Überprüfung der Organisation der Bundesverwaltung postuliert wurde<sup>13</sup>. Doch auch die Regierung war Thema des Berichts: Der Bundesrat sprach sich (erneut) dafür aus, dass der jeweilige Bundespräsident gleichzeitig dem Politischen Departement vorstehen sollte<sup>14</sup>. Die Verbindung zwischen Bundespräsidium und Politischem Departement war schon im 19. Jahrhundert eine immer wieder aufflackernde Streitfrage gewesen, und sie blieb auch nach dem Bericht nicht unumstritten. Bereits in seiner Botschaft vom 13. März 1913 zum Verwaltungsorganisationsgesetz änderte der Bundesrat, ausgelöst durch die Neuwahl zweier Mitglieder, seine Haltung und trat fortan für eine Beseitigung dieser Verbindung ein<sup>15</sup>.

In dieser Botschaft äusserte der Bundesrat auch die Meinung, dass eine neue Verwaltungsorganisation notwendig sei, «wenn der Zweck erreicht werden soll, den Bundesrat und seine Mitglieder zu entlasten, ihnen den massenhaften Kleinkram abzunehmen, mit dem sie sich heute beschäftigen müssen»<sup>16</sup>. Die Botschaft behandelte auch einlässlich die Frage, ob die Zahl der Bundesräte von sieben auf neun zu erhöhen und dabei ein Präsidialdepartement zu schaffen sei. Diese Idee, die in ihren Grundzügen später wieder aktuell werden sollte (vgl. z.B. Modell B des Zwischenberichts «Eichenberger», Ziff. 1.5.3.1<sup>17</sup>), wurde vom Bundesrat nach einer eingehenden Analyse<sup>18</sup> verworfen. Das Verwaltungsorganisationsgesetz von 1914 brachte daher in erster Linie organisatorische Änderungen der Verwaltungsstruktur mit sich, doch reformierte es ein Stück weit auch die Regierung: Die Verbindung zwischen Politischem Departement und Bundespräsidium wurde aufgehoben und die Bundeskanzlei als Stabstelle der Regierung aufgewertet.

Dieser kurze Rückblick zeigt, dass sowohl Verwaltungs- als auch Regierungsreform schon früh Gegenstand politischer Diskussionen waren, wobei bereits in den Anfängen des Bundesstaates beide Reformbereiche nicht voneinander losgelöst betrachtet werden konnten. Zudem wird deutlich, dass einige der in jüngerer Vergangenheit geäusserten Ideen zur Staatsleitungsreform, wie etwa die Erhöhung der Mitglieder-

13 BBl 1912 IV 61 f.

14 BBl 1912 IV 71 ff.

15 BBl 1913 II 2

16 BBl 1913 II 19

17 BBl 1992 II 1049 ff.

18 BBl 1913 II 12 ff.; vgl. Ziff. 1.5.5

zahl des Bundesrates, die Schaffung eines Präsidialdepartements oder die Verbindung des Bundespräsidiums mit dem für die Aussenpolitik zuständigen Departement, historische Wurzeln haben, die weit in das 19. Jahrhundert zurückreichen.

## 1.5.2 Reformarbeiten in der Mitte des 20. Jahrhunderts

Nach Erlass des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1914 wurden laufend Änderungen vorgenommen, welche vorwiegend neue organisatorische Zuteilungen von Verwaltungseinheiten zum Gegenstand hatten. Auf die Dauer vermochte eine solche Vorgehensweise, welche durch eine eindruckliche Vielfalt von Erlassen gekennzeichnet war, nicht zu befriedigen, zumal die Regierung selber kaum reformiert wurde. Eine Volksinitiative, welche die Volkswahl eines neunköpfigen Bundesrates zur Entscheidung stellte und vorwiegend einen parteipolitischen Hintergrund aufwies, wurde 1942, wie schon 1900, mit deutlicher Mehrheit abgelehnt. Ende der Vierzigerjahre wurde erneut über eine allfällige Vergrösserung des Bundesrates diskutiert. Dabei rückte die Entlastung des Regierungsgremiums wieder vermehrt in den Vordergrund. Auf Grund formeller Aufträge verfassten die alt Bundesräte Stampfli im Jahr 1948 und Rubattel im Jahr 1961 einlässliche Studien zu dieser Frage. Beide Gutachter befürworteten eine Aufstockung des Bundesrates von sieben auf neun Mitglieder und lehnten in diesem Zusammenhang die Einführung von Staatssekretären ab.

Anfang der Sechzigerjahre griffen die eidgenössischen Räte die Frage einer umfassenden Umgestaltung des ganzen Regierungssystems wieder auf. Parlamentarische Vorstösse verlangten, dass eine Erhöhung der Anzahl Bundesräte sowie die Schaffung eines Präsidialdepartements geprüft werden. Wie schon im 19. Jahrhundert hatte man feststellen müssen, dass eine ausschliesslich auf die Verwaltung beschränkte Reorganisation nicht ausreicht, sondern dass es zur Bewältigung der sich ständig erhöhenden Anforderungen an die Exekutive auch einer Regierungsreform bedarf. Der Bundesrat nahm die Vorstösse entgegen und setzte eine Expertenkommission unter Otto Hongler, Direktor der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung, ein. Diese veröffentlichte im Jahre 1967 einen umfangreichen Bericht, in welchem ein mehrstufiges Vorgehen vorgeschlagen wurde: Nebst rasch umzusetzenden Verbesserungen bei der Arbeitsweise des Kollegiums und der Unterstützung des Bundespräsidenten durch die Bundeskanzlei (1. Stufe) sollte mittels einer Totalrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes die notwendige Reformierung des Verwaltungsaufbaus angestrebt werden (2. Stufe). Anschliessend seien die notwendigen Verfassungsrevisionen in Angriff zu nehmen (3. Stufe). Der Bericht wies dabei ausdrücklich auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Parlament hin und verdeutlichte dadurch, dass es sich bei der 3. Stufe weniger um eine Regierungsreform im engeren Sinne als um eine Staatsleitungsreform handeln sollte<sup>19</sup>.

Ab Mitte des letzten Jahrhunderts kam es somit zu einer Wiederbelebung von Ideen, welche bereits im 19. Jahrhundert anzutreffen waren. Darunter finden sich insbesondere der Vorschlag einer Erhöhung der Anzahl Bundesräte von sieben auf neun zur Entlastung des Bundesrates und die Anregung einer umfassenden, nicht nur die Verwaltung betreffenden Reform. Dabei wuchs das Bewusstsein, dass eine Umge-

<sup>19</sup> Bericht «Hongler», S. 212 ff.

staltung der Regierung nicht ausreichend sei, sondern ihre Einbettung in das Gewebe der anderen Staatsleitungsorgane (z.B. Parlament) die Reformierung der gesamten Staatsleitung notwendig mache. Zudem wurde postuliert, ein systematischeres Vorgehen einzuschlagen und das Reformvorhaben in mehreren Etappen umzusetzen. Bereits im Jahre 1968 beschloss der Bundesrat, dieser Empfehlung des Berichts «Hongler» zu folgen. Nachdem er eine Reihe von Sofortmassnahmen (1. Stufe) verwirklicht hatte<sup>20</sup>, setzte er zur Umsetzung der 2. Stufe eine Expertenkommission unter der Leitung von Bundeskanzler Karl Huber ein. Einige ihrer Vorschläge fanden Eingang in das total revidierte Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19. September 1978. Dieses wurde im Jahr 1997 durch ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) abgelöst, welches sich auch der Thematik der Regierungsarbeit systematisch annahm. Eine erste, vom Parlament am 6. Oktober 1995 verabschiedete RVOG-Vorlage<sup>21</sup> scheiterte am 9. Juni 1996 in der Volksabstimmung, nachdem ein «Komitee gegen eine aufgeblähte Bundesverwaltung mit überflüssigen Staatssekretären» das Referendum ergriffen hatte. Im Zentrum der Kritik stand die vorgesehene Einführung von bis zu drei neuartigen Staatssekretärinnen und Staatssekretären pro Departement, welche als Chefbeamte die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher bei der Departementsführung hätten entlasten sollen<sup>22</sup>. Am 21. März 1997 verabschiedete das Parlament die zweite RVOG-Vorlage, in der auf diese Neuerung verzichtet wurde. Sie trat am 1. Oktober 1997 in Kraft<sup>23</sup>.

### **1.5.3                    Etappen der Staatsleitungsreform**

#### **1.5.3.1                Grundlagenarbeiten der «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes»**

Im Hinblick auf einen möglichen EWR-Beitritt sah der Bundesrat vorerst davon ab, tief greifende institutionelle Änderungen einzuleiten<sup>24</sup>. Zur Vorbereitung der Staatsleitungsreform setzte er aber bereits 1990 eine Beratergruppe, die «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes» (AGFB), unter der Leitung von Professor Kurt Eichenberger ein und beauftragte sie damit, das Regierungssystem und die Führungsstrukturen des Bundes zu überprüfen und Szenarien für allfällige Änderungen zu präsentieren. Die AGFB legte am 23. November 1991 einen Zwischenbericht<sup>25</sup> vor, den der Bundesrat im Rahmen seiner Berichterstattung an das Parlament weiterleitete. Im Zwischenbericht wurden fünf Modelle präsentiert:

- Modell A basierte auf der Idee einer «Departementsleitung durch Departementsdirektoren»<sup>26</sup>. Danach hätte die Regierung auch weiterhin aus den sieben Bundesratsmitgliedern bestanden, welche die politische Leitung ihrer Departemente innegehabt hätten, während die administrative Leitung einer

20 Vgl. BBl 1975 I 1453

21 BBl 1993 III 997

22 Vgl. die Botschaft in BBl 1993 III 997 ff., insbesondere S. 1086 ff.

23 SR 172.010

24 BBl 1993 III 1009

25 BBl 1992 II 1018

26 Modell A; BBl 1992 II 1049 ff.

Departementsdirektorin oder einem Departementsdirektor übertragen worden wäre.

- Modell B griff Ideen auf, welche bereits im 19. Jahrhundert geäußert worden waren: die Idee einer «Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter Stärkung des Präsidiums»<sup>27</sup> sowie den in der Studie der AGFB im Jahre 1995 präsentierten Gedanken, die Koordinationsfunktion des Bundespräsidiums zu verstärken. Danach sollten die Bundespräsidentin oder der Bundespräsident von der Führung eines Fachdepartements befreit und ein eigenes Präsidialdepartement geschaffen werden. Dies würde die Aufstockung des Bundesratskollegiums auf acht Mitglieder mit sich bringen<sup>28</sup>.
- Modell C: In einem weiteren Modell brachte die AGFB die Idee eines «Bundesratskabinetts mit Aufgabenbereichsministerien» ein<sup>29</sup>. Die Regierung wäre zweigliedrig auszugestalten, wobei die Bundesratsmitglieder sich mit strategischen und politischen, die Minister mit operativen und taktischen Fragestellungen befassen sollten. Politische Fragen wären im Bundesratskollegium, Geschäfte ohne politische oder strategische Bedeutung im Kabinett der Minister behandelt worden. Mit der Zweigliederung der Regierung macht dieses Modell Anleihen an das System der helvetischen Verfassung vom 12. April 1798<sup>30</sup>.
- Modelle D und E: Mit dem «Parlamentarischen Regierungssystem»<sup>31</sup> und dem «Präsidentiellen Regierungssystem»<sup>32</sup> wurden schliesslich die beiden äussersten Pole einer möglichen Umgestaltung vorgestellt.

Ende 1994 kam noch die Idee eines «Mischmodells» hinzu, die von der AGFB zu einem zusätzlichen Modell F (Konzentrierte Kollegialregierung mit einem gestärkten Bundespräsidium) entwickelt worden ist<sup>33</sup>.

### **1.5.3.2                    Entscheid des Bundesrates für ein Vorgehen in zwei Phasen**

1992 entschied sich der Bundesrat, die Regierungsreform in zwei Phasen anzugehen. Eine erste Phase sollte das verwirklichen, was auf der Gesetzesstufe im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts möglich ist (Regierungs- und Verwaltungsreform, RVR). Die zweite Phase, die grundlegendere Reformen und damit auch die Verfassungsebene betreffen würde, sollte erst gestützt auf die aus der ersten Phase gewonnenen Erfahrungen in Angriff genommen werden. In der Botschaft des Bundesrates zur später verworfenen ersten RVOG-Vorlage<sup>34</sup> wurden mögliche Umrisse dieser umfassenderen Reform skizziert. Nachdem das Parlament die zweite RVOG-Vorlage im März 1997 verabschiedet hatte und diese am 1. Oktober 1997 in Kraft getreten war, beschloss der Bundesrat allerdings, angeregt unter anderem durch

<sup>27</sup> Modell B; BBl 1992 II 1054 ff.

<sup>28</sup> Modell F; BBl 1996 V 12

<sup>29</sup> Modell C; BBl 1992 II 1060 ff.

<sup>30</sup> Vgl. BBl 1909 IV 300

<sup>31</sup> Modell D; BBl 1992 II 1067 ff.

<sup>32</sup> Modell E; BBl 1992 III 1076 ff.

<sup>33</sup> BBl 1996 V 11

<sup>34</sup> BBl 1993 III 997 ff.

weitere parlamentarische Vorstösse, unverzüglich die zweite Phase der Regierungsreform anzugehen. Die Grundsatzdiskussion über einen eigentlichen Systemwechsel allerdings sollte nicht wieder aufgenommen werden. Die Modelle eines parlamentarischen Regierungssystems und eines präsidentiellen Regierungssystems wurden vom Bundesrat bereits 1993 im Rahmen der Botschaft zum RVOG eliminiert. Das Modell A verlor mit dem Inkrafttreten des RVOG seine Bedeutung. Damit standen von den von der AGFB dargestellten Regierungsmodellen nur noch die drei Modelle B (Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates unter Stärkung des Präsidiums), C (Zweistufige Regierung: Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien) und F (Konzentrierte Kollegialregierung mit einem gestärkten Bundespräsidium), zu denen detaillierte Studien der AGFB vom 25. Februar 1996 vorliegen, zur Diskussion.

