

"Regierungsreform": Vorgehen, Stand und Perspektiven. - Zum Entwurf eines neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG)

GIOVANNI BIAGGINI¹

1. Zum Kontext des aktuellen Reformvorschlags des Bundesrates

1.1 Das Reformkonzept des Bundesrates

Am 20. Oktober 1993 verabschiedete der Bundesrat Entwurf und Botschaft zu einem neuen Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)². Damit tritt ein Reformprozess, der zu Beginn der 90er Jahre ausgelöst und seither von der interessierten Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt wurde, in eine entscheidende Phase. Den Ausgangspunkt bildeten verschiedene parlamentarische Vorstöße³, die aus Sorge um die Leistungsfähigkeit und Funktionstauglichkeit von Regierungsorgan und Regierungssystem eingereicht worden waren und eine grundlegende

¹ Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Das Manuskript wurde Mitte Februar 1994 abgeschlossen (vgl. die Nachbemerkungen am Ende des Beitrags).

² BBl 1993 III 997ff. (im folgenden zitiert als: Botschaft RVOG).

³ Hervorzuheben sind die parlamentarische Initiative Rhinow (90.231) und die gleichlautende Motion der FDP-Fraktion (90.435), welche die unverzügliche Einleitung von Reformen verlangen und verschiedene mögliche Modelle zur Diskussion stellen; vgl. im weiteren die parlamentarischen Initiativen Vollmer (90.249) und Jaeger (91.428), welche den Übergang zu einem Konkurrenzsystem nach dem Muster parlamentarischer Regierungssysteme fordern, sowie eine Motion Kühne (90.401), welche die Erhöhung der Zahl der Bundesräte sowie eine Stärkung der Führungs- und Koordinationsfunktion des Bundespräsidenten verlangt. Vgl. die Auflistung in Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1008f.

Überprüfung der Führungsstrukturen auf Bundesebene verlangten. Mit der einzuleitenden umfassenden Reform soll der Regierungsprozess, der nicht nur an das Regierungsorgan höchste Anforderungen stellt, eine zeitgemässe, helvetisch-massgeschneiderte Struktur erhalten, die es erlaubt, den Herausforderungen einer zunehmend komplexen und interdependenten, pluralisierten und internationalisierten, durch neuartige Konfliktlinien geprägten Umwelt entgegenzutreten⁴.

Das neue Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, welches das geltende Verwaltungsorganisationsgesetz (VwOG) aus dem Jahre 1978 ablösen soll, ist ein *erster Schritt* auf dem Weg zu dieser umfassenden Reform der staatlichen Führungsstrukturen, die auch vom Bundesrat als notwendig erachtet wird. Die Vorlage des Bundesrates will erklärermassen nicht eine "endgültige" Antwort auf die vorgetragenen Reformanliegen geben. Mit der "Reform 1993", wie die bundesrätliche Botschaft diesen ersten Schritt bezeichnet, wird vielmehr eine rasche Optimierung der Führungsstrukturen und -instrumente im Bereich der Regierung auf der Grundlage und im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts angestrebt. An diese *Phase I* der Regierungsreform soll sich - wie in der Botschaft angekündigt wird - eine *zweite Reformphase* anschliessen, die im Unterschied zur "Reform 1993" auch die Verfassungsstufe erfassen wird und eine tiefgreifende Reform der Führungsinstitutionen des Bundes, eine eigentliche *Staatsleitungsreform* also, beinhalten soll⁵.

Als oberstes Ziel der "Reform 1993" nennt der Bundesrat die *Stärkung der Regierungsfunktion und des Bundesratskollegiums*⁶. Diesem Ziel

⁴ Zu den mannigfachen Beanspruchungen der Regierung im Staat der Gegenwart vgl. Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB), Zwischenbericht über Abklärungen betreffend die Führungsstrukturen des Bundes - Notwendigkeit und Kriterien einer Regierungsreform. Modelle des Regierungssystems (vom 23.11.1991), BBl 1992 II 1018ff., insb. 1032ff. Im weiteren vgl. etwa Martin BREITENSTEIN, Reform der Kollegialregierung, Diss. Basel, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 3ff., sowie (aus politikwissenschaftlicher Sicht) Raimund E. GERMANN, Staatsreform, Bern/Stuttgart/Wien 1994, insb. S. 149ff.

⁵ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1044ff. sowie hinten Ziff. 3.

⁶ Zu den Kriterien und Zielsetzungen einer Regierungsreform im allgemeinen und der "Reform 1993" im besonderen - Stärkung des Kollegialprinzips, Aktualisierung des Departementalprinzips, erhöhte Flexibilität der Organisationsstrukturen, Stärkung der Koordination, Schaffung einer neuen Art von Staatssekretären, Reorganisation der Bundesverwaltung - vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1017ff., 1032ff.

sollen einerseits Massnahmen dienen, welche sich auf den Führungsprozess im unmittelbaren Umfeld des Regierungskollegiums beziehen. Andererseits soll durch *Entlastungsmassnahmen* erreicht werden, dass den einzelnen Regierungsmitgliedern genügend Zeit und Kraft für die Kollegiumsarbeit zur Verfügung stehen. Die zentralen institutionellen Neuerungen des Gesetzesentwurfs sind die *Erweiterung der Organisationskompetenzen des Bundesrates* und der einzelnen Regierungsmitglieder sowie die *Schaffung eines neuartigen Typus des Staatssekretärs*, der sich in Status und Funktion in mehrfacher Hinsicht vom heutigen beamteten Titularstaatssekretär (Art. 64 VwOG) unterscheiden soll.

1.2 *Semper reformanda*: Regierungsreform als wiederkehrende Herausforderung und Aufgabe

Leistungsfähigkeit und Funktionstüchtigkeit des Regierungsorgans wurden und werden angesichts einer sich wandelnden Wirklichkeit immer wieder in Frage gestellt. Die Überprüfung und Anpassung der staatlichen Führungsstrukturen bildet im modernen Staatswesen eine Daueraufgabe. Die Geschichte des schweizerischen Bundesstaatsrechts ist denn auch reich an Ideen und Bestrebungen, die Organisation und Arbeitsweise der Regierung und der ihr zudienenden Bundesverwaltung zu reformieren⁷. Den letzten grösseren Reformschritt markiert der Erlass des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978, das eine Antwort auf die Herausforderungen jener Zeit zu geben versuchte⁸. Herausgewachsen aus den intensiven Studien der Expertenkommissionen Hongler und Huber verwirklichte das VwOG zahlreiche Reformanliegen im Bereich der Führungsstrukturen wie der Organisationsgewalt und lieferte die Grundlage für eine Neugliederung der Bundesverwaltung⁹. Auf Reformen der Ver-

⁷ Vgl. den historischen Überblick im Anhang zum Bericht der Expertenkommission für die Totalrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesverwaltung ("*Huber-Bericht*"), Bern 1971. - Zur Revision von Art. 103 Abs. 2 BV im Jahre 1914 vgl. Alfred KÖLZ, *Kommentar BV*, Art. 103 Abs. 2/3, Rz. 1ff.

⁸ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates vom 12.2.1975 über die Reorganisation der Bundesverwaltung (Botschaft VwOG), BBl 1975 I 1453ff., sowie Christian FURRER, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, Bern 1986.

⁹ Gesetzliche Verankerung von Grundsätzen betreffend Stellung und Funktion des Bundesrates; verstärkter Einsatz von Stabsstellen und Koordinationsorganen; Vertretung der Mitglieder des Bundesrates in den parlamentarischen Kommissionen; ge-

fassungsstufe - wie namentlich eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder von sieben auf neun oder elf - war nach eingehender Erörterung verzichtet worden¹⁰. Im Verlaufe der 80er Jahre wurde eine ganze Reihe von Massnahmen unterhalb der Gesetzesstufe eingeleitet und verwirklicht, die eine weitere Entlastung der Regierungsmitglieder zugunsten ihrer staatsleitenden Kollegiumsobligationen bewirkte. Eine Teilrevision des VwOG im Jahre 1991, die auf den 1. März 1992 in Kraft gesetzt werden konnte, ermöglicht die Übertragung von Linienfunktionen an die Generalsekretäre der Departemente (Art. 49 Abs. 2) und erweitert die Möglichkeit, den Titel des Staatssekretärs zu verleihen (Art. 64 Abs. 2)¹¹. Die vom Bundesrat unterbreitete "Reform 1993" reiht sich ein in diese permanenten Bemühungen, die Regierungstätigkeit zu gewährleisten und zu optimieren, und schöpft aus deren Ideen- und Erfahrungsschatz.

