

# Rolle und Funktion der Generalsekretariate

## Stellungnahme des Bundesrates zum Inspektionsbericht vom 22. Mai 1995 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte

vom 18. Oktober 1995

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 24. Mai 1995 haben Sie den Bundesrat eingeladen, zu Ihrem Bericht über die Rolle und Funktion der Generalsekretariate der Departemente und zu den darin enthaltenen Empfehlungen vor Ende Oktober 1995 Stellung zu nehmen sowie Ihnen mitzuteilen, wie der Bundesrat gedenkt, diesem Bericht bei der Umsetzung der Regierungs- und Verwaltungsreform Rechnung zu tragen.

Gerne kommen wir Ihrer Aufforderung nach und unterbreiten Ihnen vorliegende Stellungnahme. Der Bundesrat stimmt in den grossen Zügen den Auffassungen zu, wie Sie sie in Ihrem Inspektionsbericht formuliert haben. Er gedenkt, davon in den gegenwärtig laufenden Bemühungen zur Umsetzung der Regierungsreform und zur Reorganisation der Bundesverwaltung Gebrauch zu machen (Projekt Regierungsreform 1993).

### 1 Allgemeine Bemerkungen

Mit der Verabschiedung von Botschaft und Entwurf zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) am 20. Oktober 1993 (BBl 1993 III 997) hat der Bundesrat gegenüber dem Parlament dokumentiert, dass er Reformen als dringend notwendig erachtet. Das Parlament ist dem Bundesrat mit der Verabschiedung des Gesetzes am 6. Oktober 1995 gefolgt. Die erforderlichen Reformen betreffen das Regierungskollegium selber, aber ebenso die Verwaltung und damit auch die Generalsekretariate. Die Reform- und Umsetzungsarbeiten sind im Gang. Die Untersuchungen der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) und ihre Empfehlungen erfolgen somit zu einem Zeitpunkt, da vieles im Fluss ist und einer Neuregelung harrt. Der Bundesrat erhält mit dem Inspektionsbericht zusätzliche Grundlagen zur Beurteilung der Frage, in welcher Weise die Verwaltungsführung auszugestalten und die Departementsführungen durch die Vorsteherin und die Vorsteher der Departemente (im weiteren Text als Departementsspitze bezeichnet) zu organisieren sind. Damit ist auch darauf hingewiesen, dass sich die einzelnen Empfehlungen je nach Departement nicht in gleicher Weise mit den dort gewählten Konzepten vereinbaren lassen.

Die laufenden Reformarbeiten, auf welche mithin in der Folge immer wieder zu verweisen ist, bewirken im weiteren, dass einzelne Punkte des Inspektionsberichts in der Zwischenzeit wieder überholt sind. Als Beispiel sei auf das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement hingewiesen, das 1994 ein Leitbild erarbeitet und Anfang 1995 verabschiedet hat und das seit einiger Zeit bereits über eine Organisationseinheit «Strategische Planung» verfügt.

Generell hinzuweisen ist ferner auf den zur Zeit noch offenen Einsatz der neu vorgesehenen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre in den verschiedenen Departementen. Daraus können sich unterschiedliche Führungsanforderungen der Departementsspitze ergeben, welche ihrerseits die Rolle und Funktion der Generalsekretariate beeinflussen.

## 2 Zu den einzelnen Empfehlungen

### **Empfehlung 71:** Leitbilder

Nach Auffassung des Bundesrates kann ein Leitbild wertvolle Dienste leisten, um mehr Transparenz über die Zielsetzungen und die Art der Aufgabenwahrnehmung in einem Generalsekretariat zu schaffen. Insofern sind Leitbilder – nicht als umfangreiche Dokumentationen, sondern im Sinne von kurzen und konzentrierten Darstellungen des Wesentlichen – sehr nützlich, auch als Instrumente gegenüber der Öffentlichkeit und für die Identifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit ihren Generalsekretariaten. Ferner ermöglichen sie den im betreffenden Departement angesiedelten Verwaltungseinheiten, ein klares Bild über die Rolle und Funktion ihres Generalsekretariats zu erhalten sowie zu erkennen, welche Ansprüche sie stellen und welche Leistungen sie erwarten können. Andererseits soll die Bedeutung von Leitbildern nicht überbewertet werden. Vielfach ist der Weg der Erarbeitung ebenso wichtig wie das Leitbild selber. Dieses muss auch genügend offen sein, um sich den Führungspräferenzen der Departementsspitze, für welche das Generalsekretariat das wichtigste Führungsinstrument ist, anpassen zu können.