### **1.5.3.3 Staatsleitungsreform als weiteres Modul der Verfassungsreform**

Schon in seiner Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum RVOG zeigte der Bundesrat auf, dass er eine umfassende Staatsleitungsreform für notwendig erachtet<sup>35</sup>. Da er den Reformbedarf bei den Volksrechten und im Bereich der Justiz als besonders dringlich beurteilte und der Stand der Vorarbeiten dies zulies, hatte er diese beiden Reformbereiche bereits in seine Botschaft vom 20. November 1996 über eine neue Bundesverfassung integriert<sup>36</sup>. Andere Reformvorhaben im Bereich der Staatsleitung (Regierungsreform, Parlamentsreform, Verhältnis von Parlament und Regierung, Finanzausgleich und Föderalismusreform) sollten später, je nach Dringlichkeit und Stand der Arbeiten, in die als «offener Prozess» konzipierte Verfassungsreform einbezogen werden.

Am 16. April 1997 beschloss der Bundesrat, im Rahmen der Verfassungsreform die Arbeiten für ein Reformpaket Staatsleitung an die Hand zu nehmen. Das Reformpaket sollte die auf Verfassungsstufe zu regelnden Fragen der Organisation und der Entscheidungsverfahren der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie das Verhältnis des Parlaments zur Regierung, insbesondere in den Bereichen politische Steuerung, Gesetzgebung, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht, umfassen.

### **1.5.3.4 Neuere parlamentarische Vorstösse**

In der ersten Hälfte 1997 wurden erneut verschiedene parlamentarische Vorstösse zum Thema Staatsleitungs- und Regierungsreform eingereicht. Mit der parlamentarischen Initiative Rhinow vom 19. März 1997 «Staatsleitungsreform» (97.409) wurde in Form der allgemeinen Anregung vorgeschlagen, im Rahmen der Verfassungsreform auch die Staatsleitung zu reformieren<sup>37</sup>. Diese Reform soll den Bundesrat als Regierungsorgan betreffen und auch das Verhältnis von Bundesversammlung und

<sup>35</sup> BBl 1993 II 1044 ff.

<sup>36</sup> BBl 1997 32 ff.

<sup>37</sup> Gemäss Beschluss des Ständerates vom 16.06.2000 ist die Frist zur Ausarbeitung einer Vorlage bis zur Sommersession 2002 verlängert worden.

Bundesrat miteinschliessen, insbesondere in den Bereichen politische Steuerung, Gesetzgebung, Wahlen, Aussenpolitik, Finanzbefugnisse und Oberaufsicht. Ebenfalls in diesen Zusammenhang gehört die Motion Bonny vom 3. März 1997 «Stellung und Kompetenz des Bundespräsidenten» (97.3029), mit der eine Verstärkung des Bundespräsidiums angestrebt wird. Beide Vorstösse haben in den Räten breite Unterstützung gefunden. Die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates hat zudem mit einer Motion vom 29. Mai 1997 «Führung der Information in besonderen Situationen» (97.3385) den Bundesrat aufgefordert, eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten, wonach in ausserordentlichen Situationen die Führung der Information durch das Bundespräsidium wahrzunehmen sei. Sodann wollte der Nationalrat den Bundesrat mit der Motion vom 20. Juni 1997 «Regierungsreform bis Ende 1998» (97.3188) beauftragen, bis Ende 1998 eine Vorlage für eine Regierungsreform auf Verfassungsebene zu unterbreiten. Da die gesetzte Frist offensichtlich nicht eingehalten werden konnte, wurde die Motion in ein Postulat beider Räte umgewandelt. Schliesslich hat der Bundesrat ein Postulat Zbinden vom 29. März 1997 «Schwindender Einfluss der Politik. Bericht Bundesrat» (97.3113) entgegengenommen. Dieses fordert den Bundesrat auf zu prüfen, mit welchen institutionellen Anpassungen im Zeitalter der Globalisierung das Primat der Politik zurückgewonnen werden könnte. Bereits am 10. Juni 1996 wurde die Motion Kühne «Bundesrat. Verstärkung der politischen Führung» (96.3252) eingereicht, mit der eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Bundesrates auf neun (max. elf), die Entflechtung und Neuverteilung der Zuständigkeiten sowie die Stärkung der Stellung des Bundespräsidiums gefordert wurden. Die Motion ist in ein Postulat umgewandelt worden.

Zur Erledigung der Vorstösse vgl. Ziff. 5 hinten.

### **1.5.3.5 Das Vernehmlassungsverfahren zur Staatsleitungsreform**

Im November 1998 schickte der Bundesrat zwei Varianten für eine Reform des Regierungssystems in die Vernehmlassung:

- *Variante 1* stellte eine Konkretisierung des Modells F der AGFB<sup>38</sup> (Konzentrierte Kollegialregierung mit einem gestärkten Bundespräsidium) dar: Kern war eine Stärkung des Bundespräsidiums mittels einer Verlängerung der Amtsdauer der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten auf zwei Jahre, der Schaffung eines Präsidialdepartements bei gleichzeitiger Entlastung von der Führung eines Fachdepartements sowie der verfassungsmässigen Verankerung der Präsidialaufgaben. Zur Diskussion gestellt wurde ausserdem eine Vergrösserung des Bundesratskollegiums um ein bis zwei Mitglieder.
- *Variante 2* lehnte sich an das Modell C der AGFB<sup>39</sup> (Zweistufige Regierung) an: Die Kollegialregierung sollte mittels Einführung einer zweistufigen Regierung gestärkt werden. Die direkte Verwaltungsführung sollte partiell, in bestimmten Aufgabenbereichen, auf Ministerinnen und Minister der zweiten Regierungsstufe übergehen. Im Unterschied zum Modell C der

<sup>38</sup> Vgl. Ziff. 1.5.3.1

<sup>39</sup> Vgl. Ziff. 1.5.3.1

AGFB, bei welchem noch ein Verwaltungskabinett auf Ministerebene vorgesehen war, sollten die Ministerinnen und Minister hier aber keine (eigenständige) operative Ebene mit gemeinsamen Kompetenzen mehr bilden. Als Möglichkeit ins Spiel gebracht wurde auch eine Verkleinerung des Bundesratskollegiums auf fünf Mitglieder.

Die Stellungnahmen der Vernehmlasser fielen eher zu Gunsten der Variante 2 aus. Die Variante 1 hatte bei sieben Kantonen (BE, FR, GE, GR, SZ, VS, ZH), zwei politischen Parteien (Grüne, SD), drei Organisationen (Vorort, SBV, Fédération romande des syndicats patronaux) und einer nicht offiziell begrüßten Person Unterstützung gefunden. Dabei hielten sich aber die Befürworter und Gegner einer Erhöhung der Anzahl Bundesräte in etwa die Waage. Für die Variante 2 sprachen sich elf Kantone (AG, BL, BS, GL, JU, LU, SG, SH, UR, VD, ZG), drei politische Parteien (CVP, LPS, SP) und fünf Organisationen aus. Die Beibehaltung des Siebnerkollegiums fand in dieser Variante am meisten Zustimmung, doch gab es auch etliche Stimmen, die sich eine Senkung der Anzahl Bundesräte auf fünf wünschten. Ein Kanton (NE), eine politische Partei (FDP) und eine Organisation (Schweizerischer Arbeitgeberverband) postulierten eine Kombination der beiden Varianten, ein weiterer Kanton (FR) bezeichnete eine solche als prüfenswert. Zwei Kantone (SO, TG), zwei politische Parteien (LdU, SVP), eine Organisation sowie eine Privatperson lehnten beide Varianten ausdrücklich ab.

Obwohl eine umfassende Staatsleitungsreform auch eine Reform des Parlaments und des Verhältnisses von Parlament und Bundesrat zum Gegenstand haben sollte, verzichtete der Bundesrat darauf, Vorschläge für eigentliche Strukturreformen im Bereich des Parlaments in die Vernehmlassungsvorlage zur Staatsleitungsreform aufzunehmen. Die Bundesversammlung hatte Reformen, die nach Ansicht des Bundesrates in ein separates Reformpaket Staatsleitung zu integrieren gewesen wären, grösstenteils im Rahmen der Nachführung des Verfassungsrechts aufgenommen. Weitere Reformen werden zudem Eingang in die Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes, das neue Parlamentsgesetz, finden. Hier liegt die Federführung bei der Bundesversammlung. Auch das neue parlamentarische Instrument der Resolution, das der Bundesrat in der Vernehmlassungsvorlage im Bereich des Verhältnisses von Parlament und Regierung vorgeschlagen hatte, hat mit der in der neuen Bundesverfassung enthaltenen neuen Bestimmung über Aufträge an den Bundesrat (Art. 171 BV) seine Eigenständigkeit verloren. Sodann erachtete der Bundesrat die Regierungsreform als vordringlich. Er verzichtete deshalb für die weiteren Arbeiten im Bereich der Staatsleitungsreform auf eine Verknüpfung mit Strukturreformen im Bereich des Parlamentes. Um die Regierungsreform wirklich voranzutreiben, wollte er sich im Rahmen der Staatsleitungsreform auf diese konzentrieren und sich auf ein bestimmtes Regierungsmodell festlegen.

### **1.5.3.6 Der Grundsatzentscheid des Bundesrates: Abschied von der Variante 1, Weiterbearbeitung der Variante 2**

Mehrere Änderungen, die im Zusammenhang mit einer Reform des Regierungsorgans und zum Teil auch schon in früheren Zeiten diskutiert wurden, sind schliesslich

verworfen worden, weil sie Werte und Errungenschaften des heutigen Systems gefährden würden:

- Eine *Verstärkung des Präsidiums* (z.B. durch Erhöhung der Amtsdauer auf zwei Jahre) würde die möglichst breite Verteilung der Macht auf alle Bundesratsmitglieder beeinträchtigen und zudem einzelne Mitglieder des Bundesrates in den Medien und in der Öffentlichkeit deutlicher sichtbar machen. Sie könnte dazu beitragen, dass der Bundesrat nicht mehr als Ganzes wahrgenommen würde, sondern die Persönlichkeit der Bundespräsidentin oder des Bundespräsidenten im Vordergrund stünde. Dies könnte die Kultur der Gleichrangigkeit im Bundesrat, die Identifikation der Schweizerinnen und Schweizer mit dem Bundesrat als Symbol der Einheit und die Handlungsfähigkeit unseres Landes beeinträchtigen. Bereits im Jahre 1893 schlug alt Bundesrat Numa Droz vor, zur Stärkung des Bundesrates ein Präsidialdepartement zu errichten. Damals und wiederum im Jahr 1909 hatte sich der Bundesrat dagegen ausgesprochen, wobei er 1909 argumentierte, die Stellung des Bundespräsidenten als Vorsteher eines politisch vergleichsweise wenig bedeutsamen Präsidialdepartements entspreche nicht seiner Würde und Stellung<sup>40</sup>. In der Botschaft des Bundesrates von 1913 an die Bundesversammlung betreffend die Organisation der Bundesverwaltung wies die Regierung zudem auf ein Dilemma hin, welches sich bei der Frage der Stärkung des Bundespräsidiums unweigerlich stellt. «Entweder würde der Inhaber des Bundespräsidiums sich im Wesen auf seine Präsidialfunktion beschränken, dann hätte man es in der Hauptsache mit einer rein repräsentativen Stellung zu tun, die weder dem Inhaber innere Befriedigung verschaffen, noch in unserem Volke auf grosse Sympathien stossen würde. Oder der Träger des Präsidialamtes würde sich anstrengen, der Mitarbeiter seiner Kollegen bei den ihnen übertragenen Arbeiten und das Organ einer eingehenden Kontrolle zu sein, dann stünden wir vor einer Quelle von Schwierigkeiten und Konflikten.»<sup>41</sup>
- Eine Ausdehnung der *Zahl der Mitglieder der Landesregierung* würde das Funktionieren des Kollegialprinzips erschweren<sup>42</sup>. Die Idee einer Erhöhung der Mitgliederzahl von sieben auf neun lehnte der Bundesrat schon früh ab. In der Botschaft von 1894 an die Bundesversammlung betreffend Organisation und Geschäftsgang des Bundesrates äusserte er die Befürchtung, dass bei der Besetzung der neu geschaffenen Bundesratssitze schwierige Auseinandersetzungen über die Vertretung der sprachlichen und politischen Minderheiten entstünden. Im vergrösserten Kollegium könnten sich zudem leichter interne Gruppierungen bilden, was der Verständigung im Bundesrat und somit auch seiner Stellung schaden würde<sup>43</sup>. Diese Argumente lassen sich auch im Bericht des Bundesrates von 1909 an die Bundesversammlung über die Reorganisation des politischen Departements wiederfinden<sup>44</sup>. In der Vernehmlassungsvorlage zur Staatsleitungsreform vom 11. November 1998

<sup>40</sup> Bericht an die Bundesversammlung betreffend die Reorganisation des politischen Departements von 1909, BBl 1909 IV 299

<sup>41</sup> BBl 1913 II 12

<sup>42</sup> Vgl. Ziff. 1.4.3

<sup>43</sup> BBl 1984 II 790

<sup>44</sup> BBl 1909 IV 301 ff.

wurde im Rahmen der Variante 1 (Stärkung des Bundespräsidiums) auch eine Erhöhung der Anzahl der Bundesratsmitglieder auf acht oder neun zur Diskussion gestellt. Die Reaktionen darauf fielen jedoch sehr kontrovers aus. Gegner machten insbesondere geltend, dass die Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder zu einer noch stärkeren Departementalisierung führe und dass dadurch das Kollegialprinzip beeinträchtigt würde.