Die "Reform 1993" ist im übrigen nicht das einzige aktuelle Vorhaben, das den staatsleitenden Prozess zu erneuern sucht. Sie wird vielmehr umrahmt von verschiedenen jüngst verwirklichten oder aktuell diskutierten Reformbestrebungen, deren Staatsleitungsbezug offenkundig ist. Zu nennen ist hier zunächst der Reformbereich Parlament. Erste Schritte zur Parlamentsreform konnten bereits in die Tat umgesetzt werden, so eine Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes, die unter anderem eine Regelung der Mitwirkungsrechte der Eidgenössischen Räte und ihrer Kommissionen im Bereich der Auswärtigen Angelegenheiten mit sich brachte (Art. 47 bis a GVG). Andere Neuerungen wurden in der Volksabstimmung vom 27. September 1992 verworfen¹². Weitere Reformmöglichkei-

setzliche Verankerung von Organisationsgrundsätzen; gesetzliche Grundlage für die Bildung von Gruppen; Einführung des Titels "Staatssekretär" usw. - Vgl. FURRER (Fn 8), S. 22.

¹⁰ Vgl. insb. die Ausführungen in der Botschaft VwOG (Fn 8), BBl 1975 I 1464ff.

¹¹ Der Vorsteher der Gruppe für Wissenschaft und Forschung wurde per 1.3.1992 als zusätzlicher (dritter) Titularstaatssekretär eingesetzt. Von der neuen Möglichkeit, den Titel eines Staatssekretärs für Kontakte auf der internationalen Ebene vorübergehend zu verleihen, wurde bereits verschiedentlich Gebrauch gemacht.

¹² Von einer Mehrheit der Stimmberechtigten deutlich abgelehnt wurden eine Änderung (vom 4.10.1991) des Bundesgesetzes über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) sowie das Bundesgesetz (vom 4.10.1991) über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und der Mitglieder der eidgenössischen Räte (Infrastrukturgesetz).

ten werden zur Zeit von den Staatspolitischen Kommissionen der Eidgenössischen Räte geprüft. Die Stärkung der *Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone* am Entscheidungsprozess auf Bundesebene ist Gegenstand von Erörterungen im Rahmen des Kontaktgremiums Bund-Kantone beziehungsweise im Rahmen der kürzlich gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen. Staatsleitungsrelevante Neuerungen im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit werden in der im Juli 1993 eingesetzten Expertenkommission für die *Reorganisation der Bundesrechtspflege* diskutiert. Im Januar 1994 wurde das Vernehmlassungsverfahren über eine parlamentarische Initiative eröffnet, die eine Änderung der Wählbarkeitsvoraussetzungen des Bundesrates anstrebt (Aufhebung der sog. Kantonsklausel durch Streichung von Art. 96 Abs. 1 Satz 2 BV).

1.3 Der Reformprozess als Teil des staatsleitenden Dialogs

Die Suche nach zeitgemässen staatlichen Führungs- und Organisationsstrukturen betrifft heute offenkundig nicht allein den Bereich der Regierung. Die Regierungsreform stellt sich daher nicht nur als eine Daueraufgabe dar, sondern auch als Teil eines umfassenderen Reformprozesses, der unter verschiedenen Blickwinkeln die *Staatsleitung*¹³ insgesamt ins Auge fasst. Die Aufgabe "Regierungsreform" kann unter diesen Bedingungen nicht isoliert angegangen werden und ist abzustimmen auf die sich in anderen Bereichen abzeichnenden Reformbedürfnisse und -bestrebungen. Zwar muss dem Bundesrat in Sachen Regierungsreform allein schon aus Gründen der Sachkompetenz und um der späteren Implementation der Reformschritte willen eine zentrale und führende Rolle im Reformprozess zufallen. Angesichts der vielfältigen Interdependenzen im Verhältnis zwischen der Exekutive und den übrigen staatsleitenden Behörden erscheint es indessen sinnvoll und wünschenswert, dass die Landesregierung als hauptsächlicher "Reformträger" bereits in der Phase der vorentscheidenden inhaltlichen Weichenstellungen den *Dialog* mit den weiteren betroffenen staatsleitenden Organen sucht.

¹³ Zum Begriff der Staatsleitung im Kontext der schweizerischen Bundesverfassung vgl. Bernhard EHRENZELLER, *Legislative Gewalt und Aussenpolitik*, Basel/Frankfurt a.M. 1993, S. 133ff.; David JENNY, *Der Begriff der Staatsleitung und die Schweizerische Bundesverfassung*, Basel/Frankfurt a.M. 1988, insb. S. 78ff.

Dieser Grundgedanke der Öffnung des Reformprozesses und des Dialogs widerspiegelt sich in verschiedenen Schritten, die das zu Beginn der 90er Jahre ausgelöste Reformvorhaben bisher durchlaufen hat. So wurden die Reformvorschläge des Bundesrates nicht allein in der "stillen Kammer" der Verwaltung ausgearbeitet, sondern massgeblich durch eine verwaltungsexterne Expertengruppe, die "Arbeitsgruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB)"¹⁴ geprägt. Diese erhielt im November 1990 vom Bundesrat den umfassenden Auftrag, das gesamte Regierungs- und Gesetzgebungssystem im Hinblick auf die Herausforderungen der 90er Jahre zu überprüfen sowie Szenarien auszuarbeiten und Vorschläge zur Verbesserung der Führungsstrukturen des Bundes zu entwickeln. Ausserdem sollte die Expertengruppe den Bundesrat in allen Fragen beraten, die sich aus der Behandlung der parlamentarischen Vorstösse betreffend die Regierungs- und Verwaltungsreform ergeben. Rasch konzentrierten sich die Arbeiten der AGFB auf die Evaluation verschiedener möglicher Regierungssysteme. Der Bundesrat war nämlich mit der ständerätlichen Spezialkommission Huber, der inzwischen die Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow vom 20. März 1990 (90.231) betreffend Regierungsreform übertragen worden war, übereingekommen, dass der Bundesrat bis Ende des Jahres 1991 einen ersten Bericht vorlegt, der die Optionen darlegen sowie Vorschläge für das weitere Vorgehen formulieren soll. Die AGFB wurde vom Bundesrat beauftragt, diesen Zwischenbericht zu verfassen. Der Zwischenbericht der AGFB vom 23. November 1991, welcher der Kommission Huber zugeleitet und auch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde¹⁵, analysiert die Notwendigkeit und die Kriterien einer Regierungsreform und skizziert fünf mögliche Modelle für ein künftiges schweizerisches Regierungssystem: die Entlastung der Mitglieder des Bundesrates durch Departementsdirektoren (Modell A), die Erhöhung der Zahl der Bundesräte unter gleichzeitiger Stärkung des Präsidiums (Modell B), die zweistufige Ausgestaltung der Exekutive (Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien; Modell C), das parlamentarische Regierungsmodell (Modell D) sowie das präsidentielle Regierungssystem (Modell E). Dieser Zwischenbericht sowie weitere

¹⁴ Die AGFB setzt sich zusammen aus den Professoren Kurt EICHENBERGER (Basel, Präsident), Cuno PÜMPIN (St.Gallen), Marco BORGHI (Fribourg) und Walter BUSER (alt Bundeskanzler, Mitglied seit 1.7.1991). Die AGFB wurde durch Mitarbeiter der Bundesverwaltung unterstützt, zu denen auch der Verfasser dieses Beitrags gehörte.

¹⁵ AGFB, Zwischenbericht (Fn 4), BBl 1992 II 1018ff. Zu den fünf Modellen des Zwischenberichts vgl. auch Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1021ff.

von der AGFB erarbeitete Grundlagenpapiere dienten dem Bundesrat als Entscheidungsgrundlage für inhaltliche Weichenstellungen und für die Festlegung des weiteren Vorgehens. In mehreren Konkretisierungsschritten schälte sich eine Präferenz des Bundesrates für die "Modellfamilie A/C" bzw. das Modell B¹⁶ sowie die Aufteilung des Reformprozesses in zwei Phasen ("Reform 1993" und "Staatsleitungsreform") heraus. Im November 1992 erteilte der Bundesrat der AGFB - einer verwaltungsexternen Expertengruppe also! - den Auftrag, unter Mitwirkung der Bundeskanzlei Gesetzesvorlage und Botschaft betreffend die "Reform 1993" auszuarbeiten. Für die Verabschiedung der Botschaft durch den Bundesrat wurde der Oktober 1993 ins Auge gefasst, um die Option einer Inkraftsetzung des neuen Gesetzes spätestens auf Beginn der neuen Legislatur, d.h. noch vor Ende 1995, offen zu halten und insbesondere um dem Erstrat (Ständerat) eine Beratung der Vorlage noch in der folgenden Dezembersession zu ermöglichen¹⁷.

