

Kollegialregierung, Idealbild und Wirklichkeit : durch Überlastung der Bundesräte gefährdete Führung

Autor(en): **Zwicky, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **65 (1985)**

Heft 3

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164240>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Hans Zwicky

Kollegialregierung – Idealbild und Wirklichkeit

Durch Überlastung der Bundesräte gefährdete Führung

Fünf Jahre nach der Neufassung des «Bundesgesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung», die unter den Hauptzielen strafferer Verwaltungsführung durch den Bundesrat und vor allem einer Anpassung der Regierungstätigkeit an die immer komplexeren und umfangreicheren staatlichen Aufgaben in die Wege geleitet worden war, steht das gleiche Thema auf parlamentarischer Ebene von neuem zur Debatte.

Motionen im Nationalrat und im Ständerat fordern eine Entlastung des Bundesrates als Kollegium und der einzelnen Mitglieder als Vorsteher von Departementen im Bereich der administrativen Aufgaben sowie bei der Inanspruchnahme durch parlamentarische Geschäfte in den Kommissionen und im Plenum der beiden Räte. Das Ausmass dieser Funktionen belässt, so wird festgehalten, nicht mehr ausreichend Zeit für die Beschäftigung mit Grundsatzfragen der Landespolitik und für planende Führungsentscheide auf Regierungsebene. Der einzelne Departementschef ist stark eingeengt in der Möglichkeit, sich mit den Geschäften der andern Departemente vertieft zu befassen, obwohl er für sie als Mitglied einer Kollegialregierung mitverantwortlich ist. Für das Kollegium bedeutet dies, dass es eine von allseitiger Sachkunde bestimmte Diskussion vielfach nicht führen kann und dass somit das in der Anlage nach wie vor zweckmässige kollegiale Regierungssystem helvetischen Zuschnitts gefährdet ist. Der Alarmruf der beiden Motionen zielt nicht ins Leere.

Dem Departement näher als der Regierung

Die von den Gründern des schweizerischen Bundesstaates gewollte Verbindung des Kollegialprinzips (in der Regierungsfunktion) mit dem Departementalprinzip (für die Verwaltungsführung) im Bundesrat, den der Artikel 95 der Bundesverfassung als «*oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft*» umschreibt, birgt die Gefahr, dass die

Herzen im Kollegium mehr zugunsten des einzelnen Departementes schlagen als für die Gesamtregierung. Den Departementen vorstehern fällt es nicht immer leicht, sich bei Entscheiden, die sie aus der Gesamtverantwortung des Bundesrates zu treffen haben, von den näherliegenden Interessen des Departementes zu lösen, für das sie eine unmittelbare Verantwortung spüren und nach aussen auch tragen. Wie sich die Gewichte auf Kosten des Kollegialprinzips zum Departementalprinzip verschieben können, zeigen etwa die in den «mageren Jahren» besonders mühseligen Versuche des Bundesrates, in zähflüssigen Budgetrunden jedem einzelnen Departement unter möglichst proportionaler Wahrung sogenannter Opfersymmetrie die aus finanzpolitischer Gesamtsicht notwendigen Abstriche abzurufen. Prioritäten in der Beurteilung der Ausgaben nach Gewicht und Dringlichkeit, nach denen die eidgenössischen Räte mit Recht immer wieder rufen, haben bei solchen Sparübungen einen schweren Stand.

Das gleiche Problem stellt sich bei den Richtlinien der Regierungspolitik, die der Bundesrat zu Beginn jeder Legislaturperiode vorzulegen hat. Dieses als Absichtserklärung nützliche Dokument verrät, so sehr sich die Bundeskanzlei in koordinierender Redaktionsleitung mit Erfolg bemüht, den Eindruck eines kohärenten Statements zu wecken, dennoch deutlich die jeweilige Hausmarke der einzelnen Departemente und deren eifersüchtiges Bestreben, ihr Prestige durch Wahrung der Gleichgewichtigkeit im politischen Unternehmen Schweiz zu sichern.