- Eine *Volkswahl des Bundesrates* würde es nicht mehr ermöglichen, die verschiedenen Berücksichtigungsregeln (insbesondere die Zugehörigkeit zu Partei, Sprache, Landesteilen, Religion sowie Geschlecht) bei der Wahl umfassend einzubeziehen. Auch wenn die sprachregionale Vertretung der französisch- und italienischsprachigen Gebiete durch Berücksichtigungsregeln sichergestellt werden könnte, wäre es sehr unwahrscheinlich, dass allen Anliegen, die für die Wahl in den Bundesrat massgebend sind, Rechnung getragen werden könnte. Was aber noch bedeutsamer ist: Die Stellung des Bundesrates als Kollegialbehörde würde beeinträchtigt, da sich die Bundesratsmitglieder gegen Ende der Legislaturperiode jeweils als Einzelpersonen der Volkswahl stellen und auf ihre Leistungen als Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher verweisen müssten. Zwar kennen auch die Kantone die Volkswahl der Regierung und werden dennoch nach dem Kollegialprinzip regiert. Sie weisen indessen nicht eine dermassen grosse Diversität auf wie die Schweiz als Ganzes. Auf Bundesebene ist zudem die Aufmerksamkeit der Medien wesentlich grösser. Die Medien stellen häufig Personen ins Zentrum der Berichterstattung und bilden insofern eine Gegenkraft zum Kollegialprinzip.

Der Entscheid, diese Vorschläge nicht mehr weiter zu verfolgen, traf der Bundesrat nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse zur Staatsleitungsreform im August 1999. Die weiteren Reformarbeiten erfolgten auf der Basis der Variante 2<sup>45</sup>. Dieser Entscheid stand somit im Einklang mit den früheren Stellungnahmen des Bundesrates zu diesem Thema.

Variante 2 schliesst nicht aus, dass im Rahmen des geltenden Rechts praktische Massnahmen getroffen werden, die es der Bundespräsidentin oder dem Bundespräsidenten ermöglichen, ihre oder seine Funktion wirkungsvoll wahrzunehmen. Mit der Zwei-Kreise-Regierung werden die Koordinationsansprüche zwischen den Regierungsmitgliedern sowie zwischen Regierung und Verwaltung steigen. Dies bedeutet, dass das Bundespräsidium wie auch die Bundeskanzlei vermehrt gefordert sein werden.

#### **1.5.4 Konkretisierung des Zwei-Kreise-Modells**

Mit seinem Entscheid zu Gunsten der Variante 2<sup>46</sup> hatte der Bundesrat den Startschuss für die Konkretisierungsarbeiten gegeben. Im Oktober 1999 setzte er einen Ausschuss «Projektüberleitung Staatsleitungsreform» (POL) ein, der sich aus Frau Bundesrätin Ruth Metzler-Arnold (Vorsitz), Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss, Herrn Bundesrat Pascal Couchepin und Frau Bundeskanzlerin Annemarie Huber-Hotz zu-

<sup>45</sup> Vgl. Ziff. 1.5.3.5

<sup>46</sup> Vgl. Ziff. 1.5.3.5

sammensetzte. Die POL wurde von einer interdepartementalen Arbeitsgruppe (AG Staatsleitungsreform) unterstützt, welche die notwendigen Vorarbeiten leistete. Ab Mai 2000 erfolgten schrittweise wichtige Konkretisierungen. Zunächst wurden die wichtigsten Vorgaben formuliert: Begrenzung der Gesamtzahl aller Regierungsmitglieder, Bindung des Mandats der Delegierten Ministerin oder des Delegierten Ministers an die jeweilige Departementsvorsteherin oder den jeweiligen Departementsvorsteher, demokratische Legitimation der Delegierten Ministerinnen und Minister durch parlamentarische Bestätigung. In einem zweiten Schritt wurde die Stellung der Delegierten Ministerinnen und Minister näher geklärt. Sie tragen politische Mitverantwortung in den ihnen übertragenen Aufgabenbereichen, was sich in erster Linie darin zeigt, dass sie im Bereich ihrer Geschäfte ein Antragsrecht haben und dass sie ihre Geschäfte im Bundesrat mit beratender Stimme vertreten können. An Stelle der Bezeichnung zweistufige Regierung, welche zu hierarchiebezogen gewesen wäre, wurde der Begriff der Zwei-Kreise-Regierung gewählt, der das Zusammenwirken zwischen dem Bundesrat, der die Gesamtverantwortung trägt, und den Delegierten Ministerinnen und Ministern, die Mitverantwortung tragen, treffender erfasst. Auf diese Weise wird verdeutlicht, dass die neuen Regierungsmitglieder, im Gegensatz zu den in der Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 abgelehnten neuartigen Staatssekretärinnen und Staatssekretären, über einen politischen Status verfügen. Zudem beschloss der Bundesrat, dass den Delegierten Ministerinnen und Ministern, in der Regel für die Dauer einer Legislaturperiode, feste Aufgabenbereiche zugewiesen werden sollen. Damit wurde eine weitere wichtige Trennlinie zur abgelehnten RVOG-Vorlage gezogen, in der die Funktionen und Aufgaben der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre offener umschrieben waren<sup>47</sup>; dies hatten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger offenbar als Mangel empfunden. In einem dritten Schritt wurden schliesslich die Auswirkungen der Neuerungen auf die bestehenden Strukturen geprüft. So sprach sich der Bundesrat beispielsweise dafür aus, dass die bestehende Infrastruktur der Departemente mit der Einführung der Zwei-Kreise-Regierung nicht ausgebaut und die vorhandenen Amtsstrukturen beibehalten werden sollen.

### **1.5.5 Ergebnis: Schrittweise Annäherung von ursprünglich fünf Modellen an das Modell der Zwei-Kreise-Regierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern**

Die Diskussionen um eine Staatsleitungsreform haben den schweizerischen Bundesstaat seit seiner Gründung begleitet. Viele der bereits im 19. Jahrhundert eingebrachten Ideen sind auch im Verlaufe des 20. Jahrhunderts wieder diskutiert worden. Während im Bericht «Hongler» aus den sechziger Jahren eine stufenweise Verwirklichung des Reformvorhabens vorgeschlagen und damit die Grundlage für den weiteren verfahrensmässigen Ablauf geschaffen worden waren, kanalisierte die AGFB die verschiedenen Vorstellungen einer Regierungsreform und stellte fünf Modelle (und später zudem noch ein Mischmodell) zur Auswahl. Gestützt auf diese Grundlagenarbeiten schickte der Bundesrat zwei Varianten in die Vernehmlassung und entschied sich auf Grund von deren Ergebnis für die Möglichkeit von Aufga-

<sup>47</sup> BBl 1996 V 3

benbereichsministerien. In der Konkretisierungsphase bildete sich allmählich das Modell mit den Delegierten Ministerinnen und Ministern heraus. Dieses Konzept ist das Ergebnis einer ausgewogenen Staatsleitungsreform, die den staatlichen und institutionellen Eigenheiten der Schweiz und insbesondere dem Kollegialprinzip Rechnung trägt.

## **1.6 Blick auf ausgewählte ausländische Regierungssysteme**

### **1.6.1 Die Unterschiede zum geltenden System der Schweiz**

#### **1.6.1.1 Acht Staaten als Vergleichsbasis**

In den rechtlichen und politikwissenschaftlichen Ländervergleich wurden Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Österreich, Tschechien und das Vereinigte Königreich von Grossbritannien und Nordirland (Vereinigtes Königreich) einbezogen. Bei Tschechien beschränkte sich die Untersuchung allerdings auf Grund der fehlenden politikwissenschaftlichen Literatur auf die rechtlichen Gegebenheiten<sup>48</sup>.

#### **1.6.1.2 Regierungen und politisches System**

Seit Mitte der 1970er Jahre werden alle westeuropäischen Länder von Regierungen geleitet, die auf liberal-demokratischen Prinzipien aufgebaut sind. Mit Ausnahme der Schweiz haben zudem alle Staaten Westeuropas parlamentarische Regierungssysteme eingerichtet, bei denen ein Kabinett von einer parlamentarischen Mehrheit abhängig ist<sup>49</sup>. Das schweizerische Regierungssystem stellt in dieser Hinsicht einen Sonderfall dar, der in der politikwissenschaftlichen Literatur wegen mangelnder Vergleichbarkeit häufig gar nicht ausdrücklich behandelt wird. Ein Sonderfall ist die Schweiz freilich auch insofern, als die Regierung auch in anderer Weise in das politische System eingebettet ist als in den anderen untersuchten Ländern:

- Kein anderer Staat macht derart ausgiebig Gebrauch von Instrumenten der *direkten Demokratie*. Zwar kennen auch Frankreich und Österreich Plebiszite, und in Italien werden Referendumsabstimmungen durchgeführt. Keine andere Regierung muss indessen ihre Programme und politischen Vorhaben in systematischer und kontinuierlicher Weise darauf ausrichten, einen Konsens zu finden, der vor den Stimmberechtigten (und zum Teil in der Abstimmung der Kantone) Bestand hat.
- Mit Belgien, Deutschland und Österreich ist die Schweiz ein *föderalistischer Bundesstaat*. Dies bedeutet, dass in diesen Ländern die zentrale Regierung

<sup>48</sup> Dieses Kapitel beruht auf einem Rechtsvergleich durch das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung und auf einer Erfahrungsauswertung durch das Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Ulrich Klöti und Erwin Rüegg). Vgl. hierzu auch die auf Finnland bezogene Studie «A Potential Governance Agenda for Finland» (Autoren: Geert Bouckaert, Derry Ormond, Guy Peters; Hrsg.: Ministry of Finance, Finland, 2000).

<sup>49</sup> BLONDEL Jean and MÜLLER-ROMMEL Ferdinand (eds.) (1997). *Cabinets in Western Europe*. Houndsmills u.a., Macmillan.

die Gliedstaaten in allen wichtigen Fragen konsultieren muss. Auch in Italien weisen die Regionen eine gewisse (unterschiedliche) Autonomie auf. In den meisten Vergleichsstaaten müssen die Zentralregierungen zudem auf regionale Ungleichgewichte Rücksicht nehmen (Nord-Süd-Unterschiede im Vereinigten Königreich und in Italien, neue und alte Bundesländer in Deutschland). In keinem anderen Land sieht sich die Regierung indessen mit einer so grossen Zahl von so kleinen Gliedstaaten mit je eigenen Regierungen konfrontiert. Der hohe Dezentalisierungsgrad, auch auf Gemeindeebene, die ausgeprägte sprachlich-kulturelle und wirtschaftliche Heterogenität und die daraus resultierende grosse Komplexität des politischen Systems, die in keinem Vergleichsland auch nur annähernd erreicht werden, stellen die schweizerische Regierung vor deutlich höhere Anforderungen der Politikverflechtung.

- Zusammen mit Österreich und den Niederlanden wird die Schweiz in der Literatur seit den 1960er Jahren als *Konsensdemokratie* bezeichnet<sup>50</sup>. Während sich in den Niederlanden die dort so genannte «Versäulung» zum Teil zurückgebildet hat und in Österreich mit dem Austritt der Sozialdemokratie aus der Bundesregierung die aus zwei Lagern bestehende Ordnung aufgebrochen wurde, hat die schweizerische Konkordanz mit der über 40 Jahre alten Zauberformel weiterhin Bestand. Die daraus resultierenden Konsenszwänge und parteipolitischen Rücksichtnahmen bilden eine weitere Besonderheit des Schweizer Regierungssystems.
- Mit Ausnahme Tschechiens sind alle in den Vergleich einbezogenen Länder Mitglieder der *Europäischen Union*. Dieser Umstand hat zwar in keinem Fall zu grundlegenden Veränderungen der Strukturen der jeweiligen Regierungssysteme geführt<sup>51</sup>. Die Regierungen der EU-Mitglieder haben aber verschiedene Aufgaben und Kompetenzen an die Brüsseler Instanzen abgegeben. Damit haben sie einerseits eine gewisse Entlastung erfahren, andererseits sind sie in komplexer Weise in ein supranationales politisch-administratives Netzwerk einbezogen. Dies zwingt in der Regel zu einer Vereinfachung und Verkürzung der Entscheidungsprozesse innerhalb des nationalen Regierungssystems. Diesem Druck ist der schweizerische Bundesrat nur in Zeiten akuter bilateraler Probleme ausgesetzt<sup>52</sup>.

In Bezug auf die direkte Demokratie, den Föderalismus, die Konkordanz und die Nichtmitgliedschaft in der Europäischen Union stellt die Schweiz einen Sonderfall dar. Ein Vergleich ihres Regierungssystems mit dem anderer Staaten stösst damit an Grenzen.

<sup>50</sup> LIPPHART Arend (1969). *Consociational Democracy*. In: *World Politics* 21 (2), S. 207–225. und LIPPHART Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. London, Yale University Press.

<sup>51</sup> HANF Kenneth and SOETENDORP Ben (eds.) (1998). *Adapting to European Integration: Small States and the European Union*. London, New York, Longman.

<sup>52</sup> KLÖTI Ulrich and VON DOSENRODE Sören (1995). *Adaptation to European Integration: Changes in the Administration of Four Small States*. In: *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 54 (2), S. 273–281.

### 1.6.1.3 Staatsoberhaupt

Eine weitere Besonderheit der Schweiz betrifft die Organisation der Staatsspitze. Alle Staaten kennen neben der Regierung die *besondere Institution* des Staatsoberhauptes. Seine Position wird entweder durch einen König bzw. eine Königin (Belgien, Vereinigtes Königreich und Niederlande) oder durch einen Staatspräsidenten oder eine Staatspräsidentin eingenommen. Er oder sie wird in Tschechien durch die Vereinigten Parlamentskammern, in Italien und in Deutschland durch ein Repräsentativgremium, bestehend aus Parlament und weiteren Vertretern, in Frankreich und Österreich durch das Volk gewählt.

Das Staatsoberhaupt erfüllt in erster Linie repräsentative und zeremonielle Funktionen. Insbesondere vertritt es in der Regel den Staat offiziell nach aussen. Mit dieser Art von symbolischer Politik leistet es einen wichtigen Beitrag zur Identitätsbildung und Integration. Das Ausmass dieses Beitrags hängt allerdings in starkem Masse von der moralischen Autorität und der Integrität der mit dem Amt betrauten Persönlichkeit ab.