Die Kommission Huber - die zum "parlamentarischen Gesprächspartner" des Bundesrates in Sachen Regierungsreform avancierte - liess sich über die Zwischenschritte und Ergebnisse regelmässig orientieren und führte ihrerseits im Spätsommer 1992 Expertenhearings zur Frage der Gestaltung des Regierungsorgans durch. Der Gedanke der Fortführung des Reformprozesses in zwei Phasen und die vorläufige Konzentration auf Reformen unterhalb der Verfassungsstufe wurden von der Kommission Huber in zustimmendem Sinne zur Kenntnis genommen. Sie unterstrich indessen zugleich die Notwendigkeit und Dringlichkeit weiterführender Reformen.

Im Verlaufe des Jahres 1992 schalteten sich auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates und der Nationalrat selbst in den Reformdialog ein. Die Staatspolitische Kommission hatte sich mit den beiden parlamentarischen Initiativen Vollmer (90.249) und Jaeger (91.428)

¹⁶ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1025f. Zu den Gründen für die Ablehnung des Modells D vgl. die Botschaft RVOG (Fn 2), a.a.O., 1026f. sowie die im Anhang zur Botschaft RVOG abgedruckte Studie der AGFB "Zur Frage der Wünschbarkeit des Übergangs zu einem parlamentarischen Regierungssystem" (a.a.O., 1112ff.), auf die der Bundesrat seinen Entscheid stützt. Zur Ablehnung des Modells E vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), a.a.O., 1027f.

¹⁷ Die Behandlung im Plenum des Ständerates ist nunmehr für die Frühjahrsession 1994 vorgesehen.

zu befassen, in welchen der Übergang zu einem Konkurrenzsystem nach dem Muster parlamentarischer Regierungssysteme gefordert wurde. Die Kommission beschloss im Februar 1992, die beiden Initiativen nicht zu unterstützen; sie reichte indessen ein Postulat ein (ad 90.249), das den Bundesrat auffordert, neben den vom Bundesrat bevorzugten Modellen auch das Modell D gemäss Zwischenbericht der AGFB (parlamentarisches Regierungssystem) gleichberechtigt in die weitere Prüfung einzu beziehen. In der Junisession 1992 beschloss der Nationalrat, den beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben; gleichzeitig überwies er das Postulat seiner Staatspolitischen Kommission¹⁸.

Am 1. Juni 1993 nahm der Bundesrat vom Vorentwurf für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Kenntnis. Angesichts der Dringlichkeit der "Reform 1993" und um eine rasche Aufnahme der parlamentarischen Beratungen zu ermöglichen, beschloss er gleichzeitig, lediglich eine abgekürzte Vernehmlassung in Form des konferenziellen Verfahrens durchzuführen und den Kreis der Vernehmlassungsteilnehmer auf die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien zu beschränken. Überdies wurde den Kantonen informell Gelegenheit zur Vernehmlassung gegeben¹⁹. Mit der Verabschiedung von Entwurf und Botschaft für ein neues Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz und der Identifizierung der Reformbereiche für die Staatsleitungsreform²⁰ wurde das Projekt Regierungsreform im Oktober 1993 einen entscheidenden Schritt weitergeführt. Rückblickend zeigt der bisher durchlaufene Reformprozess verschiedentlich die Züge eines *staatsleitenden Dialogs* zwischen dem Bundesrat als "oberster vollziehender und leitender Behörde der Eidgenossenschaft" (Art. 95 BV) und der Bundesversammlung als "oberster Gewalt des Bundes" (Art. 71 BV), eines Dialogs, der für die unmittelbar Beteiligten gewiss nicht immer leicht zu führen war, was indessen letztlich nicht überraschen kann, wenn man sich die wechselvollen Erfahrungen aus anderen Bereichen vergegenwärtigt, in denen sich Regierung und Parlament staatsleitend begegnen: anlässlich

¹⁸ Das Anliegen des Postulats wird mit der erwähnten Studie zum Modell D (parlamentarisches Regierungssystem) erfüllt (vgl. Fn 16).

¹⁹ Zu den Ergebnissen des Vernehmlassungsverfahrens vgl. Botschaft (Fn 2), BBl 1993 III 1052ff.

²⁰ Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1044ff.; vgl. dazu hinten Ziff. 3.

der Geschäftsprüfung²¹, im Bereich des Staatshaushalts²², bei Vorbereitung und Beratung staatsleitender Rechtssetzungsakte oder - jüngst institutionalisiert - im Bereich der Aussenpolitik²³.

2. Schwerpunkte der "Reform 1993"

2.1 Strukturierung des Regierungsprozesses

2.1.1 Regierungsgrundsätze

Anders als es der bescheidene Gesetzestitel vermuten lässt, ist das RVOG in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Fassung weit mehr als ein "blosses" Organisationsgesetz für Regierung und Verwaltung. Wie schon das geltende VwOG kodifiziert und strukturiert der Gesetzesentwurf wesentliche Aspekte des Regierungsprozesses. Das künftige RVOG wird dabei in manchem die Funktion eines verfassungsergänzenden Gesetzes übernehmen, das die unvollständige Verfassungsurkunde komplettiert und fortschreibt; es ist denn auch selbst über weite Strecken im "grundsatzartigen" Normierungsstil einer Verfassung formuliert. Wollte man die grundlegenden Normen, die den schweizerischen Regierungsprozess konstituieren, zu einer *Magna Charta des Regierungsprozesses* zusammenfügen, so wären - neben den Verfassungsnormen über die Bundesbehörden (Art. 71 ff. BV) sowie verschiedenen Vorschriften des

²¹ Zum "staatsleitenden Gespräch" im Kontext der Verwaltungskontrolle vgl. Philippe MASTRONARDI, *Kriterien der demokratischen Verwaltungskontrolle*, Basel/Frankfurt a.M. 1991, insb. S. 601ff.

²² Vgl. Heinrich KOLLER, *Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftlenkung*, Basel/Frankfurt a.M. 1983, S. 312ff.

²³ Vgl. Art. 47^{bis} a GVG. Zum Zusammenwirken von Exekutive und Legislative im Bereich der Aussenpolitik eingehend EHRENZELLER (Fn 13), insb. S. 283ff.

Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG)²⁴ - gewiss auch die einschlägigen Bestimmungen des künftigen RVOG einzubeziehen.

Die Verfassungsnahe des RVOG wird im übrigen dadurch unterstrichen, dass Art. 1 E-RVOG - anknüpfend an den Wortlaut von Art. 95 BV, aber in zeitgemässer Akzentuierung - den Bundesrat als oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft bezeichnet²⁵ und dass die - im Rahmen der "Reform 1993" bewusst (noch) nicht zur Debatte gestellte - "Siebenzahl" auch auf Gesetzesstufe verankert wird. Mit der Bundesverwaltung, die in der geltenden Bundesverfassung von 1874 nur marginal angesprochen und gemessen an ihrer faktischen Machtstellung im entfalteten Sozial-, Leistungs- und Infrastrukturstaat²⁶ sträflich vernachlässigt wird, befasst sich der Gesetzesentwurf an prominenter Stelle (Art. 2 E-RVOG). Auch andernorts versucht der bundesrätliche Entwurf, vom Verfassungsgeber Vernachlässigtes oder Versäumtes nachzuholen. So formuliert der Gesetzesentwurf *Grundsätze* der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit (Art. 3 E-RVOG) und statuiert in verfassungsrechtlicher Manier die (nicht mit unmittelbaren Sanktionen verknüpfte) *politische Verantwortlichkeit* des Regierungskollegiums hinsichtlich der Wahrnehmung der Regierungsfunktionen (Art. 4 E-RVOG) sowie die politische Verantwortlichkeit der einzelnen Regierungsmitglieder (Art. 36 Abs. 1 E-RVOG). Den Charakter des RVOG als "verfassungsnahe" Regelung unterstreicht sodann der Versuch einer aktualisierten Aufzählung der zentralen Regierungsobliegenheiten (Art. 6 E-RVOG), ein Versuch, der angesichts der hinlänglich bekannten Schwierigkeiten, das Regieren als Funktion und Aufgabe zu definieren, als geglückt bezeichnet werden darf. Der verfassungsrechtliche Katalog der Regierungsaufgaben (Art. 95, Art. 102 BV) wird durch die neue Bestimmung, die auch einer zeitgemässen Verfassungsurkunde zweifellos gut anstünde, in *eigenständiger Weise ergänzt* und *fortgeführt*. Im Vergleich zur Umschreibung der Obliegenheiten der Regierung in Art. 3 des geltenden VwOG springen ins Auge:

²⁴ Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (vom 23.3.1962; SR 171.11).