### **Empfehlung 72:** Vereinheitlichung der Führungsinstrumente

Auch diese Empfehlung kann der Bundesrat im Grundsatz entgegennehmen. Was die Einführung der Führungskontrolle (Controlling) anbelangt, so befasst sich die Verwaltung schon seit längerem mit diesen Fragen. Das EFD bietet allen Departementen diesbezügliche fachliche Unterstützung an. Verschiedene Machbarkeitsstudien auf unterer Stufe sind bereits erstellt worden und in Umsetzung begriffen. Auch auf Stufe Bundesrat wird die Frage im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform studiert.

Mit Artikel 57 RVOG (Planung) wird auf der Ebene des Gesetzes eine Grundlage zur Verwirklichung der Empfehlungen betreffend departementsbezogener «Legislativprogramme» und Harmonisierung des Planungsinstrumentariums geschaffen. Der Bundesrat sieht allerdings weniger departementale Programme über eine ganze vierjährige Legislaturperiode, sondern spricht von Jahresplanungen, welche künftig zu erstellen sein werden, und von Jahreszielen, die zu erreichen sind. In diesem Sinne sind kürzlich – in Absprache mit den GPK – erste Weichen gestellt worden. Ein entsprechendes Planungsdokument soll jeweils nach Ablauf des betreffenden Jahres als Grundlage für die Geschäftsprüfung dienen. Was die Harmonisierung des Planungsinstrumentariums anbelangt, so wird diese ihre Grenzen am unterschiedlichen Aufbau der Departemente finden, den auch die geplante Verwaltungsreform nicht eliminiert und der ebenfalls in den Generalsekretariaten nach angepassten Führungsinstrumenten ruft. Auch hier sei schliesslich auf die Führungspräferenzen der Departementsspitzen aufmerksam gemacht sowie auf die Rollen, welche die neuen Staatssekretärinnen und Staatssekretäre künftig wahrnehmen werden.

Dass «die strategische Planung ... den Gruppen und Ämtern vorbehalten» ist, stimmt aus der Sicht des Bundesrates nicht mit der Praxis überein. Die Beteiligung

der Fachinstanzen an der strategischen Planung ist im übrigen sehr vorteilhaft, sofern zugleich die enge und kontinuierliche Verknüpfung mit der Planung, Prioritäten- und Vorgabensetzung auf Stufe Departement sichergestellt ist. Von zentraler Bedeutung ist das gute Planungszusammenspiel der verschiedenen Stufen: politische Vorgaben von vorgesetzter Stelle, Konkretisierung durch die Fachorgane auf Gruppen- und Ämterstufe und deren Direktorinnen und Direktoren, denen politisches Bewusstsein (und Mitdenken im Sinne der Departementsspitze) keineswegs abgeht. Nötig sind ein Planungssystem und enge Zusammenarbeitsformen, welche das ganze Departement bis in die Tiefe erfassen und in welche sich die Planung auf Stufe Generalsekretariat einfügt.

Verwiesen sei im Zusammenhang mit dieser Empfehlung auch auf die Artikel 42 ff. RVOG (Führung, Führungsgrundsätze und Führungsmittel), auf die Artikel 48 und 49 (Stellung und Funktionen der Generalsekretariate) sowie auf die entsprechenden Erläuterungen in der Botschaft.