Dem Staatsoberhaupt kommen mehr oder weniger umfangreiche *formale Kompetenzen* zu. Eine politisch wichtige Rolle spielt es in allen Fällen bei der Regierungsbildung, wo es die Ministerpräsidentin oder den Ministerpräsidenten beruft und mit der Regierungsbildung beauftragt, in der Regel auch die Ministerinnen und Minister ernannt und entlässt. Faktisch muss sich das Staatsoberhaupt dabei aber an Konventionen halten und auf die parteipolitischen Kräfteverhältnisse Rücksicht nehmen. Die eigentliche Macht liegt – mit Ausnahme Frankreichs – bei der Regierungschefin oder dem Regierungschef.

Das Staatsoberhaupt gewinnt in *ausserordentlichen Situationen und Krisenlagen* an Bedeutung. Dank seiner abgehobenen Stellung und wenn es sich sonst aus den tagespolitischen Querelen heraushält, kann es in solchen Situationen vermittelnd wirken und die Kontinuität wahren. Seine Position ist allerdings nicht teilbar und kann damit nicht proportionalisiert werden. Seine Legitimation ist nur gewährleistet, wenn es ihm auf die Dauer gelingt, parteipolitisch über der Sache zu stehen.

Die Schweiz kennt die separate und von der Regierung abgehobene Institution des Staatsoberhauptes nicht. Der Gesamtbundesrat vereinigt auf sich sowohl die Funktion des Staatsoberhauptes wie diejenige der Regierung. Der schweizerische Bundespräsident ist im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedern des Bundesrates Primus inter Pares. Seine Funktion lässt sich nur punktuell mit jener eines Staatsoberhauptes der untersuchten Staaten vergleichen.

### 1.6.1.4 Koalitionsvereinbarungen

Mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs werden alle untersuchten Staaten von Koalitionen von zwei oder mehreren Parteien regiert. In dieser Hinsicht stellt die Schweiz keinen Sonderfall dar. Hingegen stützen sich die Koalitionen in den Vergleichsstaaten auf mehr oder weniger detaillierte und verbindliche Vereinbarungen, in denen die grossen Richtlinien der Politik vorgegeben sind. Der schweizerische Bundesrat entscheidet über seine «Richtlinien der Regierungspolitik» erst nach seiner Wahl und ohne intensive Konsultation der an der Regierung beteiligten Parteien. Die Entwicklung der Strategien und die Festlegung der grossen Züge der Regie-

rungepolitik erfolgt damit in den untersuchten Staaten in gänzlich verschiedener Weise, und Koalitionen haben eine andere Bedeutung.

### 1.6.1.5 Grösse der Regierungen

Die Regierungen der Vergleichsländer sind durchwegs sehr viel *umfangreicher* als der schweizerische Bundesrat. Auch in den kleineren untersuchten Staaten sind die Regierungsgremien deutlich grösser. In Belgien ist verfassungsmässig festgelegt, dass der Ministerrat höchstens 15 Mitglieder haben darf. In Österreich umfasst die Bundesregierung rund 15 Ministerinnen und Minister und bis zu einem halben Dutzend Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. In den Niederlanden weist die Regierung eine ähnliche Grösse auf. In den grossen Staaten (Vereinigtes Königreich, Deutschland, Frankreich, Italien) zählte man immer mindestens 15, in der Regel gar zwischen 20 und 40 Ministerinnen und Minister. Dazu kommen eine unterschiedlich hohe Zahl von Staatssekretärinnen und Staatssekretären, die in Italien die Zahl von 50 weit übersteigt. Auch im Vereinigten Königreich können bis zu einem Drittel der Mehrheitspartei im Unterhaus Regierungsfunktionen ausüben.

Da die Gesamtzahl der Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre nirgends eindeutig rechtlich fixiert ist, kann sie von Regierung zu Regierung über die Zeit hinweg *stark schwanken*. In den 1990er Jahren ist ein schwacher und noch nicht überall bestätigter Trend zur Reduktion der Zahl der Regierungsmitglieder festzustellen. Diese Tendenz zu «schlankeren» Regierungen hat aber noch nirgends auch nur annähernd in die Nähe der schweizerischen Situation geführt. Überall sind die Lasten der Regierungsaufgabe auf deutlich mehr Schultern verteilt. Mit deutlich weniger als 20 Personen im inneren und äusseren Kreis zusammen scheint kaum ein Land auszukommen.

### 1.6.1.6 Hierarchische Ebenen

Alle Regierungen der in die Untersuchung einbezogenen Staaten kennen eine Hierarchisierung. Dabei sind überall mindestens *drei Ebenen* zu unterscheiden: Die Regierungschefin oder der Regierungschef als Spitze der Regierung, die Ministerinnen und Minister sowie die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre.

#### *Regierungschefin oder Regierungschef*

An der Spitze der Exekutive steht *eine Regierungschefin oder ein Regierungschef* (Premierministerin oder Premierminister, Ministerpräsidentin oder Ministerpräsident, Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler). In Frankreich muss die Premierministerin oder der Premierminister den Einfluss mit der Staatspräsidentin oder dem Staatspräsidenten teilen. Nur während der Cohabitation kommt ihr oder ihm eine ähnlich starke Position zu wie der Regierungschefin oder dem Regierungschef in anderen Vergleichsstaaten. Diese heben sich alle entweder rechtlich oder doch politisch von den übrigen Regierungsmitgliedern ab. Diese besondere Stellung ergibt sich einmal aus dem Umstand, dass sie in den meisten Systemen (Ausnahmen sind Italien und die Niederlande) die übrigen Ministerinnen und Minister vorschlagen oder ernennen und unter bestimmten Bedingungen auch entlassen können. Im Weiteren haben sie den Vorsitz des Ministerrates und der wichtigsten Ausschüsse inne. Sie haben damit

entscheidenden oder gar alleinigen Einfluss auf die Traktandenliste (Frankreich bildet hier eine Ausnahme) und sind in guter Position, um Koordinationsaufgaben wahrzunehmen. In der Regel steht ihnen als Hilfe zur Wahrnehmung ihrer Führungsaufgabe ein Stab (Cabinet, Kanzleramt, Sekretariat) zur Verfügung. Die Regierungschefin oder der Regierungschef leitet in der Mehrzahl der Fälle gleichzeitig die eigene Partei. Damit erhält sie oder er auch innerhalb der Regierung zusätzliche Legitimation und Autorität. Unabhängig davon, ob sie über eine Art Richtlinienkompetenz verfügen (z.B. in Deutschland) oder ob sie lediglich als Primus inter Pares einer Kollektivregierung bezeichnet werden (z.B. in Österreich), nehmen die Regierungschefinnen und Regierungschefs damit eine besondere Stellung ein, die sie von den übrigen Regierungsmitgliedern abhebt. Wegen der zunehmenden Personalisierung der Politik vor allem in Wahlzeiten, aber auch auf Grund ihrer erhöhten Sichtbarkeit im Medienzeitalter haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs zumindest in den Augen der Öffentlichkeit an Bedeutung noch hinzugewonnen. Sie erhalten damit auch Gelegenheit, mit Charisma und einem persönlichen Stil der Regierung einen Stempel aufzudrücken. Man spricht denn auch immer häufiger von einem «government by prime-minister».

Verschiedene Regierungen kennen zusätzlich die Stellung der Vize-Regierungschefin oder des *Vize-Regierungschefs*. Diese oder dieser vertritt die Regierungschefin oder den Regierungschef im Falle einer Unabkömmlichkeit, hat aber nicht deren oder dessen Kompetenzen. Eine besondere Stellung erhält die Vize-Regierungschefin oder der Vize-Regierungschef in Koalitionsregierungen, wo sie oder er die jeweils kleinere(n) Koalitionspartei(en) führt. Häufig leitet die Vize-Regierungschefin oder der Vize-Regierungschef das Aussenministerium.

Eine mit der Regierungschefin oder dem Regierungschef in den untersuchten Staaten vergleichbare Position ist im schweizerischen Regierungssystem nicht vorgehen.

### *Ministerinnen und Minister*

Als *innerer Kreis* der Regierung gelten in allen Vergleichsstaaten die regulären *Ministerinnen und Minister*. Ihre Stellung ist in den verschiedenen Ländern unterschiedlich umschrieben. Gemeinsam ist ihnen, dass sie zusammen die jeweilige Regierung im engeren Sinne (Ministerrat, Kabinett) bilden. Dort haben sie eine unterschiedlich starke Position. Im Vereinigten Königreich fasst die Premierministerin oder der Premierminister lediglich die Ergebnisse der Diskussion zusammen; das entsprechende Protokoll gilt als Beschluss. In Frankreich haben die Ministerinnen und Minister wegen der starken Stellung der Präsidentin oder des Präsidenten eine schwache Position. In Österreich am anderen Ende des Spektrums wird nach dem Einstimmigkeitsprinzip entschieden, sodass den einzelnen Ministerinnen und Ministern ein Vetorecht zukommt. Alle formalen Regelungen scheinen indessen dazu zu führen, dass Verfahren entwickelt werden, die es erlauben, vor der Behandlung eines Geschäfts im Regierungsplenum einen Konsens zu finden. Dazu dienen auf Regierungsebene jeweils zahlreiche Ausschüsse. Im Kabinett werden meist nur noch jene Vorhaben sanktioniert, bei denen die Vorverfahren und Konsultationen zu einem allseits akzeptablen Kompromiss geführt haben.

Ministerinnen und Minister führen in aller Regel in eigener Verantwortung einen Geschäftsbereich (Ministerium, Departement, Abteilung, Portfolio). Dabei sind sie sowohl für die Formulierung der Politik als auch für deren Vollzug zuständig. Zwar

gibt es in verschiedenen Regierungen so genannte Ministerinnen und Minister «ohne Portefeuille». Diese werden nicht selten eingesetzt, um den Proporzansprüchen vor allem in Koalitionsregierungen gerecht zu werden. Sie werden deshalb auch häufig mit einer besonderen, allenfalls befristeten Aufgabe betraut. Ihre Bezeichnung ist somit meistens irreführend. Die Ministerinnen und Minister haben innerhalb ihrer Ressorts unterschiedlich weit gehende Kompetenzen. Es ist davon auszugehen, dass sie ihre Kompetenzen möglichst umfassend nutzen, ja ausreizen. Damit wird in der Regel der Departmentalismus verstärkt und das Kabinett geschwächt.

Die verschiedenen Ministerien haben nicht alle dasselbe Gewicht. Damit kommt auch nicht allen Ministerinnen und Ministern der gleiche politische Einfluss zu. Von grösster Bedeutung sind in der Regel das Aussenministerium und das Finanzministerium. Die Führerinnen und Führer der kleineren Koalitionsparteien erheben denn auch häufig Anspruch auf die Leitung dieser wichtigen Ressorts.

Die Doppelrolle der Ministerinnen und Minister als Regierungsmitglieder einerseits, als Vorsteherinnen oder Vorsteher eines Ministeriums andererseits ist mit der schweizerischen Situation grundsätzlich gut vergleichbar. Auch bezüglich der Tendenz, dass die Departementsaufgabe und die daran orientierte Optik über die Gesichtspunkte des Regierungskollektivs zu dominieren droht, sind durchaus Parallelen zu erkennen. Die Probleme der Koordination der Sektoralpolitiken sind demzufolge nicht auf die Schweiz beschränkt.

#### *Staatssekretärinnen und Staatssekretäre*

Als *äusseren Kreis* gibt es in allen Vergleichsstaaten die Möglichkeit, *Staatssekretärinnen und Staatssekretäre* einzusetzen. Diese sind in den Kabinetten nicht stimmberechtigt, können aber meist an den Sitzungen teilnehmen, allerdings in der Regel nur dann, wenn ein Geschäft aus ihrem Wirkungskreis zur Debatte steht. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sind den Ministerinnen und Ministern «beigeordnet». Sie übernehmen zumeist die Verantwortung für einen Teil des Kompetenzbereichs eines Ministeriums (etwa Europapolitik im Aussenministerium). Dort sind sie allerdings sowohl für die Politikformulierung als auch für den Vollzug zuständig. Eine Ausscheidung der Kompetenzen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, bei der sich die Ministerin oder der Minister mit den Strategien, die Staatssekretärin oder der Staatssekretär mit operativen Fragen befasst, ist in keinem Regierungssystem vorgesehen. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre vertreten die Ministerinnen und Minister in den Regierungsausschüssen, zum Teil auch im Parlament. Sie sind an deren Weisungen gebunden.

Staatssekretärinnen und Staatssekretäre werden nicht immer zur Entlastung der Ministerinnen und Minister eingesetzt. In Koalitionsregierungen können ihre Positionen auch zur Austarierung der verschiedenen Proporzansprüche geschaffen und besetzt werden. In Belgien und in Österreich fungieren sie auch als «Wachhunde». Sie gehören in diesen Fällen nicht der Partei der Ministerin oder des Ministers an, sondern haben den Auftrag, diese oder diesen für die andere Koalitionspartei zu überwachen. Die Zahl der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre variiert zwischen einem halben Dutzend (Österreich) und über 50 (Italien).

Insgesamt ist festzustellen, dass der äussere Kreis der Regierung vielen Zwecken dienen kann, die meist nicht präzise umschrieben sind und die sich auch über die Zeit hinweg und je nach Koalitionserfordernissen wandeln können. Vergleicht man die ausländischen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre mit jenen, welche die ab-

gelehnte RVOG-Revision 1996 vorgesehen hatte, werden die Unterschiede in Stellung und Funktion deutlich.

### *Weitere Unterscheidungen und Ebenen*

Was die *Ebene der Ministerinnen und Minister* angeht, findet sich in zwei der untersuchten Ländern ein Kern- und ein erweitertes Kabinett. In Belgien gibt es ein Kernkabinett, bestehend aus der Premierministerin oder dem Premierminister und den Vizepremierministerinnen und -ministern der anderen Koalitionsparteien (je nach Koalition ca. 3–5 Personen). Sie bilden zusammen mit den Ministerinnen und Ministern (ca. 10–12 Personen) das Kabinett (maximal 15 Personen). In Italien, das sich durch eine vergleichsweise hohe Zahl von Ministerinnen und Ministern auszeichnet, wurde in den Achtzigerjahren erstmals ein informelles inneres Kabinett eingeführt, das aus den Parteiführerinnen und Parteiführern der Koalitionsparteien bzw. den wichtigsten Ministerinnen und Ministern jener Parteien bestand, deren Vorsitzende nicht in der Regierung vertreten waren.