²⁵ Art. 95 BV nennt die Regierungsfunktionen in umgekehrter Reihenfolge.

²⁶ Zur "Hochleistungsverwaltung des entfalteten Sozialstaates" vgl. den gleichnamigen Beitrag von Kurt EICHENBERGER in der *Festschrift Häfelin* (Zürich 1989), S. 443ff.

- die stärker prozessbezogene, "dynamischere" Umschreibung der zentralen Obliegenheiten im eigentlichen *Regierungsprozess* (Abs. 2: Bestimmung der Regierungspolitik durch Festlegung von klaren Zielen und Strategien; Verantwortung der Regierung für wirkungsvolle und zeitgerechte Durchsetzung der Regierungspolitik);
- die spezielle Erwähnung der *Selektionsfunktion* (Abs. 3: Berufung geeigneter Führungskräfte; Verantwortung für die *human resources*);
- die Betonung der *Kommunikationsfunktion* der Regierung (Abs. 4: Pflege der Verbindung mit der Öffentlichkeit; vgl. auch Art. 11 E-RVOG);
- die Hervorhebung der *Integrationsfunktion* der Regierung (Abs. 5).

Auch wenn die normative Substanz des Katalogs der Regierungsobliegenheiten wesensgemäss gering ist, wird diese Bestimmung - nicht anders als der Katalog der Regierungsobliegenheiten des geltenden Rechts - der Regierungspraxis gute Dienste leisten und ihren Hauptzweck, leitbildhaft die wesentlichen, prioritär wahrzunehmenden (Art. 6 Abs. 6 E-RVOG) Aufgaben des Regierungskollegiums herauszuheben, nicht verfehlen.

2.1.2 Regierungskollegium

Im weiteren versucht der Gesetzesentwurf, die *Prozesshaftigkeit* des Regierens - durch Rechtsnormen naturgemäss nur schwer fassbar und im geltenden Recht normativ kaum erfasst - im Rahmen des Möglichen darzustellen. Regieren als Problemlösungsprozess setzt nicht nur eine laufende Lagebeurteilung und die Festlegung von Zielen und Strategien (Art. 6 E-RVOG) voraus. Darüber hinaus ist auch dazu Sorge zu tragen, dass die wesentlichen Entscheidungen zur Festlegung und Umsetzung der Regierungspolitik zeitgerecht getroffen werden und dass diese Entscheidungen *inhaltlich* tatsächlich durch das Regierungskollegium geprägt werden, entsprechend dem Kollegialprinzip als dem normativen Leitbild der Verfassung (Art. 95 und Art. 103 Abs. 1 BV)²⁷, dessen Stär-

²⁷ Vgl. Kurt EICHENBERGER, *Kommentar BV*, Art. 95, Rz. 29ff., sowie Art. 103 Abs. 1, Rz. 12ff.; Heinrich ÜBERWASSER, *Das Kollegialprinzip. Seine Grundsätze und Kon-*

kung ein zentrales Anliegen der "Reform 1993" bildet²⁸. Impulsgebung wie Inhaltsprägung sollen vom Bundesrat als Kollegium ausgehen. Die Kernpunkte der Regierungspolitik sind im kollegialen Diskurs zu entwickeln. Das Regierungskollegium darf nicht zu einem "ratifizierenden" und schlichtenden Gremium denaturieren, das lediglich die Vorlagen der einzelnen ressortzuständigen Regierungsmitglieder sanktioniert und zu Regierungsbeschlüssen erhebt und gegebenenfalls Konflikte zwischen den einzelnen Ministerien schlichtet. Der Stärkung des Kollegiums dienen verschiedene verfahrensmässige Vorkehren, die den politischen Entscheidungsprozess strukturieren. Entscheidungen "von wesentlicher Bedeutung oder von politischer Tragweite" sind zwingend im Kollegium zu treffen, d.h. im Rahmen einer *Sitzung* des Bundesrates (wie sie üblicherweise wöchentlich abgehalten wird). Zu dieser Kategorie von Entscheidungen zählen von Gesetzes wegen "insbesondere die Festlegung der Regierungspolitik, grundlegende Planungen, wegleitende Beschlüsse in Rechtsetzungsverfahren und Finanzangelegenheiten sowie wichtige Personalentscheide"; für Geschäfte, die weder von wesentlicher Bedeutung noch von politischer Tragweite sind, kann neu ein *schriftliches Beschlussverfahren* vorgesehen werden (Art. 12 E-RVOG), von dem man sich, bei entsprechender Handhabung, eine erhebliche Entlastung der reichbefrachteten Traktandenlisten der Regierungssitzungen erhoffen darf²⁹. Das Regierungskollegium wird zudem mit Nachdruck dazu aufgefordert, bei bedeutsamen Regierungsgeschäften (im Sinne des Art. 12 E-RVOG) den präparierenden Verwaltungseinheiten "die inhaltlichen Ziele und den Rahmen" vorzugeben, an denen diese ihre Vorbereitungsarbeiten auszurichten haben (Art. 13 E-RVOG). Mit dieser gesetzlichen Heraushebung der wegweisenden Grundsatz- und Zwischenentscheidungen löst sich der Gesetzesentwurf von der gewohnten, das rechtswissenschaftliche Denken prägenden Perspektive des verfahrensabschliessenden Aktes und veranschaulicht die prozedurale Wirklichkeit des politischen Entscheidungsprozesses auf der Stufe des Regierungskollegiums.

kretisierungen im Bereiche von Regierung und Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Bundesrates, Basel/Frankfurt a.M. 1989.

²⁸ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 999.

²⁹ Der Anwendungsbereich ist im Vergleich zum heutigen funktionalen Äquivalent, der Präsidalverfügung (Art. 23 VwOG), wesentlich weiter. Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1068.

Neu stellt das Gesetz ausdrücklich die beiden bereits aus der heutigen Regierungspraxis bekannten Foren der *Klausurtagung* und der *Aussprache* zur Verfügung (Art. 16 E-RVOG). Das Regierungskollegium soll sich - wie die Botschaft anschaulich formuliert - "gewissermassen periodisch aus dem Tagesgeschäft zurückziehen"³⁰ und sich frühzeitig, intensiv und fundiert mit "Fragen von weitreichender Bedeutung" auseinandersetzen. Diese kollegiale Strategieschöpfung soll in wegweisende Festlegungen für die weitere Tätigkeit von Regierung und Verwaltung ausmünden. Der Gesetzesentwurf kodifiziert hier ein Instrumentarium, das bereits in der heutigen Regierungspraxis zur Anwendung gelangt. Die vorgeschlagene Neuregelung bezweckt indessen mehr als nur eine Anpassung des geschriebenen Rechts an die Regierungswirklichkeit. In der Kodifikation manifestiert sich vielmehr auch das Anliegen, das bisher Praktizierte zu intensivieren. Die durch entlastende Massnahmen gewonnenen Freiräume sind für die kollegiale Diskussion und Impulsgebung zu nutzen.

Deutlicher als das geltende VwOG hebt der Gesetzesentwurf die wichtige Rolle des Bundespräsidenten bei der Leitung des Bundesratskollegiums hervor (Art. 24 E-RVOG)³¹. Auch wird die unterstützende und koordinierende Funktion des Bundeskanzlers besser sichtbar gemacht, die er als "Stabschef" der Regierung (so nunmehr ausdrücklich Art. 29 Abs. 1 E-RVOG) und "rechte Hand" des Bundespräsidenten im Regierungsprozess wahrzunehmen hat (Art. 29 und Art. 31 E-RVOG). Neu statuiert der Gesetzesentwurf gewisse Führungsgrundsätze für die Stufe Regierung sowie für die Stufe Departement (Art. 8 sowie Art. 35 E-RVOG). Schliesslich stellt der Gesetzesentwurf für die Bearbeitung wichtiger departementsübergreifender Aufgaben, die zeitlich befristet sind, das Instrument der überdepartementalen Projektorganisation zur Verfügung (Art. 60 E-RVOG), die namentlich auch für den staatsleitenden Problemlösungsprozess fruchtbar gemacht werden kann und der Gefahr einer das Kollegialprinzip schwächenden Dominanz departemen-

³⁰ Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1072.