Zu einem nicht unwesentlichen Teil mag diese Entwicklung durch die schweizerische Mehrparteienregierung verursacht sein. Regierungsbeteiligung aller grossen Parteien nach der «Zauberformel» führt dazu, dass die einzelnen Mitglieder des Bundesrates vermehrt in den Konkurrenzkampf dieser politischen Gruppen einbezogen und die Departemente nach aussen noch stärker mit der Person der Departementschefs verbunden werden. Das bekommt dem Kollegialsystem nicht gut. Hinzu kommt die allgemeine Tendenz, Politik mit Amtsträgern zu personifizieren. Professor Kurt Eichenberger (Basel) hat vor einigen Jahren in einem Gutachten über die Regierungs- und Verwaltungsreform im Kanton Aargau die vorrangige Zuwendung des Mitglieds einer Kollegialregierung zu seinem Departement mit dem für den Bundesrat nicht minder zutreffenden Hinweis begründet, dass ein Magistrat nach aussen für Erfolge und Misserfolge seines Dikasteriums einzustehen hat: «Für sie wird er im Grossen Rat, in der Presse, in der öffentlichen Meinung behaftet, und von ihnen hängt seine politische und persönliche Geltung ab. Was er etwa im Kollegium Gutes bewirkt, heftet sich nach aussen nicht an seinen Namen. Und bemüht er sich um das Kollegium, geschieht es häufig zur Wahrung von Departementsanliegen: Er treibt an, sucht nach Lösungen, baut vor, um seine Departements-

geschäfte, die das Kollegium passieren müssen, zu einem guten Ende zu bringen. Derartige Erscheinungen brauchen nicht Deformationen des Ehrgeizes oder egoistischer Antriebe zu sein; die Wahl, das je mitbeteiligte legitime Prestige des Departements und der Mitarbeiter, die einhergehenden Interessen der Fraktion, der Partei und der Herkunftsregion und so weiter schaffen vielfältige Verflechtungen.»

Auch wenn es letztlich bei Entscheiden des Bundesrates immer um ein Engagement des gesamten Kollegiums geht, fällt das Scheitern einer Vorlage im Parlament oder in der Volksabstimmung – am deutlichsten wohl im Bereich der Finanzen und Steuern – doch immer zuvorderst und am nachhaltigsten auf den betroffenen Departementsvorsteher zurück. Sein Name bleibt mit einer Niederlage ungleich stärker verhaftet als mit einem Erfolg.

Klarer Führungsauftrag

Die entscheidende Gefahr, dem departementalen Denken Vorrang vor der eigentlichen Führungsaufgabe der Regierung zu geben, besteht in der möglichen Verlagerung des Regierungskollegiums in die Rolle eines blossen Schiedsrichters zwischen konkurrierenden Mitgliedern. Im günstigeren Fall kann das Gewicht starker Persönlichkeiten ein Ausweichen vor Konflikten verhindern und taugliche Lösungen durchsetzen. Nicht auszuschliessen bleibt aber auch die Möglichkeit von unbefriedigenden halben Entscheiden auf kleinstem gemeinschaftlichem Nenner oder gar das Absinken in «einanderverständliche Kollegiumspassivität». In der Expertenkommission, die 1971 unter der Leitung von Bundeskanzler Karl Huber den Entwurf für das neue Gesetz über die Verwaltungsorganisation vorgelegt hat, ist für eine solche Variante kollegialer Regierungstätigkeit der Begriff der «formalen Kollisionskonferenz» geprägt worden.

Der Führungsauftrag, den das neue Organisationsgesetz dem Bundesrat erteilt, ist unmissverständlich. «*Die Regierungstätigkeit hat den Vorrang vor allen andern Funktionen des Bundesrates*», hält Artikel 3 in der Umschreibung der Regierungsobliegenheiten fest. Über die entsprechende Auftragserteilung an den Bundesrat in Artikel 102 der Bundesverfassung hinaus, die sich, vor allem unter Rücksichtnahme auf die nicht klar gezogene Abgrenzung gegenüber der Führungsfunktion des Parlaments, auf die Leitung der eidgenössischen Angelegenheiten gemäss den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen begrenzt, steht hier klar der Begriff der Regierung mit den Funktionen laufender Beurteilung der innenpolitischen und der internationalen Lage, der Umschreibung grundlegender Ziele und Mittel

staatlichen Handelns und der Sicherstellung der Koordination auf Regierungsebene. Die Akzentverschiebung von der *«obersten vollziehenden und leitenden Behörde der Eidgenossenschaft»* in Artikel 95 der Bundesverfassung mit dem Primat der blossen Exekutive hin zu einer dem staatlichen Handeln die Ziele setzenden Führungsfunktion ist unübersehbar.