In Frankreich und im Vereinigten Königreich sind neben den erwähnten drei noch *weitere Stufen* innerhalb der Regierung vorgesehen. Frankreich kennt zwischen den Ministerinnen und Ministern sowie den Staatssekretärinnen und Staatssekretären zusätzlich die Einrichtung der Delegierten Ministerinnen und Minister (*ministres délégués*). Unter Berücksichtigung der Rolle der Präsidentin oder des Präsidenten sind damit fünf Hierarchiestufen zu unterscheiden. In London gibt es neben der klassischen dreistufigen Hierarchie noch die sieben historischen Ministerposten und die so genannten «Law Officers».

Als generelle Tendenz lässt sich festhalten, dass in den grossen Ländern die Regierungen hierarchisch stark ausdifferenziert sind.

## **1.6.2 Politische Würdigung der Regierungssysteme**

### **1.6.2.1 Vielgestaltige Entscheidungsprozesse**

Die regierungsinternen Entscheidungsprozesse sind äusserst vielgestaltig. Die Regelungen und Gewohnheiten, die bestimmen, wer wann was zu welchen Entscheidungen beiträgt und wer schliesslich die Entscheide sanktioniert, sind nur schwer zu beschreiben und kaum zu typisieren. Dennoch sollen auf Grund der Erfahrungsauswertung fünf Verallgemeinerungen vorgenommen werden:

#### **1.6.2.2 Das Recht gibt nur einen Teil der politischen Wirklichkeit wieder**

Die in den Verfassungen und grundlegenden Organisationsgesetzen festgehaltenen Bestimmungen bilden lediglich die Leitplanken für den Entscheidungsprozess im weiten Feld der Exekutive. Innerhalb dieses oft sehr weit gesteckten Rahmens haben die Regierungen und insbesondere die Regierungschefinnen oder Regierungschefs beträchtliche Freiräume für die Gestaltung der Prozessorganisation. Diese Handlungsspielräume werden auch genutzt. Die Regelungsdichte im organisatorischen Bereich ist in der Schweiz höher als in den Vergleichsländern.

### **1.6.2.3                    Parteipolitische Konstellationen beeinflussen die Entscheidungsabläufe**

Je nach den aus den Wahlen resultierenden Machtkonstellationen können die Entscheidungsprozesse und die relative Stellung der beteiligten Akteure höchst unterschiedliche Formen annehmen. So hat in Österreich die Kanzlerin oder der Kanzler in Einparteienregierungen eine stärkere Position als in Koalitionsregierungen. Im Vereinigten Königreich hängt die Bedeutung der Kabinettsitzungen stark vom Ausmass der Mehrheit, auf die sich die Regierungspartei stützen kann, und vom Regierungsstil der Premierministerin oder des Premierministers ab. In Frankreich gestalten sich die Abläufe unter der Situation der Cohabitation völlig anders als im von der Verfassung vorgesehenen Normalfall. Dort kann die Präsidentin oder der Präsident sogar auf den Vorsitz im Ministerrat verzichten. Regeln, die stark auf eine bestimmte Situation, etwa die gegenwärtige Zauberformel in der Schweiz, zugeschnitten sind, dürften sich auf die Dauer nicht bewähren.

### **1.6.2.4                    Entscheidungen werden auf unteren Ebenen und in Konsultationsverfahren vorbereitet**

Zur Koordination in Sachfragen haben sich in allen untersuchten Staaten vielfältige Mechanismen der Konsultation zwischen den Ministerien, Departementen, Sektionen usw. herausgebildet. Dabei gelangen schriftliche und konferenzielle, formelle und informelle, administrative und politische, permanente und ad hoc eingerichtete Formen zum Einsatz. In den frühen Phasen des Entscheidungsprozesses bleiben die Verwaltungsstellen weitgehend unter sich. Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Ministerinnen und Minister ziehen Lösungen vor, die auf der administrativen Ebene bereits einen Konsens gefunden haben. Delegation und Entscheidvorbereitung auf unteren Stufen stellen somit eine wirksame Entlastung der Regierung dar.

### **1.6.2.5                    Die Regierungsspitze entscheidet in Krisenfällen oder bei parteipolitischen Kontroversen**

Selbstverständlich können nicht für alle Fragen auf den unteren Ebenen konsensfähige Antworten gefunden werden. In Krisenfällen besteht auch keine Zeit dafür. Regierungschefin oder Regierungschef, Kabinett sowie Ministerinnen und Minister haben aber vor allem dort in die Entscheidungen einzugreifen, wo parteipolitische Kontroversen in der Tagespolitik der Linienverwaltung bzw. in den gut ausgebauten Stäben nicht zu einem Konsens geführt haben. In Koalitionsregierungen müssen die Vereinbarungen in solchen Fällen oft über die Regierung hinaus mit den Parteiliegremien neu ausgehandelt werden. Dabei ist nur schwer im Voraus auszumachen, welche Fragen diese Bedeutung erlangen. Nicht in jedem Fall handelt es sich bei kontroversen Fragen um strategische Ausrichtungen von grosser Tragweite. Vielmehr können vordergründig als Details zu bezeichnende Punkte (etwa eine kleine Budgetposition) zum Anlass von Regierungskrisen werden. Was politisch «wichtig» ist und was nicht, lässt sich kaum in abstrakte Regeln fassen.

### **1.6.2.6                   Regierungen zwischen Alltagspolitik und Strategieformulierung**

Die Erfahrung zeigt, dass die Alltagspolitik häufig die Sicht auf langfristige Ziele verdeckt. Der grösste Teil der Regierungsarbeit besteht überall darin, Probleme zu erkennen und dafür Lösungen zu entwickeln. Dabei läuft der Prozess – wie oben umschrieben – in der Regel von unten nach oben. Weitreichende strategische Dimensionen erhält die Regierungspolitik fast nur bei grossen Wenden, etwa nach dem Ende der Aera Kreisky in Österreich, mit der ersten Cohabitation in Frankreich, mit dem «Thatcherismus» in Grossbritannien, mit dem Zusammenbruch des Parteiensystems unter der Führung der Democrazia Cristiana in Italien, mit dem Übergang zum Bundesstaat in Belgien oder mit der Wiedervereinigung in Deutschland. Keine Regierung kommt jedoch auf die Dauer ohne Festlegung strategischer Optionen aus.

### **1.6.3                    Fazit**

Der rechtliche und politikwissenschaftliche Ländervergleich zeigt, dass die Schweiz über ein Regierungssystem verfügt, das sich in sehr wichtigen Punkten von den Systemen der untersuchten Länder unterscheidet. Im Gegensatz zu andern Ländern verfügt unser Land nicht über ein separates Staatsoberhaupt. Ebenso wenig wird die Macht in den Händen einer Regierungschefin oder eines Regierungschefs, die oder der mit einer starken Partei verbunden ist, konzentriert. Im Rahmen der Staatsleitungsreform wurde denn auch die Option einer umfassenden Stärkung der Präsidialfunktionen bewusst nicht weiter verfolgt, weil dies auf Grund der Diversität unseres Landes mit gewichtigen Problemen verbunden wäre.

Der Ländervergleich zeigt andererseits aber auch, dass die mit der Staatsleitungsreform gewählte Lösung einer Zwei-Kreise-Regierung im Ausland Entsprechungen hat: Alle untersuchten Länder gliedern ihre Regierungen in verschiedene Kreise. Mit mindestens 15 Personen im inneren und äusseren Kreis verfügen sie über ein wesentlich grösseres Reservoir an Kräften für die Regierungsobliegenheiten als unser Land.

## **2                        Besonderer Teil**

### **2.1                    Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

#### **2.1.1                Verankerung der Zwei-Kreise-Regierung in der Verfassung (Art. 174 Abs. 2 und 3 BV)**

Zur Frage der Notwendigkeit einer Verfassungsreform vgl. Ziff. 7.3.

Die Verfassung regelt im 5. Titel über die Bundesbehörden im 3. Kapitel die Organisation, das Verfahren und die Zuständigkeiten von Bundesrat und Bundesverwaltung. In Artikel 174 BV wird der Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde des Bundes umschrieben. Mit der Regierungsreform soll dieser Bestimmung ein Absatz angefügt werden, der dem Bundesrat die Befugnis einräumt, einen Teil der Regierungsaufgaben Delegierten Ministerinnen und Ministern zu übertragen. Der Einsatz Delegierter Ministerinnen und Minister soll nicht das Departement

mentalsystem stärken, sondern den Mitgliedern des Bundesrates ermöglichen, ihre übergeordnete Gesamtverantwortung besser wahrzunehmen und verstärkt aus einer Gesamtsicht zu führen.

Indem der Bundesrat den Delegierten Ministerinnen und Ministern *Regierungsaufgaben* überträgt (Art. 174 Abs. 2), wird deutlich, dass diese Personen nicht mit Sonderaufgaben betraute Angehörige der Bundesverwaltung, sondern Mitglieder der Regierung sind. Sie unterscheiden sich damit klar von Spitzenfunktionären, wie zum Beispiel Staatssekretärinnen und -sekretären, Amtsdirektorinnen und -direktoren.

Mit der Formulierung «*bestimmte* Regierungsaufgaben» wird zum Ausdruck gebracht, dass eine umfassende Delegation der Aufgaben ausgeschlossen ist. Es geht vielmehr darum, den Delegierten Ministerinnen und Ministern einen genau umschriebenen und begrenzten Aufgabenbereich zuzuweisen. Der Zweck dieser Bestimmung liegt vor allem in der Möglichkeit einer stärkeren Konzentration des Bundesrates auf die Staatsführung sowie in der erhöhten Flexibilität und Fachkompetenz der Regierung (vgl. auch Ziff. 1.3).

Der Bundesrat bleibt mit seinen alleinigen Entscheidungsbefugnissen der Kern der Regierung. Die Delegierten Ministerinnen und Minister verfügen über Regierungstatus, nicht aber über Entscheidungsbefugnisse (Stimmrecht) in Regierungsangelegenheiten, weil sie nur politische Mitverantwortung in ihren Aufgabenbereichen, nicht jedoch übergeordnete politische Gesamtverantwortung tragen. Gemeinsam bilden Bundesrat und Delegierte Ministerinnen und Minister die Bundesregierung (Abs. 3).

## **2.1.2 Weitere Änderungen der Verfassung**

### *Immunität (Art. 162 Abs. 1)*

Die Bundesverfassung regelt in Artikel 162 Fragen der Immunität. Die Personengruppen, die in den Genuss der Immunität bezüglich Äusserungen in den Räten und deren Organen gelangen, werden in Absatz 1 abschliessend aufgezählt: Dazu gehören die Mitglieder der Bundesversammlung und des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler. Fraglos gehören die Delegierten Ministerinnen und Minister als Regierungsmitglieder ebenfalls zu den Magistratspersonen, auch wenn sie im Unterschied zu den in dieser Bestimmung aufgezählten Personen nicht vom Parlament gewählt werden. Sie verdienen für ihre Regierungstätigkeit denselben Schutz und werden nicht bloss auf Gesetzesstufe entsprechend geschützt (wozu Art. 162 Abs. 2 BV ermächtigen würde), sondern aus Transparenzgründen auf Verfassungsebene in die Aufzählung aufgenommen.

### *Wahl der Delegierten Ministerinnen und Minister (Art. 175 Abs. 4 und 5)*

*Zu Absatz 4:* Wahlorgan ist der Bundesrat. Die Stellung, die den Delegierten Ministerinnen und Ministern zugesichert wird, setzt indes ein enges Vertrauensverhältnis zwischen dem Bundesratsmitglied und dem ihm zugeordneten Delegierten Minister oder der ihm zugeordneten Delegierten Ministerin voraus. Dieses ist am ehesten gewährleistet, wenn die einzelnen Bundesratsmitglieder entsprechende Personen zur Wahl vorschlagen können. Das Mandat einer Delegierten Ministerin oder eines Delegierten Ministers ist wegen des Vertrauensverhältnisses faktisch mit der Amtsdauer des zuständigen Bundesratsmitglieds verknüpft. Dem Bundesrat steht nicht nur

die Wahl zu, sondern auch eine allfällige Abberufung. Die Wahl durch den Bundesrat erfolgt grundsätzlich im Anschluss an die Gesamterneuerungswahlen des Bundesrates für die Dauer einer Legislaturperiode, bei Vakanzen während einer laufenden Legislatur für den Rest dieser Periode. Die Bundesversammlung bestätigt die Wahl der Delegierten Ministerinnen und Minister. Bestätigungen im Anschluss an die Gesamterneuerung des Bundesrates werden gesamthaft (en bloc), in allen andern Fällen einzeln vorgenommen. Die Bestätigung verleiht den Delegierten Ministerinnen und Ministern eine erhöhte demokratische Legitimation. Der materielle Gehalt des bisherigen Absatzes 4 wird von Absatz 5 aufgenommen (vgl. im Übrigen die Ausführungen in Ziff. 1.1.4).

*Zu Absatz 5:* Die verschiedenen Landesgegenden und Sprachregionen sollen bei der Zusammensetzung der gesamten Regierung berücksichtigt werden. Absatz 5 erfasst deshalb neben dem Bundesrat auch die Delegierten Ministerinnen und Minister.

*Kollegial- und Departementalprinzip (Art. 177 Abs. 2)*

Das Kollegialprinzip wird beibehalten; der Bundesrat entscheidet weiterhin als Kollegium. Die Vorbereitung und der Vollzug der Geschäfte werden wie bisher nach Departementen auf die einzelnen Bundesratsmitglieder, neu aber auch auf die Delegierten Ministerinnen und Minister verteilt. Diese Bestimmung verdeutlicht, dass den neuen Regierungsmitgliedern bestimmte Aufgabenbereiche zugewiesen werden. In diesem Rahmen erledigen die Delegierten Ministerinnen und Minister die anfallenden Geschäfte selbstständig und haben demnach auch Entscheidbefugnis. Selbst ohne deren ausdrückliche Erwähnung in Artikel 177 Absatz 3 BV findet diese Bestimmung, welche die verfassungsrechtliche Grundlage für Artikel 47 RVOG bildet, auch auf die Delegierten Ministerinnen und Minister Anwendung.