### **Empfehlung 73: Grundsätze bezüglich externer Information der Departemente**

Der Bundesrat kann diese Empfehlung in dem Sinne entgegennehmen, als darauf zu achten ist, dass sich die externe Information aus den Departementen am Rahmen der bundesrätlichen Informationspolitik orientiert und abgestimmt auf die Gesamtpolitik des Bundesrates erfolgt. In diesem Sinne sind auch die neuen Bestimmungen des RVOG abgefasst (vgl. insbesondere die Art. 47 und 60). Bereits heute beschäftigt sich im übrigen die Konferenz der Informationsverantwortlichen der Departemente (KID) intensiv mit Problemen dieser Art.

Zur Frage, ob die reine Information oder die Öffentlichkeitsarbeit im Vordergrund stehen soll, ist nach Auffassung des Bundesrat keine Antwort richtig, die sich für eine der beiden Positionen entscheidet und die andere ausschliesst. Beide bedingen und ergänzen sich in der heutigen Medienwelt. Wichtig ist, dass sie je ihren angemessenen Anteil haben. So muss etwa weiterhin sichergestellt sein, dass jedes Mitglied des Bundesrates sein persönliches Temperament und seinen politischen Stil einbringen kann und über den nötigen Freiraum zur Präsentation seiner Regierungsgeschäfte verfügt. Auch aus der Sicht der strategischen Planung ist die Öffentlichkeitsarbeit gebührend zu beachten. Denn besonders in der direkten Demokratie – und mit den verschiedenen Entscheidungsinstanzen (Parlament, Kantone, Bürger/innen) – ist von grösster Wichtigkeit, dass der Bundesrat die Öffentlichkeit frühzeitig und kontinuierlich über seine Einschätzungen der politischen und gesellschaftlichen Lage orientiert sowie seine Absichten bekanntgibt, wie er seine Politik auszurichten gedenkt. Viele brennende Probleme (Europa, Migration, Drogen, internationale Kriminalität) lassen sich ohne genügendes Wissensfundament, das öffentlichkeitswirksam verbreitet wird, nicht mehr in mehrheitsfähige Politik umsetzen. Allerdings hat sich die Öffentlichkeitsarbeit auf politische Sachfragen zu konzentrieren und soll nicht dazu dienen, ein öffentliches Amt oder eine Magistratsperson in den Vordergrund schieben. Zu Fragen dieser Art hat der Bundesrat einen Bericht durch eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe erarbeiten lassen («Öffentlichkeitsarbeit von Bundesrat und Verwaltung», vom Dezember 1994). Daraus sind die notwendigen Kriterien und Leitplanken zu entnehmen.

Aus der Sicht des Bundesrates muss es somit keinen Widerspruch geben zwischen dem Bemühen, mit der behördlichen Information das Vertrauen und Verständnis für das staatliche Handeln zu fördern, und dem Erfordernis, sachgerecht zu informieren. Wichtig ist, dass keine Propaganda betrieben wird und dass die Informations- und Meinungsbildungsfreiheit der Bevölkerung respektiert und gefördert

wird. In diesem Sinne enthält auch das RVOG entsprechende zeitgemässe Bestimmungen: in den Artikeln 11 und 12.

**Empfehlung 74:** Verstärkung der politisch-strategischen Beratung  
und

**Empfehlung 75:** Neuausrichtung der Aufgaben des Generalsekretariats

Der Bundesrat geht mit den GPK einig, dass die Hauptfunktionen der Generalsekretariate ihre eigentlichen Stabsaufgaben sind. Es geht dabei insbesondere um die Unterstützung, Beratung, Planung und Koordination. Auch das neue RVOG unterstreicht diese Auffassung. Oberstes Ziel jedes Generalsekretariats muss es sein, seiner Departementsspitze eine optimale Unterstützung und Entlastung zu bieten, verbunden mit dem Anliegen, die Tätigkeit des Departements koordiniert ablaufen zu lassen, die interdepartementale Koordination ebenso zu gewährleisten und damit als Stabsorgan bei der Schaffung der Voraussetzungen mitzuhelfen, die eine kohärente bundesrätliche Entscheidungsfindung und eine kohärente Politik überhaupt ermöglichen.