Keinen Zweifel über Sinn und Stossrichtung der Formulierung im neuen Organisationsgesetz lässt auch der Expertenbericht zu diesem Erlass offen. Die grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erörterungen zur Kollegialregierung helvetischen Zuschnitts münden in den Schluss aus, dass irgendwo eine handlungsfähige Einheit konstituiert sein muss, *«die die zentrifugalen Tendenzen koordinierend, leitend und integrierend wieder sammelt und zu einer relativ einheitlichen Aktionsgemeinschaft zusammenfügt. Abgesehen von den Aufgaben des Parlaments und der Justiz ist diese handlungsfähige Einheit eben das, was man Regierung nennt. Dabei steht man vor einer echten Alternative: Entweder gelingt es, diese Einheit zu bilden – dann hat der Staat eine Regierung –, oder es gelingt nicht, dann fehlt faktisch die Regierung. Sie wird nur als Handlungseinheit Wirklichkeit. Und nur als Handlungseinheit erfüllt sich die Idee der Regierung.»*

Nicht minder klar als die Forderung nach koordinierender und integrierender Regierungstätigkeit haben die Experten 1971 den Führungsauftrag des Kollegiums über die Departemente hinaus mit der Feststellung umschrieben, dass ein zentrales Organ die Gesichtskreise der einzelnen Ressorts überwinden, in der Sach- und Sozialwertung das Ganze in Betracht ziehen und mit gesammelter politischer Energie Entscheidungen fällen und durchsetzen muss. Handlungseinheit bedeutet Kraft zur klaren Entscheidung.

Diesem Urteil, das etwas idealistisch klingen mag, bleibt im Kern nichts beizufügen. Es kann im wesentlichen nur darum gehen, erneut zu prüfen, wie weit die mit dem neuen Organisationsgesetz unter den von den Experten gesetzten Zielen geschaffenen Entlastungsmöglichkeiten für die Mitglieder des Bundesrates ausreichen, um sie über die Leitung ihrer Departemente hinaus vermehrt freizubekommen für ihre primäre Aufgabe und Verantwortung in der kollegialen Regierungsführung; zu prüfen auch, wo allenfalls noch weitere Entlastungsreserven zu mobilisieren wären.

Die alte Frage einer Erhöhung der Mitgliederzahl des Bundesrates kann in diesem Zusammenhang ausgeklammert bleiben. Einstweilen darf als unbestritten gelten, dass ein solches Vorhaben politisch nicht durchführbar ist. Um wirksame Entlastungen herbeizuführen, müsste eine so grosse Zahl neuer Departemente geschaffen werden, dass sich ein geführtes Kollegium mit starker präsidentialer Spitze und einem Präsidentsdepartement nicht mehr umgehen liesse. Damit wäre zugleich das Kollegialsystem in seiner typisch

schweizerischen Ausprägung durchbrochen; unvermeidlich hätte man sich mit «Waldmann-Komplexen» gegenüber einer ungewohnten Führungsstruktur zu befassen.

Instrumente nutzen und verbessern

Soll die Form der Kollegialregierung trotz unaufhaltsam anwachsenden Anforderungen an die Exekutive im modernen Staat in Verbindung mit der Departementsleitung, die die Mitglieder des Bundesrates immer stärker belastet, aufrechterhalten bleiben – und ein anderer politisch praktikabler und sinnvoller Weg bietet sich nicht an –, so muss die Funktionsfähigkeit auf der Regierungsstufe verbessert werden. Das neue Organisationsgesetz liefert dazu eine Palette von Hilfen, die noch nicht alle voll ausgeschöpft sind.