³¹ Eher symbolischer Natur ist die neue innere Systematik des Gesetzeskapitels über den Bundespräsidenten: Vorangestellt werden neu die (Leitungs-) Funktionen des Bundespräsidenten im Kollegium (Art. 24 E-RVOG) sowie seine Entscheidungsbefugnisse (Art. 25 E-RVOG); die repräsentativen Funktionen, im geltenden VwOG noch an erster Stelle erwähnt (Art. 19 und Art. 20 VwOG), beschliessen nunmehr den gesetzlichen Aufgabenkatalog (Art. 27 und Art. 28 E-RVOG).

talen Ressortdenkens in der (vor)prägenden Phase der Entscheidungspräparation entgegenwirkt.

2.1.3 Reformbereitschaft

Die dem Regierungsprozess gewidmeten Vorschriften des Gesetzesentwurfs tragen als "offen" formulierte, sanktionslose Normen wesensgemäss keine Wirksamkeitsgarantie in sich. Die "Pflicht zum Kollegium" lässt sich nur begrenzt in Rechtsnormen fassen. Auch lässt sich nur schwer vorhersagen, inwieweit die modifizierten beziehungsweise neu gesetzlich verankerten, verfahrensmässigen Vorkehren effektiv eine bessere Strukturierung des Regierungsprozesses und eine Stärkung des Regierungskollegiums herbeiführen werden. Der Erfolg der Reform wird in hohem Masse von der Bereitschaft der beteiligten Personen abhängen, die im Gesetz angelegten Möglichkeiten in der gelebten Regierungspraxis zur Entfaltung zu bringen. Insofern kann die Setzung von neuen Rechtsnormen nur einen begrenzten Beitrag zur Regierungsreform leisten³².

"Jede Reform ist soviel wert wie das, was man aus ihr macht. Diesbezüglich liegt im geltenden Recht noch einiges brach", resümierte alt Bundeskanzler Karl Huber in einer differenzierenden Zwischenbilanz die praktische Implementation der Reform, die mit dem Erlass des Verwaltungsorganisationsgesetzes von 1978 angestrebt worden war³³. Es ist zu hoffen, dass der "Reform 1993" dereinst eine positivere erste Zwi-

³² "Zur Funktion des Rechts für die Reform staatlicher Institutionen" vgl. den gleichnamigen Sammelband (hrsg. von Georg MÜLLER et al.; Basel/Frankfurt a.M. 1993) mit den Referaten und Diskussionen anlässlich des Symposiums zur Feier des 70. Geburtstages von Prof. Kurt Eichenberger.

³³ Vorwort, in: FÜRER (Fn 8), 8. - Als typisches Beispiel dafür wird meist angeführt, dass der Bundesrat entgegen dem Regelungsauftrag in Art. 18 VwOG bis heute für sich keine Geschäftsordnung erlassen hat, so dass die Arbeitsweise des Kollegiums gegenwärtig durch gewisse punktuelle Beschlüsse sowie im wesentlichen durch die Übung bestimmt wird (vgl. HUBER, a.a.O., 7; FÜRER, a.a.O., 58). Nicht ausgeschöpft sind auch die Möglichkeiten, den Bundesrat von Geschäften untergeordneter Bedeutung zu entlasten. Ein Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates vom 23. November 1993 ("Stufengerechte Zuweisung von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen") hat eruiert, dass das Entlastungspotential bei rund 10 - 20 % der im Bundesrat traktandierten Geschäfte liegt.

schenbilanz vergönnt sein wird. Angesichts der weitem geteilten Einsicht in die Notwendigkeit wirksamer Reformen stehen die Zeichen dafür aus heutiger Sicht jedenfalls nicht ungünstig; doch wird der nachhaltigen Implementation im Lichte der Erfahrungen aus der Vergangenheit erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken sein.

2.2 Zwei zentrale institutionelle Neuerungen der "Reform 1993"

Nicht diese aktualisierende normative Erfassung des Regierungsprozesses gilt im allgemeinen Urteil als Kernpunkt der "Regierungsreform 1993", sondern die Etablierung eines *neuen Typus* von *Staatssekretärinnen* und *Staatssekretären*³⁴ sowie die *Erweiterung der Organisationskompetenz* des Bundesrates und der Departementsvorsteher. Diese beiden Massnahmen sind in der Tat die sichtbarsten institutionellen Neuerungen der "Reform 1993". Und sie sollen nach der Konzeption des Gesetzesentwurfs einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der hauptsächlichen Reformziele leisten, der Entlastung der einzelnen Mitglieder des Bundesrates und der Stärkung des Regierungskollegiums.

2.2.1 Staatssekretär

Ein neuartiger, "politischer" Typus des *Staatssekretärs* (Art. 40 - 45 E-RVOG) soll den Mitgliedern des Bundesrates Unterstützung und Entlastung auf "höchster Ebene" bieten. Dieses Element der "Reform 1993" hat bereits vor Verabschiedung des Gesetzesentwurfs Anlass zu etwelchen Diskussionen gegeben³⁵. Kontroversen ausgelöst hat dabei weniger die Neuerung als solche als vielmehr die Frage nach der politischen Statur und nach den Funktionen der künftigen Staatssekretäre. Diese Fragestellung wird zweifellos auch den Verlauf der parlamentarischen Be-

³⁴ Im Interesse des Leseflusses wird im folgenden die männliche Funktionsbezeichnung verwendet. - Im Unterschied zu den romanischen Fassungen ist der deutschsprachige Entwurf des RVOG geschlechtsneutral formuliert, was gewisse eher schwerfällig wirkende Formulierungen zur Folge hatte (vgl. z.B. Art.26 Abs. 1 und Art. 33 Abs. 1 E-RVOG).

³⁵ Vgl. etwa die Hinweise auf das Vernehmlassungsverfahren in Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1055.

ratungen prägen. Nach dem Konzept des Bundesrates sind die Staatssekretäre auf Departementsebene angesiedelt, d.h. nicht dem Bundesratskollegium, sondern einem bestimmten Departementsvorsteher unterstellt (Art. 40 Abs. 2 E-RVOG) und diesem gegenüber verantwortlich (Art. 42 E-RVOG). Pro Departement können bis zu drei Staatssekretäre eingesetzt werden (Art. 40 E-RVOG), mithin 21 im Maximum. Den Staatssekretären sollen in erster Linie *Führungs- und Vertretungsfunktionen* auf Departementsstufe obliegen. Eingesetzt werden kann ein Staatssekretär nach dem bundesrätlichen Entwurf (Art. 41 Abs. 2 E-RVOG):

- als Vorsteher der *Verwaltung* eines gesamten *Departements* (in Annäherung an die "Departementsdirektoren" gemäss Modell A der AG-FB);
- als Vorsteher eines *Generalsekretariats* (sofern mit wichtigen Führungs- und Koordinationsaufgaben betraut);
- als Vorsteher einer *Gruppe* oder eines *Amtes*;
- zur Wahrnehmung *departementsübergreifender Aufgaben* von besonderer Tragweite, so etwa, wie Art. 60 E-RVOG verdeutlicht, als Leiter einer überdepartementalen Projektorganisation.

Art. 42 Abs. 3 E-RVOG schafft die Grundlage dafür, dass die Staatssekretäre anstelle "ihres" Departementsvorstehers auftreten und handeln können. Danach können sie ihn namentlich "in der Bundesversammlung und in den parlamentarischen Kommissionen, gegenüber anderen Staaten und internationalen Organisationen sowie in der Öffentlichkeit" vertreten, im weiteren selbstredend auch etwa gegenüber den Kantonen oder gegenüber Interessenorganisationen. Die Vertretungsmöglichkeit im parlamentarischen Bereich wird durch einen neu in das Geschäftsverkehrsgesetz einzufügenden Art. 65 *quinquies* verdeutlicht³⁶.

³⁶ Nicht restlos geklärt ist heute, welche Grenzen die Verfassung und insbesondere Art. 101 BV einer Wahrnehmung der Vertretungsfunktion im *Plenum* der beiden Räte setzt. Nach Art. 101 BV ist "das Recht, über einen in Beratung liegenden Gegenstand Anträge zu stellen", den Mitgliedern des Bundesrates zugeordnet, die dieses formell eigenständige Antragsrecht im Sinne des Kollegialprinzips wahrzunehmen haben (vgl. EICHENBERGER, *Kommentar BV*, Art. 101, Rz. 7). Die Möglichkeit einer Stellvertretung wird im Verfassungswortlaut nicht erwähnt, aber auch nicht explizit ausgeschlossen. In der Praxis des Bundesgesetzgebers wurde Art. 101 BV nicht im Sinne einer abschliessenden Regelung gedeutet (vgl. Art. 65^{quater} GVG). Angesichts der unklaren Ausgangssituation erscheint ein klärendes Wort des Gesetzgebers zum Um-

Nach dem Konzept des Bundesrates ist das Regierungskollegium für die wesentlichen Entscheidungen bei der Berufung der Staatssekretäre zuständig. Der Bundesrat wählt die einzelnen Staatssekretäre auf Vorschlag des jeweiligen Departementsvorstehers. Eine Bestätigung durch die Bundesversammlung oder einen speziellen Ausschuss ist nicht vorgesehen³⁷. Auch die Festlegung der Funktion gemäss Art. 41 Abs. 2 E-RVOG ist Sache des Regierungskollegiums, während die Aufgabenzuteilung *in concreto* dem jeweiligen Departementsvorsteher obliegt. Dieser entscheidet namentlich auch über die Ausübung der *Vertretungsfunktion*. Die Vertretungsfunktion ist im übrigen umfassend angelegt. Das Auftreten eines Staatssekretärs anstelle des Departementsvorstehers ist in allen departementalen Belangen möglich, nicht nur im zugewiesenen Funktionsbereich. Eine Vertretung des Departementsvorstehers im Bundesratkollegium ist dagegen nicht vorgesehen.