*Stellung der Bundeskanzlei (Art. 179)*

Die Bundeskanzlei ist die Stabsstelle der Bundesregierung, nicht nur des Bundesrates. Artikel 179 ist in diesem formalen Punkt anzupassen.

### **2.1.3 Anpassung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)**

Das RVOG<sup>53</sup> enthält die organisatorischen Grundlagen der Regierung und der Verwaltung und konkretisiert die Stellung der Regierung als Staatsorgan im Verhältnis zu den andern Bundesbehörden. Es umschreibt ferner die Regierungsobligationen und weiteren Regierungsfunktionen (Rechtsetzung, Verwaltungsführung, Vollzug und Rechtspflege, Information). Dieses Gesetz steht deshalb gesetzgebungstechnisch im Zentrum der Regierungsreform. Seine Grundstruktur soll allerdings nicht verändert werden.

Im Mittelpunkt stehen die Umschreibung der Bundesregierung sowie die Stellung und Funktion der Delegierten Ministerinnen und Minister als Regierungsorgan (Art. 1, 4, 18, 24a–g). Viele weitere Anpassungen sind hingegen eher formeller Natur: An Stelle der Mitglieder des Bundesrates müssen in zahlreichen Bestimmungen

<sup>53</sup> Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997, SR 172.010

alle Regierungsmitglieder, also auch die Delegierten Ministerinnen und Minister, angesprochen werden.

#### *Die Bundesregierung (Art. 1)*

*Absatz 1:* Artikel 1 greift die Artikel 174 und 175 Absatz 1 BV auf. Er hält die verfassungsrechtliche Stellung der Bundesregierung im staatlichen Gewaltengefüge und deren Zusammensetzung fest. Absatz 1 fasst die bisherigen Absätze 1 und 2 inhaltlich unverändert zusammen.

*Absatz 2* hält fest, dass jedes Departement über eine Delegierte Ministerin oder einen Delegierten Minister verfügen soll. Die Delegierten Ministerinnen und Minister nehmen Regierungsaufgaben wahr. Ihr Pflichtenheft wird vom Bundesrat umschrieben (vgl. Art. 24g Abs. 1).

*Absatz 3:* Dem Grundgedanken der Reform entsprechend wird die Regierung, bisher bestehend aus sieben Bundesrätinnen und Bundesräten, um die Delegierten Ministerinnen und Minister erweitert (für die Gründe, die für diese Erweiterung sprechen, vgl. Ziff. 1.3).

Laut *Absatz 4* wird die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler künftig nicht nur den Bundesrat, sondern auch die Delegierten Ministerinnen und Minister unterstützen. Die Anforderungen an die Bundeskanzlei werden mit der Einführung der Zweikreise-Regierung zunehmen. Auch wenn ihre Rolle grundsätzlich die gleiche bleibt, sind steigende Anforderungen vor allem bei der interdepartementalen Koordination, der Information und Kommunikation sowie beim Management der Regierungssitzungen zu erwarten. Der Bundesrat ist der Auffassung, die Bundeskanzlei sei grundsätzlich in der Lage, den anfallenden Zusatzaufwand bereits mit den heute vorhandenen personellen und logistischen Kapazitäten zu bewältigen. Grössere organisatorische oder funktionelle Umgestaltungen drängen sich deshalb nicht auf.

#### *Politische Verantwortung (Art. 4)*

Die politische Gesamtverantwortung für die Wahrnehmung der Regierungsfunktionen trägt weiterhin der Bundesrat als Kollegialbehörde. Die Delegierten Ministerinnen und Minister tragen ebenfalls politische Verantwortung; sie treten als Regierungsmitglieder gegenüber der Bundesversammlung und der Öffentlichkeit auf. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind für die Erfüllung jener Aufgaben, die ihnen zur selbstständigen Erledigung zugewiesen wurden, dem zuständigen Mitglied des Bundesrates und, im Rahmen bundesrätlicher Vorgaben, dem Bundesrat als Kollegium verantwortlich. In ihren Aufgabenbereichen nehmen sie politische Mitverantwortung wahr.

#### *Information und Kommunikation mit der Öffentlichkeit (Verschiebung der bisherigen Art. 10, 10a und 11)*

Die Einführung der Delegierten Ministerinnen und Minister hat zur Folge, dass im RVOG ein eigenes Kapitel über die Bundesregierung eingefügt wird. Da die Information und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit auch eine Aufgabe der Delegierten Ministerinnen und Minister ist und der Regierungssprecher oder die Regierungssprecherin immer im Namen der Bundesregierung auftritt, sind die Artikel 10, 10a und 11 als Artikel 24c, 24d und 24e in dieses neue Kapitel verschoben worden.

### *Vorsitz und Teilnahme an Bundesratssitzungen (Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup>)*

Die Mitglieder des Bundesrates treffen sich regelmässig zu Bundesratssitzungen. An diesen Sitzungen kann eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister teilnehmen, wenn es sich um ein Geschäft aus ihrem oder seinem Aufgabenbereich handelt und der Bundesrat eine Teilnahme für sinnvoll erachtet. In diesen Fällen haben die Delegierten Ministerinnen und Minister aber weder ein Antrags- noch ein Stimmrecht. Entscheidungen fällt der Bundesrat als Kollegium.

Da einzelne Delegierte Ministerinnen und Minister an Bundesratssitzungen beigezogen werden können, braucht sich das zuständige Bundesratsmitglied nicht in die Details aller Dossiers zu vertiefen. Die Fachkompetenz der Delegierten Ministerinnen und Minister kann genutzt werden. Diese können ihren Standpunkt zu den in ihren Aufgabenbereich fallenden Geschäften in allen Phasen der bundesrätlichen Meinungsbildung aus einer politischen, nicht verwaltungstechnischen Optik einbringen und erfahren umgekehrt alle Argumente der Bundesratsmitglieder aus erster Hand. Sie bringen ihr Fachwissen ein und entlasten ihre Departementsvorsteherin oder ihren Departementsvorsteher in der Sitzungsvorbereitung. Andererseits ist von der Bundeskanzlei in Zusammenarbeit mit dem Bundespräsidium eine effiziente und zielgerichtete Beratung und Beschlussfassung sicherzustellen.

Sofern es die Geschäfte erfordern, versammeln sich die Mitglieder des Bundesrates und die Delegierten Ministerinnen und Minister zu Verhandlungen der Bundesregierung (vgl. hierzu Art. 24a).

### *Neues Kapitel: Die Bundesregierung*

#### *Verhandlungen (Art. 24a)*

An den Verhandlungen der Bundesregierung sind beide Regierungskreise anwesend. Die Teilnahme Delegierter Ministerinnen und Minister ist ein wichtiger Legitimationsfaktor für deren Regierungsstatus. Eine Kernfrage der Staatsleitungsreform betrifft deshalb die Art und Weise der Mitarbeit der Delegierten Ministerinnen und Minister in den Regierungssitzungen. Sie haben beratende Stimme und für ihre Geschäfte das Antragsrecht.

An Bundesratssitzungen nehmen in der Regel diejenigen Delegierten Ministerinnen und Minister teil, die einen besonderen Bezug zum traktandierten Geschäft haben (vgl. Art. 18 Abs. 1<sup>bis</sup>). Bei bereichsübergreifenden Beratungen und Grundsatzentscheiden sollen hingegen alle Delegierten Ministerinnen und Minister an Verhandlungen teilnehmen können. Auf Verlangen eines Bundesratsmitglieds kann die Sitzung jederzeit auch ohne Delegierte Ministerinnen und Minister abgehalten oder weitergeführt werden. Gleich wie an Bundesratssitzungen nimmt die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler stets auch an den Sitzungen der Bundesregierung teil und verfügt über ein Antragsrecht für Geschäfte der Bundeskanzlei.

Die Tagesgeschäfte, die einen Grossteil der Regierungsverhandlungen ausmachen, sollen in der grossen Runde (Verhandlungen der Bundesregierung) behandelt werden. Der kleinen Runde (Bundesratssitzungen) sollen demgegenüber vor allem besonders sensible Geschäfte vorbehalten bleiben wie beispielsweise Wahlen oder Fragen, bei denen eine politische Klärung der Haltung des Bundesrates erforderlich ist (Arbitrage).

Die grössere Zahl der Regierungsmitglieder darf die bewährten gruppensdynamischen Abläufe der Bundesratsitzungen nicht beeinträchtigen; die freie Meinungsäusserung der Bundesratsmitglieder innerhalb des Kollegiums in politisch sensiblen oder kontroversen Diskussionen ist sicherzustellen; jedes Bundesratsmitglied soll jederzeit eine Sitzung im engen Kreis beantragen können. Das Kollegialprinzip als bewährtes Kernelement des schweizerischen Regierungssystems muss auch im Rahmen der Zwei-Kreise-Regierung gewahrt bleiben.

Andererseits ist zu berücksichtigen, dass die Zwei-Kreise-Regierung eine gewisse Öffnung der Bundesratsitzungen erfordert und dass die Regierungserweiterung tendenziell nicht zu einer Schwächung, sondern zu einer Festigung des Kollegialprinzips führen wird, indem der Handlungsspielraum des Bundesrates vergrössert und damit die politische Führung gestärkt wird. Die Konzeption der Zwei-Kreise-Regierung steht auch nicht im Widerspruch zur Tendenz zur Privatwirtschaft, Führungsgremien eher zu verkleinern, bleibt doch der Bundesrat ausschliessliches Entscheidgremium (kein Stimmrecht für die Delegierten Ministerinnen und Minister). Wichtig ist, dass es sich bei den Delegierten Ministerinnen und Ministern um ausgesprochene Vertrauenspersonen der einzelnen Bundesratsmitglieder handelt, deren Loyalität indes nicht nur der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher, sondern auch dem Bundesratskollegium gegenüber besteht. Auch sie sind an die Vertraulichkeit der Sitzung gebunden.

#### *Ausschüsse (Art. 24b)*

Neu kann der Bundesrat auch Ausschüsse bestellen, in denen Delegierte Ministerinnen und Minister vertreten sind. Selbstverständlich sind weiterhin Ausschüsse möglich, die ausschliesslich aus Bundesratsmitgliedern bestehen.

#### *Information und Kommunikation mit der Öffentlichkeit (Art. 24c–e)*

Vergleiche die Ausführungen zu den bisherigen Artikeln 10, 10a und 11.

#### *Neues Kapitel: Die Delegierten Minister und Ministerinnen*

Im neu geschaffenen Kapitel über die Delegierten Ministerinnen und Minister werden ihre Wahl (Art. 24f) und ihre Funktionen (24g) festgehalten.

#### *Wahl der Delegierten Ministerinnen und Minister (Art. 24f)*

Der Bundesrat wählt die Delegierten Ministerinnen und Minister auf Vorschlag der einzelnen Mitglieder des Bundesrates (Abs. 1). Als enge Vertraute der Departementsvorsteherinnen und -vorsteher sind die Delegierten Ministerinnen und Minister wichtige Gesprächspartner für Fragen der Departementsführung, für die Gestaltung der Departementspolitik und die Vorbereitung der Bundesratsgeschäfte. Ihre Wahl und die Bestätigung der Wahl durch die Bundesversammlung erfolgt in der Regel nach der Wahl der Bundesrätinnen und Bundesräte für eine Amtsperiode von 4 Jahren. Die Wahl der Delegierten Ministerinnen und Minister wird der Bundesversammlung zur Bestätigung en bloc unterbreitet (Abs. 2). Bei Vakanzen während der Legislaturperiode erfolgt die Wahl für die restliche Dauer der Periode. In diesem Fall bestätigt die Bundesversammlung die Wahl einzeln. Eine vorzeitige Abberufung erfolgt ebenfalls auf Antrag des zuständigen Bundesratsmitglieds durch den Gesamtbundesrat (vgl. Abs. 3).

Für die Wahl der Delegierten Ministerinnen und Minister ist somit eine andere Behörde zuständig als für die Wahl der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers

(Bundesversammlung, Art. 168 Abs. 1 BV). Im Unterschied zur Bundeskanzlei als allgemeiner Stabsstelle der Regierung zeichnet sich das Verhältnis zwischen den Bundesratsmitgliedern und ihren Delegierten Ministerinnen und Ministern durch eine besondere Vertrauensbindung aus; es setzt deshalb eine Wahl durch den Bundesrat voraus. Aus diesem Grund endet die Amtszeit auch, wenn die zuständige Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher wechselt oder aus dem Bundesrat ausscheidet (Abs. 4).

#### *Funktionen der Delegierten Ministerinnen und Minister (Art. 24g)*

*Absatz 1:* Der Gesamtbundesrat legt auf Antrag einer Departementsvorsteherin oder eines Departementsvorstehers in einer Organisationsverordnung fest, welcher Aufgabenbereich einer Delegierten Ministerin oder einem Delegierten Minister für eine Legislaturperiode zugeordnet wird. Gleichzeitig können politische Vorgaben umschrieben werden, welche die Delegierten Ministerinnen und Minister in das Regierungshandeln einbinden. Mit der Zuweisung fester Aufgabenbereiche werden zudem transparente Zuständigkeiten und klare Verantwortlichkeiten geschaffen. Denkbar ist auch, einer Delegierten Ministerin oder einem Delegierten Minister bei ausgewiesenem Bedarf Querschnittaufgaben zuzuweisen. Die Delegierten Ministerinnen und Minister verfügen innerhalb ihrer Aufgabenbereiche über die einem Regierungsmitglied angemessene Selbstständigkeit.

*Absatz 2:* Die Delegierten Ministerinnen und Minister können im Inland, beispielsweise gegenüber Kantonsregierungen, im Namen der Bundesregierung auftreten und die Regierung im Ausland vertreten. Sie sind auch Ansprechpartner der Öffentlichkeit.

#### *Führung und Führungsgrundsätze (Art. 35, 36 und 38)*

Bei der Umschreibung der Führung und der Führungsgrundsätze sind die Delegierten Ministerinnen und Minister als leitende Organe neben dem Bundesrat ebenfalls zu erwähnen.