Da dem Regierungskollegium eine feste institutionelle Spitze fehlt, fällt der Bundeskanzlei als der zentralen Stabsstelle des Gesamtbundesrates und des Bundespräsidenten eine entscheidende Koordinationsaufgabe zu. Sie übt diese Funktion – an vergleichbaren Verhältnissen im Ausland gemessen – mit bescheidenem personellem Aufwand ausgezeichnet aus. Wie in den Departementen stellt sich indessen auch hier die Frage einer Entlastung des Bundeskanzlers im engeren administrativen Bereich, um ihn für wesentlichere koordinierende Aufgaben im Kollegium und als Stütze des Bundespräsidenten vermehrt freizubekommen. Es lässt sich da nicht zuletzt an die Verbindung mit den Kantonen denken. Eine noch bessere Instrumentierung des Bundespräsidenten erscheint auch angezeigt im Blick auf seinen im neuen Organisationsgesetz erweiterten präsidentialen Aufgabenbereich in der Beaufsichtigung der Verwaltung; eine Möglichkeit, die ebenso noch einige nicht voll genutzte Führungsreserven enthalten dürfte, wie die für das Zusammenwirken und für die Effizienz der Kollegialregierung bedeutsame Institution von Ausschüssen des Bundesrates.

Solche Gremien mit vorberatend-konsultativer Funktion sind hervorragend geeignet, die stark departemental vorbestimmten Entscheidungsabläufe breiter abzustützen. Die in institutioneller Zusammensetzung aus drei Mitgliedern im wesentlichen für die sieben Departementsbereiche bestehenden Ausschüsse treten aber offenbar nur sehr selten in Aktion. Das ist bedauerlich. Denn man darf vermuten, dass etwa der Militärausschuss das Panzergeschäft «Leopard» vertiefter hätte vorbereiten und dem Bundesrat die unter viel publizistischem Geräusch bewerkstelligte Korrektur im Parlament ersparen können. Denkbar wäre auch ein über das Departement des Innern hinausgreifender besonderer Ausschuss des

Bundesrates für den Umweltschutz. Unter breiterer Mitwirkung bei den Vorarbeiten liessen sich Massnahmenpakete, etwa zum Schutz des Waldes, im Bundesrat mit mehr Gewicht durchbringen und hernach auch überzeugender in der Öffentlichkeit vertreten, als wenn stets nur das Departement des Innern in Erscheinung tritt. Überdepartementalem Zusammenwirken auf Regierungsebene stehen offensichtlich noch einige Barrieren entgegen. Zielgerecht eingesetzte Ausschüsse des Bundesrates sind ein Instrument, sie zu überwinden, breiter verlagerte Sachkunde in die Beratungen des Bundesrates hineinzubringen und Regierungsentscheide zu ermöglichen, die wirkliche Beschlüsse des Kollegiums sind und nicht bloss kollegiale Zustimmung zu Anträgen der einzelnen Departementschefs zum Ausdruck bringen.

Voraussetzung für das Funktionieren von Ausschüssen des Bundesrates bleibt aber ein erhebliches Mass an Flexibilität und Einsatzbereitschaft der einzelnen Mitglieder. Sollte es schon Wochen dauern, um jeweiligen Sitzungstermine in den überfüllten Agenden unterzubringen, kann von brauchbarer gemeinsamer Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für das Gesamtkollegium kaum noch die Rede sein. Grössere Effizienz der Regierungstätigkeit setzt daher Entlastung in den Aufgabenbereichen der Departementsvorsteher voraus, damit sie sich in vorderster Linie der interdisziplinären führenden Funktion auf Regierungsebene zuwenden können. Solche Entlastung fordert eine entsprechende Instrumentierung im departementalen Arbeitsbereich und, wo immer möglich, einen Abbau unübersehbar gewordener Obliegenheiten, die auf Grund von Artikel 102 und 103 der Bundesverfassung sowie in allzu vielen Gesetzen und Erlassen auf unterer Stufe dem Bundesrat übertragen sind.