Neben den spezifischen Führungs- und Vertretungsfunktionen sind es vor allem zwei neuartige Regelungen des künftigen RVOG, die den Staatssekretär zu einer Figur *sui generis* werden lassen, angesiedelt auf einer Zwischenebene zwischen Magistratur (wie sie das schweizerische Begriffsverständnis auffasst) und Beamtenschaft:

- zum einen der Modus der *Funktionsbeendigung*. Auf Antrag des zuständigen Departementsvorstehers kann ein Staatssekretär vom Bundesrat jederzeit aus seiner Funktion entlassen werden (Art. 44 E-RVOG). Diese Besonderheit bedingt insbesondere eine spezielle Regelung der finanziellen Folgen der Funktionsenthebung, die aber - wie die Regelung des Dienstverhältnisses insgesamt - nicht im RVOG vorgenommen wird, sondern gemäss Art. 45 E-RVOG im wesentlichen dem Verordnungsgeber überantwortet wird³⁸.

fang der Vertretungsbefugnis der Staatssekretäre im Parlamentsplenum angezeigt. - Gegen eine "volle Votierungsbefugnis" von Staatssekretären im Parlamentsplenum: FURRER, (Fn 8), 151 (unter Hinweis auf Art. 101 BV).

³⁷ Zu den Gründen vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1092f.

³⁸ Die dienstrechtliche Stellung im einzelnen wird erst nach Abschluss der parlamentarischen Beratungen konkretere Konturen annehmen können. - Im Rahmen einer kürzlich vom Bundesrat beantragten Teilrevision des Beamtengesetzes, die vor allem eine Flexibilisierung des Dienstverhältnisses von Kaderangehörigen bringen soll (Aufhebung der vierjährigen Amtsdauer; Auflösungsmöglichkeit durch Kündigung, allenfalls unter Entrichtung einer Abgangsentschädigung), schlägt der Bundesrat für Kaderangehörige mit "strategischen Funktionen" eine besondere Regelung der Abgangsents-

- zum andern die Institutionalisierung der *Teilnahme* an den *Sitzungen des Bundesrates*: Auf Vorschlag des zuständigen Departementvorstehers werden die Staatssekretäre eingeladen, an den Verhandlungen des Bundesrates *mit beratender Stimme* teilzunehmen, soweit ihr eigener Aufgabenbereich betroffen ist (Art. 17 Abs. 4 E-RVOG)³⁹. Damit soll einerseits der Entscheidungsfindungsprozess erleichtert und beschleunigt werden. Andererseits soll die - auf Gegenstände des eigenen "Pflichtenheftes" beschränkte - punktuelle Teilnahme an den Kollegiumssitzungen es den betreffenden Staatssekretären ermöglichen, die "politische" Vertretungsfunktion in genauer Kenntnis von Motiven und Stimmungslagen im Regierungskollegium effizient und mit erhöhter Legitimation wahrzunehmen; dies sowohl landesintern als namentlich auch auf dem internationalen Parkett, wo bisweilen denjenigen Staatssekretären grösseres Gewicht beigemessen wird, die an den Sitzungen der Regierung teilnehmen können⁴⁰.

Das Leitbild des "neuen" Staatssekretärs, das dem bundesrätlichen Gesetzesentwurf zugrundeliegt⁴¹, ist eines unter mehreren möglichen Leitbildern. Position und Statur eines unterstützenden und entlastenden Staatssekretärs sind keine staatsrechtlich fest vorgezeichneten Grössen. Das Spektrum der möglichen Reformvarianten ist daher breit; es reicht vom hochgradig "politischen" Staatssekretär, der mit den demokratischen Weihen einer parlamentarischen Bestätigung versehen ist und als eigentlicher *junior minister* angesehen werden kann, bis hin zum "herausgehobenen" beamteten Staatssekretär mit, im Vergleich zum heu-

schädigung vor. Zu diesen "strategischen Funktionen" werden auch die Staatssekretäre gerechnet; vgl. Art. 62 e E-BeamtenG und dazu die Botschaft des Bundesrates (vom 4. Oktober 1993) betreffend Änderung des Beamtengesetzes (...), BBl 1993 IV 512ff.

- ³⁹ Bereits nach geltendem Recht ist der Beizug von Beamten und Sachverständigen möglich (Art. 11 Abs. 3 VwOG). Doch wird diese Möglichkeit bisher nur mit äusserster Zurückhaltung genutzt. Vgl. auch FURRER (Fn 8), S. 51 (mit Hinweisen auf die Praxis).
- ⁴⁰ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1073. Um die Zugehörigkeit der Staatssekretäre zur obersten staatlichen Führungsstufe deutlicher sichtbar zu machen und zu bekräftigen, könnte erwogen werden, die Staatssekretäre bereits im einleitenden Gesetzesartikel über die Regierung (Art. 1 E-RVOG) zu erwähnen.
- ⁴¹ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1039ff., 1086ff.

tigen Titularstaatssekretär, erweiterten Kompetenzen⁴². All diesen Reformvarianten ist eine Grundschwierigkeit gemeinsam. Der Reformgesetzgeber, der - um der Erfolgchancen für die Implementation willen - stets einen gewissen Traditionsanschluss wahren wird, muss die neue "Figur" in ein Umfeld einfügen, das durch bestehende Funktionen und Funktionsträger "besetzt" ist (Departementsvorsteher, Generalsekretäre, Titularstaatssekretäre, Gruppen- und Amtsdirektoren), die ihre Aufgaben nach besten Kräften erfüllen. Keine der in Betracht fallenden Reformlösungen ist frei von Konflikten. Alle Lösungen bergen zudem die Gefahr einer weiteren "Departementalisierung" der Regierungspolitik und die Gefahr einer (zumindest faktischen) Verlängerung der Hierarchien in sich. Soll das Erreichen des Reformziels - Entlastung der Departementsvorsteher und Stärkung des Kollegiums - nicht gefährdet werden, so ist bei der "Positionierung" des künftigen Staatssekretärs überdies darauf zu achten, dass er weder zum "Kronprinzen" und Konkurrenten des Departementsvorstehers "im eigenen Haus" wird noch zu dessen "freischwebendem" politischen Begleiter, welcher - wie es ein in Deutschland kursierendes Bonmot formuliert - den übrigen Beteiligten "die Arbeit abnimmt, die es nicht gäbe, wenn man den Staatssekretär nicht hätte".

Bei der Konzipierung der Institution des Staatssekretärs war auch der Bundesrat mit diesen Grundschwierigkeiten konfrontiert. Im Spektrum der möglichen Lösungen nimmt der bundesrätliche Reformvorschlag eine Mittelstellung ein. In einer gut helvetischen Synthese, die das Wünschbare mit dem Möglichen zu vereinen sucht und überdies durch Offenheit und Beweglichkeit den unterschiedlichen Aufgaben und Bedürfnissen der einzelnen Departemente Rechnung tragen will, gibt der Gesetzesentwurf dem künftigen Staatssekretär ein Profil, das man gewiss nicht als "hochpolitisch" einstufen wird. Die gesetzliche Regelung von Stellung und Einsatzbereich der Staatssekretäre ist vielmehr darauf angelegt, administrativen Sachverstand auf die "politische" Ebene anzuheben und in verstärktem Masse in die politischen Verantwortungsmechanismen einzubinden. Dabei werden Möglichkeiten eröffnet, die den Rahmen des bisher Praktizierten sprengen. Ob und inwieweit diese Möglichkeiten im Falle einer Verwirklichung des bundesrätlichen Konzepts tatsächlich

⁴² Vgl. bereits die Darstellung der Möglichkeiten in der Botschaft VwOG (Fn 8), BBl 1975 I1477ff.