Das alte Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) wie auch das RVOG sehen allerdings vor, dass dem Generalsekretariat auch andere als Stabsaufgaben übertragen werden können, und dies nicht nur «ausnahmsweise». Insofern verhält sich jedes Departement gesetzeskonform, wenn es in seinem Generalsekretariat auch Linienaufgaben wahrnimmt. Richtig ist allerdings, dass sich dies auf Fälle beschränken sollte, bei denen es sich von der Funktion her aufdrängt, wo beispielsweise ein bestimmtes Organ aus Gründen der Unabhängigkeit mit Vorteil nicht einem Fachamt angegliedert wird. Eine Ballung von Linienaufgaben in einem Generalsekretariat wäre vor dem Hintergrund der Primärfunktion der Stabsunterstützung nicht zweckmässig. Jede Linienaufgabe, die durch ein Generalsekretariat wahrgenommen wird, braucht insofern eine plausible Begründung. Die Forderung der GPK nach Überprüfung einer Reihe von Zuordnungen ist in dieser Hinsicht durchaus verständlich, und der Bundesrat wird die Fragen im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform angehen.

Was die eigentliche Verstärkung der politisch-strategischen Beratung anbelangt, so darf nicht verkannt werden, dass – angesichts der geringen Zahl von Departementen und der damit verbundenen sehr unterschiedlichen Art ihrer Aufgaben und der Aufgabenzusammensetzungen in einem Departement – auch das betreffende Generalsekretariat nicht in allen sieben Fällen gleich ausgestaltet werden kann. Die optimale Organisation muss in jedem Generalsekretariat selber gefunden werden. Dies gilt auch in bezug auf die Logistikkfunktionen, welche durchaus als Stabsaufgaben betrachtet werden können, soweit sie geeignet sind, die Departementsspitze bei der Führung des Departements zu unterstützen.

Es ist den GPK aber zuzustimmen, dass die Generalsekretariate ihre politisch-strategische Beratung akzentuiert wahrzunehmen und als Hauptaufgabe in den Vordergrund zu stellen haben. Teilweise wird es um einen Ausbau der Stabsfunktionen gehen, teilweise wird eine Konzentration auf diese Aufgaben zu prüfen sein.

**Empfehlung 76:** Systematisierung der Funktionen und Kompetenzen der Generalsekretäre

Artikel 48 und 49 RVOG (Stellung und Funktionen der Generalsekretariate) sind als neue Rechtsgrundlagen geeignet, im Sinne dieser Empfehlung zu wirken. Allerdings sollte die Vereinheitlichung nicht zu weitgehend vorgeschrieben werden. Das

Grundpflichtenheft für Generalsekretariate sowie die mit den Empfehlungen 74 und 75 verbundenen Bemühungen um eine Stärkung und Konzentration der eigentlichen Stabsfunktionen bewirken bereits eine bessere Vergleichbarkeit. Das Generalsekretariat untersteht der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär; sie oder er leitet es und wird damit überhaupt erst in die Lage versetzt, die Beratungs- und Unterstützungsfunktionen zugunsten der Departementsspitze breit und fundiert wahrzunehmen. Es muss deshalb noch näher geprüft werden, wie weit die Rolle und Funktion der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs selber über alle Departemente hinweg vermehrt einander anzugleichen sind. Dies auch angesichts der – im Grundsatz von den GPK begrüsssten – Entwicklung, welche zu einer stärkeren politischen Funktion der Generalsekretär/innen führt. Daraus resultieren besondere Vertrauensverhältnisse, welche auch individuellere Lösungen in der Gestaltung der Zusammenarbeit und Aufgabenwahrnehmung im Verhältnis von Departementsspitze und Generalsekretär/in mit sich bringen. Gerade im persönlichen Führungs- und Arbeitsstil der Departementsspitze und im persönlichen Umgang zwischen ihr und der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär muss deshalb auf jeden Fall weiterhin ein grosser Handlungsspielraum gegeben sein.

Der Bundesrat kann diese Empfehlung insoweit entgegennehmen, als sie einen Prüfungsauftrag enthält und als die darin aufgeworfenen Fragen einer näheren Abklärung bedürfen. Grundsätzlich erachtet der Bundesrat indes die bestehenden Regelungen als genügend, um eine minimal erforderliche Einheitlichkeit zu erlangen und gleichzeitig die nötige Flexibilität offen zu halten.