*Artikel 35 Absatz 1:* Als Regierungsmitglieder nehmen die Delegierten Ministerinnen und Minister in ihren Aufgabenbereichen Führungsfunktionen wahr. Sie leiten zusammen mit dem Bundesrat und den zuständigen Departementsvorsteherinnen oder -vorstehern die Bundesverwaltung.

*Artikel 36 Absatz 1:* Im Verhältnis zwischen Bundesrat, Departementsvorsteherinnen und -vorstehern einerseits und der Bundesverwaltung andererseits gelten die in Artikel 36 aufgeführten Führungsgrundsätze. Die Delegierten Ministerinnen und Minister wenden dieselben Grundsätze bei der Führung der ihnen unterstehenden Verwaltungseinheiten an.

*Artikel 38 Absatz 2:* Als Führungsmittel sollen den Delegierten Ministerinnen und Ministern die gleichen Instrumente zur Verfügung stehen wie den Departementsvorsteherinnen und -vorstehern, insbesondere ein uneingeschränktes Weisungs- und Kontrollrecht.

#### *Infrastruktur (Art. 39 und 42 Abs. 5)*

Mit der Staatsleitungsreform soll die Verwaltung nicht ausgebaut werden. Die Delegierten Ministerinnen und Minister übernehmen keine Verwaltungs-, sondern Regie-

rungsaufgaben. Deswegen benötigen sie auch nur eine minimale eigene Infrastruktur. Wie die Bundesratsmitglieder sollen sie persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestellen können (Art. 39). Für die von ihnen benötigten Dienstleistungen stehen die Generalsekretariate im heutigen Rahmen zur Verfügung (Art. 42 Abs. 5). Im Weiteren können sie auf die bestehenden Ämter zurückgreifen.

#### *Staatssekretärinnen und Staatssekretäre (Art. 46)*

Mit der Einführung Delegierter Ministerinnen und Minister erübrigt sich im Regelfall die Ernennung von Staatssekretärinnen und Staatssekretären für den Verkehr mit dem Ausland. Eine solche Ernennung wird nur noch in besonderen Fällen für eine zeitlich beschränkte Dauer nötig sein. Auf Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die diese Funktion dauerhaft ausüben, soll verzichtet werden. Der Anwendungsbereich von Artikel 46 wird entsprechend enger formuliert.

#### *Delegierte Ministerinnen und Minister als Entscheidungsträger (Art. 47–50)*

Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind Entscheidungsträger. Damit sie als Magistratspersonen die nötigen Entscheide in ihrem Aufgabenbereich fällen können, müssen sie mit den nötigen Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden. In den Artikeln 47–50 werden die entsprechenden Anpassungen vorgeschlagen.

*Artikel 47:* Je nach Bedeutung eines Geschäfts entscheidet der Bundesrat, ein Departement, eine Gruppe, ein Amt oder aber neu eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen (Abs. 1). Einzelheiten werden auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Abs. 1<sup>bis</sup> und 2).

*Artikel 48 Absatz 1:* Der Bundesrat kann die Zuständigkeit zum Erlass von Rechtsätzen nicht nur auf die Departemente, sondern für ihre Aufgabenbereiche auch auf die Delegierten Ministerinnen und Minister übertragen. Diese Gleichbehandlung mit den Departementsvorsteherinnen und Departementsvorstehern ist die Folge der Zugehörigkeit der Delegierten Ministerinnen und Minister zur Bundesregierung.

*Artikel 49 Absatz 1 Einleitungssatz:* Wie die Departementsvorsteherinnen und Departementsvorsteher sollen auch die Delegierten Ministerinnen und Minister in ihren Aufgabenbereichen das Recht haben, die Personen gemäss den Buchstaben a–c zu ermächtigen, bestimmte Geschäfte in ihrem Namen und Auftrag zu unterzeichnen.

*Artikel 50 Absatz 2:* Auch gegenüber Kantonsregierungen treten Delegierte Ministerinnen und Minister als Regierungsmitglieder auf. Sie sind für ihren jeweiligen Aufgabenbereich Ansprechpartner der Kantone.

#### *Informationskonferenz (Art. 54)*

Da die heutige Bezeichnung «Bundesratssprecher oder Bundesratssprecherin» für die Zwei-Kreise-Regierung zu eng ist, wird sie in «Regierungssprecher oder Regierungssprecherin» umbenannt.

#### *Stabs-, Planungs- und Koordinationsorgane (Art. 55)*

Der Einsatz von Stabs-, Planungs- und Koordinationsorganen muss neben dem Bundesrat und den Departementen auch den Delegierten Ministerinnen und Ministern offen stehen. Sie werden deshalb hier ebenfalls namentlich erwähnt.

### *Wohnort, Unvereinbarkeiten (Art. 59–61)*

Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen bezüglich Wohnort sowie beruflicher und familiärer Unvereinbarkeiten den Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler gleichgestellt werden. Der persönliche Geltungsbereich der Artikel 59–61 wird deshalb auf die Delegierten Ministerinnen und Minister ausgedehnt. Bei dieser Gelegenheit wird Artikel 61 sprachlich an Artikel 8 des Entwurfs zu einem Bundesgesetz über das Bundesgericht<sup>54</sup> angepasst und damit gleichzeitig auf Konkubinatspaare ausgedehnt.

### *Immunität (Art. 61a)<sup>55</sup>*

Artikel 61a regelt die Immunität der Mitglieder des Bundesrates, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen gleich wie die genannte Personengruppe behandelt werden (Art. 61a Abs. 1 und 5). Ein Strafverfahren wegen Verbrechen oder Vergehen, die sich auf ihre amtliche Stellung oder Tätigkeit beziehen, soll demnach nur mit Zustimmung der betroffenen Person oder Ermächtigung des Bundesrates zulässig sein.

### *Formale Anpassungen*

In einigen Bestimmungen muss der Begriff Bundesrat durch jenen der Bundesregierung ersetzt werden, weil sich diese Normen auf beide Regierungskreise und nicht bloss auf das Organ Bundesrat oder dessen Mitglieder beziehen. Betroffen sind die Artikel 3 Abs. 1, 5, 10 (neu: 24c), 10a (neu: 24d), 11 (neu: 24e), 25 Abs. 1 und 2 Bst. a–c, Art. 28, Art. 30 Abs. 1 und 2 Bst. a, 32 Bst. a, c und f, 34 Abs. 2, 52, 59, 60 Abs. 1 und 3 und 61 Abs. 1 und 2.

## **2.1.4 Anpassung weiterer Erlasse**

Für die Delegierten Ministerinnen und Minister sind ferner die Fragen strafrechtlicher Verfolgbarkeit, die privatrechtliche und die strafrechtliche Verantwortlichkeit sowie die Besoldungsfragen zu regeln. Die Regierungsreform macht deshalb die Anpassung des Garantiegesetzes<sup>56</sup>, des Verantwortlichkeitsgesetzes<sup>57</sup>, des Bundespersonalgesetzes<sup>58</sup> sowie der Besoldungsvorschriften notwendig.

### *Immunität (Art. 4 und 8 Garantiegesetz)<sup>59</sup>*

Artikel 4 Absatz 1: Die Immunität der Mitglieder des Bundesrates, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers sowie der eidgenössischen Repräsentanten oder Kommissäre ist im Garantiegesetz geregelt. Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen gleich wie die genannte Personengruppe behandelt werden. Eine ge-

<sup>54</sup> BB1 2001 4480

<sup>55</sup> Diese Änderung nimmt auf das Parlamentsgesetz Bezug und wird nur beantragt für den Fall, dass dieses vom Parlament in der von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vorgeschlagenen Form schon verabschiedet ist. Andernfalls schlägt der Bundesrat die Anpassung von Art. 4 und 8 des Garantiegesetzes vor.

<sup>56</sup> SR 170.21

<sup>57</sup> SR 170.32

<sup>58</sup> SR 172.220.1

<sup>59</sup> Diese Änderung wird nur beantragt, sofern das Parlamentsgesetz noch nicht verabschiedet ist (vgl. beantragte Ergänzungen des RVOG mit Art. 61a und des StGB in Art. 340).

richtliche oder polizeiliche Verfolgung wegen Verbrechen oder Vergehen, die sich auf ihre amtliche Stellung oder Tätigkeit beziehen, soll demnach nur mit Zustimmung der betroffenen Person oder Ermächtigung des Bundesrates zulässig sein.

*Artikel 8 Absatz 1:* Die Verbrechen und Vergehen gegen Leib und Leben sowie gegen die Freiheit der Magistratspersonen, zu denen neu auch die Delegierten Ministerinnen und Minister gehören, unterstehen der Bundesgerichtsbarkeit.

*Verantwortlichkeit (Art. 1 und 2 Verantwortlichkeitsgesetz)*

*Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b:* Die Delegierten Ministerinnen und Minister sind Regierungsmitglieder und sollen wie die Mitglieder des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler und die Mitglieder des Bundesgerichts dem Verantwortlichkeitsgesetz unterstellt werden.

*Artikel 2 Absatz 2:* Für Voten, die Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Parlament oder in dessen Organen abgeben, können sie privat- oder strafrechtlich nicht verantwortlich gemacht werden<sup>60</sup>. Dasselbe gilt schon heute auch für Mitglieder des Bundesrates und für die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Neu sollen die Delegierten Ministerinnen und Minister in die Aufzählung aufgenommen werden. Sie werden als Regierungsmitglieder auch Vorlagen der Bundesregierung vor den beiden Kammern des Parlaments und in den Kommissionen vertreten. Sie sollen deshalb ebenfalls in den Genuss dieses Schutzes gelangen. Die Bundesverfassung sieht in Artikel 162 Absatz 2 ausdrücklich vor, dass das Gesetz die Immunität auch auf weitere Personen ausdehnen kann.

*Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes*

Die Delegierten Ministerinnen und Minister sollen wie die von der Bundesversammlung gewählten Personen vom Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes ausgenommen werden, weil sie Magistratspersonen sind und nicht der Bundesverwaltung angehören. Der Ausnahmekatalog in Artikel 2 Absatz 2 des Bundespersonalgesetzes ist dementsprechend zu ergänzen.

*Verwaltungsgerichtsgesetz (Art. 29 Bst. c)*

Delegierte Ministerinnen und Minister werden in ihrem Aufgabenbereich Verfügungen erlassen können. Diese Verfügungen sollen beschwerdefähig sein. Deshalb ist der Entwurf des Bundesgesetzes über das Bundesverwaltungsgericht<sup>61</sup> entsprechend anzupassen.

*Besoldung der Delegierten Ministerinnen und Minister (Gesetzesstufe)*

Die Grundzüge der Besoldungsregelung von Magistratspersonen sind im Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen<sup>62</sup> enthalten. *Artikel 1* dieses Gesetzes umschreibt, wer als Magistratsperson gilt. Den bisherigen Magistratspersonen ist gemeinsam, dass sie von der Bundesversammlung gewählt werden. Obschon die Delegierten Ministerinnen und Minister dieses formale Kriterium nicht erfüllen (sie sollen vom Parlament nur bestätigt werden), sind sie Magistratspersonen und deshalb in diese Aufzählung von Artikel 1

<sup>60</sup> Vgl. die Erläuterungen von Jean-François Aubert in Kommentar BV zu Art. 71 aBV (Rz. 89). Heute ist die Immunität in der Verfassung ausdrücklich geregelt (Art. 162 BV).

<sup>61</sup> Fassung gemäss Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2001, BBl 2001 4539

<sup>62</sup> SR 172.121

aufzunehmen. Als Regierungsmitglieder unterstehen sie nicht dem Bundespersonalgesetz<sup>63</sup>.

*Artikel 2:* Als Regierungsmitglieder sollen Delegierte Ministerinnen und Minister wie die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler über einen Kredit für *Repräsentationsauslagen* verfügen. Dieser Betrag kann grundsätzlich etwas tiefer angesetzt werden als derjenige für eine Departementsvorsteherin oder einen Departementsvorsteher, da sich die Repräsentationsaufgaben der Delegierten Ministerinnen und Minister auf einen begrenzteren Aufgabenbereich erstrecken.

*Besoldung der Delegierten Ministerinnen und Minister  
(Verordnung der Bundesversammlung)*

Der geltende Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen<sup>64</sup> regelt Einzelheiten der Besoldung der Magistratspersonen. Dieser Erlass soll laut Botschaft des Bundesrates vom 15. Juni 2001<sup>65</sup> in eine Verordnung umgewandelt und revidiert werden. Mit der Staatsleitungsreform werden einige zusätzliche Änderungen notwendig.

*Artikel 1a Buchstabe a:* Die Stellung und die Verantwortung der Delegierten Ministerinnen und Minister sind vergleichbar mit jener der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers. Eine Differenzierung in der *Besoldung* liesse sich sachlich kaum stichhaltig begründen. Der Bundesrat beantragt deshalb, die Delegierten Ministerinnen und Minister besoldungsmässig der Bundeskanzlerin oder dem Bundeskanzler gleichzustellen. Die Jahresbesoldung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers beträgt 81,6 Prozent der Besoldung von Bundesratsmitgliedern, was zurzeit Fr. 327 039.– entspricht<sup>66</sup>.

## **2.1.5 Gleichzeitiges Unterbreiten der Verfassungs- und der Gesetzesbestimmungen**

Mit dieser Vorlage unterbreitet der Bundesrat dem Parlament gleichzeitig Änderungen sowohl auf der Verfassungs- als auch auf der Gesetzesstufe. Sie sind inhaltlich aufeinander abgestimmt. Da aber für die beiden Ebenen beim Referendum unterschiedliche Regeln gelten, bedarf es besonderer Vorkehren.

Denkbar wäre eine Klausel auf Gesetzesstufe, wonach die Gesetzesänderungen nur in Kraft treten, wenn die Verfassungsänderungen von Volk und Ständen angenommen worden sind. Diese Lösung hat den Nachteil, dass allfällige Gegner der Vorlagen zu einem Zeitpunkt Unterschriften für ein Referendum gegen die Gesetzesänderungen sammeln müssten, in dem noch ungewiss ist, ob die Vorlage auf Verfassungsstufe überhaupt angenommen wird.