ausgeschöpft werden und welches reale Profil die künftigen Staatssekretäre erlangen werden, lässt sich allerdings nur schwer vorhersagen. Denn prägend für die künftige Entwicklung werden auch Faktoren sein, die sich einer Beeinflussung durch gesetzliche Normen weitgehend entziehen. Zu diesen Faktoren gehören sicherlich personal- und parteipolitische Aspekte. Die tatsächliche Ausformung der neuen Institution wird auch stark durch das Rollenverständnis der einzelnen Departementsvorsteher und der künftigen Staatssekretäre beeinflusst werden, das sich erst nach und nach einspielen wird. Erst die Zukunft wird auch weisen, welches der hauptsächliche Einsatzbereich der künftigen Staatssekretäre in *sachlicher* Hinsicht sein wird: In erster Linie die Führung "wichtiger" Bundesämter und die Behandlung besonders "politischer" Dossiers? So die bislang in der öffentlichen Diskussion kaum hinterfragte Prämisse, die sich am Bild des heutigen Titularstaatssekretärs zu orientieren scheint. Oder die Führung weniger "wichtiger" Verwaltungseinheiten beziehungsweise die Behandlung eher "unpolitischer" Dossiers, so dass die Departementsvorsteher ihre Kräfte auf die zentralen *politischen Geschäfte* in Departement und Kollegium konzentrieren können?

Diese Ungewissheiten und Unwägbarkeiten betreffend die künftige Entwicklung der Institution des Staatssekretärs sind nicht eine Besonderheit des bundesrätlichen Konzepts, sondern vielmehr auch den anderen denkbaren Leitbildern inhärent (denen man wohl mit einiger Wahrscheinlichkeit in der parlamentarischen Diskussion der "Reform 1993" wiederbegegnen wird). In dieser Entwicklungsoffenheit liegt eine grosse Chance der Reform, ja vielleicht gar eine notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Voraussetzung ihres Gelingens.

2.2.2 Organisationskompetenz

Die zweite kennzeichnende institutionelle Neuerung der "Reform 1993" ist die *Erweiterung der Organisationskompetenzen* der Regierung. Damit soll eine *erhöhte Beweglichkeit* im Bereich der Führungs- und Verwaltungsstrukturen erreicht werden. Die Grundeinheiten der Verwaltung werden nach wie vor die *Bundesämter* bilden (Art. 48 Abs. 1 E-RVOG), welche die Kontinuität und Konstanz der administrativen Tätigkeit gewährleisten sollen. Neu soll aber die Festlegung der organisatorischen Grundstruktur der Verwaltung abschliessend in die Zuständigkeit des

Bundesrates fallen. Die Bundesämter werden nicht mehr als einzelne im Gesetz aufgelistet. Gemäss Art. 48 E-RVOG legt vielmehr der Bundesrat durch Verordnung die Gliederung der Bundesverwaltung in Ämter fest. Er definiert deren Aufgabenbereiche und teilt die Ämter den Departementen zu. Mithin wird der Bundesrat künftig über die *umfassende* Kompetenz verfügen, Ämter zu schaffen, umzugestalten, zusammenzulegen und aufzulösen⁴³. Der Wille des Bundesrates zur verstärkten Flexibilisierung widerspiegelt sich im übrigen symbolhaft darin, dass der Gesetzesentwurf an prominenter Stelle, bei der Grundlegung der Organisationsstruktur der Bundesverwaltung (Art. 2 E-RVOG), sogar die (in der Verfassung nicht festgelegte) Zahl der Departemente offen lässt und im weiteren Gesetzeswortlaut die "Siebenzahl" der Departemente nur indirekt und gleichsam beiläufig erwähnt (Art. 34 Abs. 2 E-RVOG: "Jedes Mitglied des Bundesrates führt ein Departement."). Auch soll künftig - im Unterschied zum geltenden Recht - eine Neuverteilung der Departemente kraft ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift *jederzeit* möglich sein (Art. 34 Abs. 4 E-RVOG), nicht nur aus Anlass von Gesamterneuerungswahlen und Vakanzen (so Art. 27 Abs. 2 VwOG).

Die Festlegung der departementalen Führungs- und "Feinstrukturen" ist Sache des jeweiligen Departementvorstehers, der - unter Respektierung der Vorgaben des Gesetzgebers und des Regierungskollegiums - sein Departement weitgehend nach eigenen Bedürfnissen ordnen kann. Der Departementvorsteher bestimmt auch die organisatorischen Grundzüge der Ämter, die seinem Departement zugeordnet sind. Überdies kann der Departementvorsteher Ämter, die ihm unterstehen, unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Bundesrat zu Gruppen zusammenfassen (Art. 48 Abs. 2 E-RVOG). Im Unterschied zur Gruppenbildung nach geltendem Recht (Art. 46 Abs. 3 VwOG: Homogenität des Aufgabenbereichs; hohe Ämterzahl in einem Departement)⁴⁴ soll die Gruppenbildung künftig nicht mehr von Gesetzes wegen zwingend an sachliche Voraussetzungen geknüpft sein. Die Gruppenbildung kann mithin künftig dazu eingesetzt werden, mehrere Ämter eines Departements, die von den Auf-

⁴³ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1095.

⁴⁴ Nach Art. 46 Abs. 3 VwOG ist die Gruppenbildung nur zulässig, sofern "die Zahl der Ämter in einem Departement und die Art der Aufgaben es erfordern". Die Gruppenbildung hat ausserhalb des EMD, in welchem sie seit 1967 praktiziert wird (vgl. FURRER (Fn 8), S. 115f.), noch kaum Fuss gefasst.

gabenbereichen her keinen direkten Zusammenhang aufweisen, zu einem Departements-Teilbereich zusammenzufassen, welcher unter der einheitlichen Leitung eines Staatssekretärs steht. Im übrigen ist es den Departementsvorstehern freigestellt, im Rahmen des Gesetzes und der organisatorischen Entscheidungen des Kollegiums die Führungs- und Arbeitsstrukturen auf Stufe Departement individuell zu gestalten. So kann der Departementsvorsteher etwa persönliche Stäbe einsetzen und sich durch Unterschriftsdelegation (Art. 53 E-RVOG) entlasten. Im Vergleich zum geltenden Recht, das für die Schaffung eines Bundesamtes eine Gesetzesänderung verlangt (vgl. Art. 58 VwOG) und für die Zuweisung der Ämter an die Departemente sowie für die Bildung von Gruppen eine Genehmigung durch die Bundesversammlung erfordert (vgl. Art. 60 Abs. 2 VwOG), ist die Beweglichkeit der Organisationsstrukturen somit wesentlich erhöht.

Mit der Verwirklichung der "Reform 1993" wird einer langjährigen staatsrechtlichen Tradition ein Ende gesetzt, die es als Selbstverständlichkeit ansieht, dass die Legislative einen erheblichen Teil der Organisationsgewalt für sich in Anspruch nimmt⁴⁵. Die Eidgenössischen Räte werden freilich kraft ihrer Budgethoheit und kraft ihrer Verwaltungskontrollbefugnisse (Art. 85 Ziff. 10 und 11 BV) weiterhin über wirksame Mittel verfügen, um einen gewissen Einfluss auf die Organisationsstrukturen der Verwaltung geltend zu machen. Mit der erhöhten Beweglichkeit der Organisationsstrukturen wird möglicherweise über kurz oder lang auch die Abschwächung einer anderen organisationsrechtlichen Tradition einhergehen: des unausgesprochenen, jedoch sorgsam gehegten Dogmas der prinzipiellen "Gleichrangigkeit" und Gleichbehandlung aller Bundesämter (wie es im geltenden VwOG verschiedentlich indirekt zum Ausdruck kommt, am sichtbarsten in der strikt alphabetischen Auflistung der Ämter in Art. 58 VwOG)⁴⁶.

⁴⁵ Vgl. FURRER (Fn 8), S. 138ff.; Botschaft VwOG (Fn 8), BBl 1975 I 1492ff., 1534.

⁴⁶ Vgl. auch Art. 49 E-RVOG, wonach der Bundesrat ermächtigt ist, für bestimmte Gruppen oder Ämter Leistungsaufträge zu formulieren und, gewissermassen individuell-fallbezogen, "den erforderlichen Grad der Eigenständigkeit zu bestimmen", in den die fragliche Verwaltungseinheit "entlassen" wird. - Vgl. auch Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1096f., wo unterschiedliche Typen von Verwaltungseinheiten aufgelistet werden (Vollzugs- und Aufsichtsämter, Subventionsämter, Betriebs- und Dienstleistungsämter, Forschungsämter) und *expressis verbis* von der Heterogenität der allgemeinen Bundesverwaltung die Rede ist.