#### **Empfehlung 77: Funktionen, Aufgaben und Kompetenzen der Generalsekretärenkonferenz**

Im Sinne der Verbesserung der Koordination und der Kohärenz der Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung kann dieser Empfehlung zugestimmt werden, ohne indes auf die Frage einzugehen, ob der Erlass eines formellen Reglementes notwendig ist.

Die Generalsekretärenkonferenz (GSK) ist an erster Stelle ein Organ der Koordination. Der bei den GPK entstandene Eindruck, die Konferenz könnte sich allmählich zu einer Zwischenstufe zwischen Bundesrat und Verwaltung in einem zweistufigen Regierungsmodell entwickeln, trifft nicht zu. Der Generalsekretärenkonferenz stehen keine eigenen Entscheidungskompetenzen zu, es sei denn, der Bundesrat habe sie mit einem offiziellen Beschluss ausdrücklich dazu ermächtigt, eine bestimmte Frage abschliessend zu regeln. Dies war beispielsweise der Fall beim Erlass einer Liste mit Personen der Bundesverwaltung, die sich einer Sicherheitsprüfung gemäss der einschlägigen Verordnung – in welcher Ziel und Ausmass der Überprüfung genau vorgeschrieben sind – unterziehen müssen. Die Ausarbeitung einer derartigen Liste war nurmehr «technischer» Natur. Technischer Natur sind ebenfalls die Differenzen, welche die GSK im Vorfeld der Bundesratssitzungen auszuräumen versucht. Zu diesem Zweck tagt die Konferenz jede Woche, eruiert zunächst anhand der bundesrätlichen Traktandenliste sämtliche Differenzen, um anschliessend zu prüfen, in welchen Fällen auf Fachebene eine Lösung gesucht werden kann und wo dies aussichtslos bzw. nicht erwünscht und nicht zulässig ist, weil die Differenz politische Implikationen aufweist. Aber selbst bei technischen Differenzen – verwiesen sei als Beispiele auf Vollzugsfragen zur Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens oder auf rechtstechnische Einzelheiten, die von Fachjuristen bereinigt werden müssen – muss eine von der GSK vorgeschlagene oder initiierte Lösung dem Bundesrat im Sinne eines Einigungsvorschlages unterbreitet und von

ihm beschlossen werden. Was Differenzen politischer Natur anbelangt, so kann die GSK höchstens veranlassen, dass sie zuhanden des Bundesrates in geeigneter Weise aufbereitet, transparent dargestellt und beispielsweise mit Entscheidungs- und Handlungsalternativen versehen werden, welche die jeweiligen Konsequenzen eines politischen Entscheides aufzeigen.

### 3 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat nimmt vom Bericht und den Empfehlungen der GPK Kenntnis. Das neue RVOG lässt sich in etlichen Punkten von den Gedanken leiten, wie sie im Inspektionsbericht ausgeführt sind. In diesem Sinne können die Empfehlungen im Rahmen des Projekts zur Umsetzung der Reform 1993 einer detaillierten Prüfung unterzogen werden. Dabei ist darauf zu achten, dass ein Gleichgewicht hergestellt wird zwischen den Ansprüchen nach Systematisierung und Vergleichbarkeit der Aufgabenwahrnehmung und ihrer organisatorischen Umsetzung einerseits sowie den Erfordernissen nach flexiblen Regelungen und sich den jeweiligen Departements- und Regierungsspitzen anpassenden, nicht überreglementierten Lösungen andererseits.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer ausgezeichneten Hochachtung.

18. Oktober 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Villiger  
Der Bundeskanzler: Couchepin

## **Rolle und Funktion der Generalsekretariate Stellungnahme des Bundesrates zum Inspektionsbericht vom 22. Mai 1995 der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 18. Oktober 1995**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	46
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.11.1995
Date	
Data	
Seite	1166-1171
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 674

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.