Mehr delegieren

Dass der Gesamtbundesrat unter dem Druck einer allzu grossen Zahl administrativer Geschäfte steht, geht zu einem wohl nicht ganz unbedeutenden Teil auch auf Artikel 103 der Bundesverfassung zurück, der für an die Departemente überwiesene Geschäfte grundsätzlich ein Beschwerderecht an den Gesamtbundesrat vorbehält. Es wäre daher zu prüfen, wie weit die geltenden Regelungen für die Beschwerdeverfahren, auch in Gesetzen und weiteren Erlassen, noch praktikabel und für den Bundesrat zumutbar sind. Es erscheint mindestens fragwürdig, wenn der Gesamtbundesrat in einer Verwaltungsbeschwerde gegen einen Entscheid des Zürcher Regierungsrates über die Signalisierung einer Stoppstrasse in Nänikon oder der Aargauer Regierung über die Markierung einer Links-

abbiegespur in Rothrist zuständig ist; ganz abgesehen davon, dass dieser Entscheid von vorneherein nur formal sein kann und auf den Anträgen unterer Verwaltungsstufen beruhen muss. Diese beiden Beispiele mögen genügen.

Bei der Revision des Asylgesetzes sind in einem wesentlichen Bereich Korrekturen im Beschwerdeverfahren erfolgt, weil die in die Tausende gehende Zahl von Rekursen eine Prüfung jedes einzelnen Falles auf Regierungsstufe ohnehin nicht mehr zulässt und das Verfahren letztlich völlig blockiert würde. Vereinfachungen lassen sich auch bei zahlreichen Wahlen denken. Auch wenn es vielfach um blosse Routinegeschäfte geht, belasten sie doch unnötig die administrativen Kanäle in den Bundesrat und die Geschäftslisten.

Mit der Delegation derartiger Kompetenzen an die Departemente sollte, wenn sie voll wirksam sein sollen, die interne Weitergabe an die Bundesämter verbunden sein können. Denn in manchen Fällen ist dem Departementschef ein fundierter Entscheid unabhängig von der Prüfung durch das zuständige Amt doch nicht möglich. In besonderen Fällen wird er sich immer noch einzuschalten wissen.

Einen Verwaltungsaufwand mit erheblichen Entlastungsreserven verursachen die parlamentarischen Vorstösse. Durch ihre ins Unermessliche angewachsene Zahl haben sie so sehr an politischem Gewicht eingebüsst, dass es sich kaum noch rechtfertigt, in jedem einzelnen Fall die Beantwortung grundsätzlich vom Gesamtbundesrat ausgehen zu lassen. In den weit aus meisten Fällen dürfte es sein Bewenden mit einem Bescheid des zuständigen Departementes haben.

Zur eigenen und des Bundesrates Entlastung könnte der Nationalrat beitragen, wenn er die 1979 eingeführte Fragestunde wieder abschaffte. Diese Übung, zur Aktualisierung der Sessionen und vor allem in der Erwartung ins Leben gerufen, dass sie das übermässige Anschwellen der Zahl parlamentarischer Vorstösse vermindern helfe, hat keineswegs gebracht, was man sich von ihr versprach. Sie blockiert lediglich die Mehrzahl der Bundesräte und den Nationalrat zweimal am Montagnachmittag für anderthalb Stunden, die sich zweckmässiger verwenden liessen.

Staatssekretäre als Verwaltungsspitze der Departemente?

Das Organisationsgesetz von 1978 hat den Hebel zur Sicherung einer wirksameren Führungsarbeit im Kollegium sehr gezielt bei den Departementen angesetzt: in der Ausgestaltung aller Generalsekretariate zu kompetenten Stabsstellen, in der Möglichkeit der Beiziehung persönlicher Mitarbeiter

und Berater der Departementschefs, auch ausserhalb des Beamtenrechts, sowie durch die Variante, die zum Teil zahlreichen Ämter eines Departements zu Gruppen zusammenzufassen und auf diese Weise die Führung zu straffen und zu vereinfachen.