Die zweite Lösung besteht darin, dass die vom Parlament verabschiedeten Gesetzesänderungen erst nach erfolgreicher Abstimmung über die Verfassungsänderungen publiziert werden und die Referendumsfrist folglich erst ab diesem Zeitpunkt zu

<sup>63</sup> SR 172.220.1, Art. 2

<sup>64</sup> SR 172.121.1

<sup>65</sup> BBl 2001 3879

<sup>66</sup> In der Fassung der bundesrätlichen Botschaft vom 15. Juni 2001, BBl 2001 3885



Bundespräsidenten» verlangt vom Bundesrat die Erarbeitung einer Vorlage, welche die Stellung und die Kompetenzen des Bundespräsidenten verstärkt. Ebenfalls eine Erhöhung der Zahl der Bundesratsmitglieder verlangt die in ein Postulat umgewandelte Motion Schmid 94.3448. Der Bundesrat hat diese Ansätze einer Staatsleitungsreform eingehend untersucht (vgl. Ziff. 1.4.2 und 1.5.3.6). Er ist zum Schluss gekommen, dass an Stelle dieser Massnahmen andere Instrumente besser geeignet sind, die festgestellten Defizite zu beseitigen. Das übergeordnete Ziel einer effizienten und handlungsfähigen Regierung wird damit ebenfalls erreicht, weshalb diese Vorstösse abgeschrieben werden können. Ebenfalls abzuschreiben ist die in ein Postulat umgewandelte Motion Grendelmeier 96.3269, welche die Unterbreitung von Normtexten auf der Basis der von der AGFB in den neunziger Jahren entwickelten Modelle (vgl. Ziff. 1.5.3.1 und 1.5.3.2) zum Gegenstand hat.

Das Parlament hat den Bundesrat mit dem Postulat 97.3188 «Regierungsreform bis Ende 1998» aufgefordert, bis Ende 1998 eine Vorlage für eine Regierungsreform auf Verfassungsstufe zu unterbreiten. Die Verfassungsreform, die am 18. April 1999 zur Abstimmung gelangte, hat bereits einige kleinere Verbesserungen im Funktionieren des Zusammenspiels zwischen Regierung und Parlament gebracht. Mit dieser Vorlage wird den verbliebenen Anliegen des Postulates Rechnung getragen.

Schliesslich hat der Nationalrat ein Postulat 00.3189 «Staatsleitungsreform» überwiesen, mit dem er den Bundesrat erneut auffordert, innert Frist eine Vorlage zur Staatsleitungsreform vorzulegen. Dieser Aufforderung kommt der Bundesrat hiermit nach.

## 6 Verhältnis zum Völker- und Europarecht

Aus dem Völker- und Europarecht lassen sich für die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen für eine schweizerische Staatsleitungsreform keine spezifischen Anforderungen oder Hinweise ableiten. Solange die Zusammensetzung und die Handlungsformen einer staatlichen Regierung nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen funktionieren und der Schutz der Grund- und Menschenrechte gewährleistet ist<sup>67</sup>, kann vielmehr von einer umfassenden staatlichen Organisationsautonomie ausgegangen werden. In diesem Sinne verlangt auch der in Artikel 26 WVK<sup>68</sup> statuierte Rechtsgrundsatz *pacta sunt servanda* lediglich, dass völkervertragliche Verpflichtungen einzuhalten sind, ohne dass er dabei Vorgaben über die Art und Weise der Sicherstellung und Verwirklichung völkervertraglicher Verpflichtungen auf innerstaatlicher Ebene macht.

Gleichwohl ist zu beachten, dass sich aus den zunehmenden internationalen und europäischen Kooperations- und Integrationsformen im Rahmen der Globalisierung neue und komplexe Herausforderungen für die Staaten ergeben. Den staatlichen Regierungs- und Verwaltungsbehörden obliegt insbesondere die Hauptlast bei der oft aufwendigen Vorbereitung und Ausarbeitung internationaler Regelungen wie auch bei deren nachträglicher Um- und Durchsetzung im innerstaatlichen Recht.

<sup>67</sup> Vgl. insbesondere Art. 3 der Satzung des Europarates vom 5. Mai 1949 (SR 0.192.030) sowie die (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101).

<sup>68</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (SR 0.111).

Eine optimale Wahrnehmung der Interessen der Schweiz bei ihren Bemühungen, ihre «Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken»<sup>69</sup>, setzt voraus, dass der Bundesrat oder eine Delegierte Ministerin oder ein Delegierter Minister bereits im Vorfeld der Ausarbeitung neuer internationaler Regelungen und Standards sowie während des daran anschliessenden Verhandlungsprozesses physisch präsent und in der Sache kompetent auftreten kann. Ein Blick über die Landesgrenzen hinaus zeigt denn auch auf, dass andere Staaten entweder über grössere Regierungskollegien als die Schweiz oder über mehrere Delegierte Ministerinnen und Minister oder Staatssekretärinnen und Staatssekretäre verfügen.

## **7 Rechtliche Grundlagen**

### **7.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Das RVOG stützt sich auf Artikel 173 Absatz 2 BV<sup>70</sup>, wonach die Bundesversammlung jene Geschäfte behandelt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen und keiner anderen Behörde zugewiesen sind.

Die vorgeschlagenen gesetzlichen Bestimmungen konkretisieren die beantragte Verfassungsbestimmung (Art. 174 Abs. 2 BV).

Die Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen<sup>71</sup> stützt sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 1989 über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen<sup>72</sup>, dessen verfassungsrechtliche Grundlage in Artikel 173 Absatz 2 BV enthalten ist.

### **7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die vorgeschlagenen Bestimmungen sehen keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen vor.

### **7.3 Erlassform**

Typischer Inhalt einer Verfassung sind unter anderem die Organisationsbestimmungen über die wichtigsten Staatsorgane. Die Verfassung regelt in den Grundzügen, wie die Regierungsorgane beschaffen sind und welche Funktionen ihnen zukommen. Diese Bestimmungen bilden die Voraussetzung staatlichen Handelns. Die vorgeschlagene Verfassungsreform ist Ausdruck der staatspolitischen Bedeutung der Regierungsreform als wichtigste Erneuerung des Regierungssystems der letzten Jahrzehnte. Die Erweiterung der Regierung soll bereits auf Verfassungsstufe zum Ausdruck kommen. Die Nennung der Struktur der Regierung in der Verfassung ist

<sup>69</sup> Vgl. die Präambel der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101)

<sup>70</sup> Entspricht Art. 85 Ziff. 1 aBV

<sup>71</sup> SR 172.121.1 im Entwurf gemäss Botschaft vom 15. Juni 2001 (BBl 2001 3879)

<sup>72</sup> SR 172.121

zwar formal nicht zwingend<sup>73</sup>. Im nahe liegenden Ausland wird die Zusammensetzung der Regierung jedoch regelmässig in der Verfassung festgehalten<sup>74</sup>. Diese Lösung fügt sich gut in die schweizerische Verfassungstradition, die seit je die Anzahl der Bundesratsmitglieder nennt.

Artikel 164 Absatz 1 BV bestimmt, dass alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Zu diesen Normen gehören ausdrücklich jene über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden (Art. 164 Abs. 1 Bst. g BV). Die wichtigsten Bestimmungen der Regierungsreform müssen deshalb auf Gesetzesstufe verankert werden.

Die Besoldungsvorschriften sind in den Grundzügen auf Gesetzesstufe, die Einzelheiten (insbesondere die Höhe der Jahresbesoldungen von Magistratspersonen) auf der flexibleren Verordnungsebene geregelt. Da es auch um die Besoldung der Bundesratsmitglieder geht, wurde als Erlassform eine Verordnung der Bundesversammlung und nicht eine Verordnung des Bundesrates gewählt.

<sup>73</sup> BBl 1997 I 13; Ulrich Häfelin / Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Rz. 21; Kurt Eichenberger, Verfassungsrechtliche Einleitung, in Kommentar BV, Rz. 49; Jean-François Aubert, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Rz. 274

<sup>74</sup> Vgl. Grundgesetz bzw. Verfassungen folgender Staaten: Deutschland (Art. 62), Frankreich (Art. 8), Italien (Art. 92), Dänemark (§ 14 und 17), Griechenland (Art. 81), Irland (Art. 28), Niederlande (Art. 42–45), Portugal (Art. 185–189), Spanien (Art. 98).

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>2096</b>
<b>1 Allgemeiner Teil</b>	<b>2098</b>
1.1 Die Leitlinien der Staatsleitungsreform	2098
1.1.1 Einführung	2098
1.1.2 Stärkung der Regierung	2098
1.1.3 Erweiterung der Regierung um einen zweiten Kreis	2099
1.1.4 Delegierte Ministerinnen und Minister mit politischem Status	2100
1.1.5 Vertrauenspersonen der Mitglieder des Bundesrates mit definierten Aufgabenbereichen	2100
1.1.6 Politische Verantwortung der Regierung	2101
1.2 Gründe für die Staatsleitungsreform	2101
1.2.1 Regieren unter schwierigeren Rahmenbedingungen	2101
1.2.2 Steigende Anforderungen bezüglich Information und Kommunikation	2102
1.2.3 Aufwendigere politische Konsensfindung	2102
1.2.4 Prospektive Staatsleitung und Führung in besonderen Lagen	2103
1.2.5 Starke Zunahme der Aktivitäten auf internationalem Niveau	2104
1.3 Ziele der Reform	2105
1.3.1 Stärkung der politischen Führung	2105
1.3.2 Erweiterung des Handlungsspielraums im Aussenbereich	2106
1.3.3 Erhöhte Fachkompetenz	2108
1.3.4 Stärkung der Handlungsfähigkeit in besonderen Lagen	2108
1.4 Einbettung ins schweizerische Regierungssystem und dessen Reform	2109
1.4.1 Ausgangslage	2109
1.4.2 Konkordanz: Der Bundesrat als Abbild der Vielfalt unseres Landes	2109
1.4.3 Kollegialregierung: einander gleichgestellte Bundesratsmitglieder	2111
1.4.4 Vorbereitung und Vollzug der Regierungsgeschäfte durch die Departemente	2112
1.4.5 Staatsleitungsreform und weitere Reformen	2113
1.5 Der Weg zur Staatsleitungsreform	2114
1.5.1 Reformbestrebungen im 19. Jahrhundert und zu Beginn des 20. Jahrhunderts	2114
1.5.2 Reformarbeiten in der Mitte des 20. Jahrhunderts	2116
1.5.3 Etappen der Staatsleitungsreform	2117
1.5.3.1 Grundlagenarbeiten der «Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes»	2117
1.5.3.2 Entscheid des Bundesrates für ein Vorgehen in zwei Phasen	2118
1.5.3.3 Staatsleitungsreform als weiteres Modul der Verfassungsreform	2119
1.5.3.4 Neuere parlamentarische Vorstösse	2119
1.5.3.5 Das Vernehmlassungsverfahren zur Staatsleitungsreform	2120
1.5.3.6 Der Grundsatzentscheid des Bundesrates: Abschied von der Variante 1, Weiterbearbeitung der Variante 2	2121

1.5.4	Konkretisierung des Zwei-Kreise-Modells	2123
1.5.5	Ergebnis: Schrittweise Annäherung von ursprünglich fünf Modellen an das Modell der Zwei-Kreise-Regierung mit Delegierten Ministerinnen und Ministern	2124
1.6	Blick auf ausgewählte ausländische Regierungssysteme	2125
1.6.1	Die Unterschiede zum geltenden System der Schweiz	2125
1.6.1.1	Acht Staaten als Vergleichsbasis	2125
1.6.1.2	Regierungen und politisches System	2125
1.6.1.3	Staatsoberhaupt	2127
1.6.1.4	Koalitionsvereinbarungen	2127
1.6.1.5	Grösse der Regierungen	2128
1.6.1.6	Hierarchische Ebenen	2128
1.6.2	Politische Würdigung der Regierungssysteme	2131
1.6.2.1	Vielgestaltige Entscheidungsprozesse	2131
1.6.2.2	Das Recht gibt nur einen Teil der politischen Wirklichkeit wieder	2131
1.6.2.3	Parteilpolitische Konstellationen beeinflussen die Entscheidungsabläufe	2132
1.6.2.4	Entscheidungen werden auf unteren Ebenen und in Konsultationsverfahren vorbereitet	2132
1.6.2.5	Die Regierungsspitze entscheidet in Krisenfällen oder bei parteipolitischen Kontroversen	2132
1.6.2.6	Regierungen zwischen Alltagspolitik und Strategieformulierung	2133
1.6.3	Fazit	2133
<b>2</b>	<b>Besonderer Teil</b>	<b>2133</b>
2.1	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	2133
2.1.1	Verankerung der Zwei-Kreise-Regierung in der Verfassung (Art. 174 Abs. 2 und 3 BV)	2133
2.1.2	Weitere Änderungen der Verfassung	2134
2.1.3	Anpassung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)	2135
2.1.4	Anpassung weiterer Erlasse	2141
2.1.5	Gleichzeitiges Unterbreiten der Verfassungs- und der Gesetzesbestimmungen	2143
<b>3</b>	<b>Finanzielle und personelle Auswirkungen</b>	<b>2144</b>
3.1	Auf den Bund	2144
3.2	Auf die Kantone und Gemeinden	2144
<b>4</b>	<b>Legislaturplanung</b>	<b>2144</b>
<b>5</b>	<b>Erledigung parlamentarischer Vorstösse</b>	<b>2144</b>
<b>6</b>	<b>Verhältnis zum Völker- und Europarecht</b>	<b>2145</b>
<b>7</b>	<b>Rechtliche Grundlagen</b>	<b>2146</b>
7.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	2146

7.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	2146
7.3 Erlassform	2146
<b>Bundesbeschluss über die Staatsleitungsreform (Entwurf)</b>	<b>2151</b>
<b>Bundesgesetz über die Reform der Regierungsorganisation (Entwurf)</b>	<b>2153</b>
<b>Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen (Entwurf)</b>	<b>2163</b>