Diese Neuerungen sind, mit Ausnahme der Gruppenbildung, die bisher auf das Militärdepartement beschränkt geblieben ist, in allen Departementen weitgehend verwirklicht und haben sich bewährt. Die erhoffte Wende zum eindeutigen Primat des Kollegialprinzips gegenüber der departementalen Verankerung der Mitglieder des Bundesrates konnten sie aber bisher nicht herbeiführen. Daher erhebt sich, auch in einer Motion im Nationalrat, der Ruf nach je einem Staatssekretär in den Departementen. Die Vorstellungen gehen über die beiden Titular-Staatssekretäre hinaus, die als Amtsdirektoren im Departement für auswärtige Angelegenheiten und im Volkswirtschaftsdepartement diese Würde aus protokollarischen Gründen zur Erleichterung ihrer häufigen Auslandkontakte zugesprochen erhalten haben, ohne dass sich ihre Funktion im Departement grundsätzlich ändert. Wo trotzdem gewisse interne Auswirkungen auftreten, sind diese durch besondere personelle Gegebenheiten bedingt.

Soll der Staatssekretär mehr als nur Träger des Titels sein und in der Hierarchie unmittelbar nach dem Departementschef herausgehoben sein, bestehen die beiden Möglichkeiten eines dem Parlament angehörenden parlamentarischen Staatssekretärs oder eines beamteten Staatssekretärs. Die erste Variante mit der Rolle eines politischen Gehilfen des Vorstehers des Departementes im Verkehr mit dem Parlament kommt im schweizerischen Milizsystem kaum in Frage. Wirksam entlasten könnten dagegen beamtete Staatssekretäre als Verwaltungsspitze der Departemente, indem der Departementschef nur noch einen direkt unterstellten Spitzenbeamten hätte. Das Departement wäre von einem Ressortchef geleitet, der sich ausschliesslich mit dieser Aufgabe befassen müsste. Der Departementsvorsteher wäre entlastet im Verwaltungsbereich und könnte so der Forderung nach prioritärer Tätigkeit im Regierungskollegium nachkommen.

Nachteile dieser Lösung lassen sich allerdings nicht übersehen. Virtuell besteht bei einer solchen Spitzengliederung im Departement eine Konkurrenzsituation zwischen dem Departementschef und dem Staatssekretär als dem Exponenten der Verwaltungshierarchie. Der Bundesrat kann, in einer vorwiegend politischen Rolle wirkend, seinen Einfluss auf die Verwaltung einbüßen, und je mehr die Staatssekretäre aller Voraussicht nach auch Eingang in das Regierungskollegium fänden, an Geltung nach aussen in Parlament und Öffentlichkeit verlieren. Das verfolgte Ziel, die Kollegialregierung zu stärken und die Möglichkeit zurückzugewinnen, dass sich die Führungsaufgaben des Bundesrates im Regierungskollegium mit der

Leitung der Departemente verbinden lassen, könnte sich ins Gegenteil umkehren und zu einer Schwächung der Kollegialregierung führen.

Mit den Experten für das neue Organisationsgesetz hatte sich der Bundesrat in seiner Botschaft von 1975 deutlich gegen eine Ausweitung über die Funktion der Titular-Staatssekretäre hinaus ausgesprochen. Die gleiche Auffassung vertritt Bundesrat Georges-André Chevallaz in einer nach seinem Ausscheiden aus der Regierung unter dem Titel «*La Suisse, est-elle gouvernable?*» erschienenen Sammlung von aufschlussreichen Interviews (Editions de l'Aire, Lausanne 1984) mit der entschiedenen Begründung, dass sich die departementalen Führungsaufgaben ohne «*Inflation von Titeln*» erfüllen lassen sollten und von der Einsetzung beamteter Staatssekretäre Unklarheiten in den Verantwortungsbereichen zu befürchten wären.

Herrscht diese Auffassung, wie die dezidierte Stellungnahme von Georges-André Chevallaz anzudeuten scheint, im Bundesrat noch immer vor, werden zunächst einmal die Entlastungsmöglichkeiten voll ausgeschöpft sein, die das neue Organisationsgesetz bereits enthält. Im Bereich der Departemente wäre, den internen Widerständen zum Trotz, die Zusammenfassung von Bundesämtern zu Gruppen anzugehen oder, wo dies sinnvoller erscheint, die koordinierende Funktion der Generalsekretariate weiter zu verstärken. Zusammen mit einer vermehrten Aufteilung von Aufgaben auf tiefere Verwaltungsstufen sollte es möglich sein, wirksame Erleichterungen der Departementschefs zugunsten der eigentlichen Regierungstätigkeit im Bundesratskollegium herbeizuführen. Voraussetzung bleibt immer, wie dies die Experten für das neue Organisationsgesetz festgehalten haben, dass der Bundesrat diese Möglichkeiten konsequent nutzen will.

Masshalten in Ansprüchen des Parlaments

Eine wesentliche Rolle bei der Entlastung der Bundesräte fällt den eidgenössischen Räten zu. Ihr Einvernehmen ist vor allem gefragt, wenn die Bundesräte von der Teilnahme an praktisch allen Sitzungen parlamentarischer Kommissionen entlastet werden, in denen es um Fragen aus ihrem Departementsbereich geht. Zwar besteht die gesetzlich geregelte Möglichkeit der Vertretung durch die Generalsekretäre oder Vorsteher von Ämtern im Einvernehmen mit den Präsidenten der Kommissionen; sie wird aber bisher nur selten ergriffen. Die gleiche Situation ergibt sich bei der unmittelbaren Auskunftserteilung durch Mitarbeiter der Departementschefs im Plenum von Nationalrat und Ständerat. Falsches Prestigebedürfnis des

Parlaments oder einzelner Kommissionen und ihrer Präsidenten sollte in diesen Fällen zweckmässiges und notwendiges Entgegenkommen nicht verhindern. Wenn nötig, wären die gesetzlichen Bestimmungen weiter zu fassen, so dass etwa die Vertretung in Kommissionen ohne vorausgehende Zustimmung des Präsidenten erfolgen könnte. Dass solche Erleichterungen übernutzt würden, ist kaum zu befürchten; da sind für jedes Mitglied des Bundesrates die Kontakte mit dem Parlament zu wichtig.

Schwieriger dürften einfachere Verfahren für die Bewältigung der zu einer Unzahl angewachsenen parlamentarischen Vorstösse und Forderungen nach Berichten oder Untersuchungen sein, die den Bundesrat und die Verwaltung weit über ein vernünftiges Mass hinaus überschwemmen; nicht einfach auch die Aufhebung der unbefriedigenden Fragestunde, auf die bereits hingewiesen worden ist. Praktikable Vereinfachungen bekämen indessen auch der an sich legitim angestrebten Publizitätswirkung der parlamentarischen Vorstösse wesentlich besser als jene unschöne pauschale Abfertigung an den letzten Sessionstagen, mit der man sich einstweilen behilft.

Am Zug ist zunächst der Bundesrat mit der Antwort auf die verschiedenen Motionen. Nicht allein seine Sache ist es aber, die schwerwiegende Frage zu entscheiden, *«ob die Betrachtung und Behandlung der dem Staat zufallenden Probleme im Gefüge der traditionellen Departements- und Ämterordnung genüge, oder ob nicht die interdisziplinären Aufgaben zusätzlich und gleichwertig einer besonders eingerichteten Gesamtschau unterzogen werden sollten»*. Was die Experten für die Reorganisation der Bundesverwaltung im Jahr 1971 mit diesen zurückhaltend grundsätzlich gesetzten Worten im Blick auf das spezifisch schweizerische kollegiale Regierungssystem ausgeführt und in ihrem Gesetzesentwurf in der Richtung einer besser instrumentierten Regierungstätigkeit ein gutes Stück vorangebracht haben, muss auch die eidgenössischen Räte über den Zusammenhang mit den hängigen Motionen hinaus beschäftigen. Erweist sich der mit dem neuen Gesetz vorgegebene Rahmen für die notwendigen Verbesserungen als nicht ausreichend, werden die Instrumente und Verfahren weiter auszubauen sein. Das nach seiner Idee und Anlage gute schweizerische Regierungssystem soll nicht wegen unausgeschöpfter Handlungsfähigkeit zu einem verblassten Idealbild absinken.