Die gesteigerte Flexibilität bildet im übrigen eine unabdingbare Voraussetzung für den bedarfsgerechten und wirkungsvollen Einsatz der Staatssekretäre und damit für die wirksame Unterstützung und Entlastung der Departementsvorsteher. Die erhöhte Beweglichkeit bedeutet keine pauschale Absage an die heutigen Organisationsstrukturen und an den Grundsatz der Kontinuität. Die Erweiterung der Organisationskompetenzen soll vielmehr in erster Linie die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Verwaltungsstrukturen rascher an gewandelte Verhältnisse und geänderte Regierungsstrategien angepasst werden können, ganz nach der organisationswissenschaftlichen Devise *structure follows strategy*. Zwar hat der Bundesrat im Rahmen seiner Botschaft zum RVOG noch keine konkreten Vorschläge für eine Reorganisation der Bundesverwaltung unterbreitet. Aus den gesetzlichen Kriterien für die Ämterzuweisung - Führbarkeit, Homogenität sowie sachliche und politische Ausgewogenheit der Departemente (Art. 48 Abs. 3 E-RVOG) - und den begleitenden Erläuterungen in der bundesrätlichen Botschaft⁴⁷ lässt sich immerhin schliessen, dass die künftige Departementalordnung möglichst organisch auf der Grundlage der bestehenden Ordnung (weiter)entwickelt werden soll. Die künftige Ordnung wird sich mithin nicht fundamental von der gegenwärtigen Gliederung der Bundesverwaltung unterscheiden⁴⁸, die historisch gewachsen ist und immer wieder überprüft und schrittweise angepasst wurde⁴⁹. Auch im Bereich der Verwaltungsorganisation ist der Erlass der neuen, die Beweglichkeit der Verwaltungsorganisation erhöhenden gesetzlichen Grundlagen eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Verwirklichung der Reformziele. Entscheidend für den Erfolg des Reformvorhabens wird auch hier sein, wie die implementierende Staatspraxis den Anliegen und Möglichkeiten der "Reform 1993" nachlebt.

⁴⁷ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1041ff.

⁴⁸ Vgl. auch Samuel BURKHARDT, Wie kann die Bundesverwaltung reorganisiert werden?, *Der Staatsbürger* 6/1993, S. 24f.

⁴⁹ Vgl. zuletzt etwa die Einfügung der Eidgenössischen Getreideverwaltung in das Bundesamt für Landwirtschaft durch eine Verordnung des Bundesrates vom 19. Mai 1993 (AS 1993 1770). Zur Zeit steht die Überführung des Bundesamtes für geistiges Eigentum (BAGE) in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (IGE) zur Diskussion.

2.2.3 Weitere Reformbestrebungen

Anzufügen bleibt, dass die "Reform 1993" neben diesen institutionellen Reformanliegen noch eine Reihe weiterer Neuerungen verwirklichen will, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann. Im Sinne eines kursorischen Überblicks sind zu nennen: das Fallenlassen gewisser untergeordneter Verfahrensvorschriften des VwOG zugunsten einer Regelung auf Verordnungsstufe⁵⁰; die Bezeichnung des Bundeskanzlers oder eines Vizekanzlers als Regierungssprecher (Art. 33 E-RVOG); die Obliegenheit, departementale Projektorganisationen mit den erforderlichen Zuständigkeiten und Mitteln auszustatten (Art. 35 E-RVOG); die gesetzliche Ermächtigung des Bundesrates, für bestimmte Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge zu formulieren (Art. 49 E-RVOG); die Statuierung gewisser genereller Grundsätze über die Zuweisung von Entscheidungszuständigkeiten (Art. 51 E-RVOG); die ausdrückliche gesetzliche Verankerung eines "Evokationsrechts" der vorgesetzten Stelle (Art. 51 E-RVOG; vgl. auch Art. 37 E-RVOG), das aus rechtsstaatlichen Gründen gewissen Begrenzungen unterliegt, was der Wortlaut des Gesetzesentwurfs allerdings redaktionell nicht optimal zum Ausdruck bringt (Art. 51 Abs. 5 E-RVOG; vgl. auch Art. 37 Satz 2 E-RVOG); die gesetzliche Verankerung der Informationskonferenz (Art. 58 E-RVOG), welche die bisherige Konferenz der Informationschefs der Departemente ablösen soll; die Straffung und Vereinfachung der Regelung über die familiären Unvereinbarkeiten (Art. 65 E-RVOG) u.a.m. Nicht Gegenstand der "Reform 1993" ist hingegen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips für die Verwaltung. Ein entsprechendes Spezialgesetz ist in Vorbereitung. Der Entwurf zum RVOG erklärt indessen ausdrücklich die Verhandlungen des Bundesrates - zu denen wesens- und traditionsgemäss auch das vorangehende Mitberichtsverfahren (Art. 14 E-RVOG) zu rechnen ist⁵¹ - für nicht öffentlich (Art. 20 E-RVOG).

⁵⁰ So z.B. Art. 10, Art. 15, Art. 16 Abs. 2 und 3, Art. 28 des geltenden VwOG; vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1075.

⁵¹ Vgl. FURRER (Fn 8), S. 53.

3. Von der Reform der Regierung zur Reform des Regierungssystems?

Der Zeitpunkt für eine Würdigung der "Reform 1993" ist noch verfrüht; dies nicht nur, weil die bundesrätliche Vorlage aller Voraussicht nach im Verlauf der parlamentarischen Verhandlungen - die mit der Plenarberatung im Ständerat in der Märzsession einen ersten Höhepunkt erleben werden - einige wesentliche Modifikationen erfahren wird, namentlich was die Institution des Staatssekretärs und das Einsetzungsprozedere anbelangt, sondern vor allem auch, weil die "Reform 1993" sich nicht im Erlass des RVOG erschöpft. Das neue Gesetz ist nicht schon die Reform selbst, vielmehr bildet es nur (aber immerhin) die normative Grundlage und den äusseren Rahmen für einen komplexen, für die Betroffenen teilweise schmerzlichen Veränderungsprozess, der zur Verwirklichung der Reformziele führen soll. Die neu geschaffenen gesetzlichen Möglichkeiten zur Entlastung der Regierungsmitglieder und zur Stärkung des Regierungskollegiums müssen mit Leben erfüllt werden. An den Ergebnissen dieser praktischen Umsetzung des RVOG wird sich dereinst die "Reform 1993" messen lassen müssen. Der Implementation der neuen Gesetzesbestimmungen wird daher höchste Aufmerksamkeit zu schenken sein. Neben zahlreichen organisatorischen und anderen Vorkehren werden dabei auch Massnahmen rechtsetzender Natur zu treffen sein. Dazu zählen insbesondere Ausarbeitung und Erlass der im Gesetzesentwurf ausdrücklich in Aussicht gestellten Verordnungen betreffend Verfahren und Organisation auf Stufe Kollegium (Organisationsverordnung, Art. 23 E-RVOG), betreffend die Staatssekretäre (Art. 45 E-RVOG), betreffend die Gliederung der Bundesverwaltung und über die Aufgaben der Departemente und Ämter (Art. 48 E-RVOG) sowie betreffend die Entscheidungszuständigkeiten (Art. 51 E-RVOG). Vorarbeiten hierzu sind bereits im Gange⁵².

Auch wenn aus den genannten Gründen im gegenwärtigen Zeitpunkt keine schlüssige Beurteilung der "Reform 1993" möglich ist, so kann doch immerhin bereits heute festgehalten werden, dass der Entwurf zu

⁵² Vgl. z.B. den Bericht der Verwaltungskontrolle des Bundesrates (VKB) vom 23. November 1993 (Fn 33). Der Bundesrat hat im Januar 1994 die VKB beauftragt, Kriterien für die verordnungsmässige Konkretisierung von Art. 51 E-RVOG zu entwickeln.

einem RVOG weitreichende Möglichkeiten zur Verbesserung des Regierungsprozesses eröffnet. Die "Reform 1993" wird daher weit mehr sein als eine mehr oder weniger im Bereich des Symbolischen verhaftete "Minireform" oder eine bloss *Verwaltungsreform*, wie sie von gewissen Kritikern bezeichnet wird - vorausgesetzt, das gesetzlich geschaffene Reformpotential werde genutzt.

Die Verwirklichung der "Reform 1993" wird zwar die Rahmenbedingungen für den Regierungsprozess entscheidend verbessern. Doch mit einem begrenzten Reformansatz, der sich auf das Regierungsorgan konzentriert und die Verfassungsstufe unberührt lässt, werden sich nicht alle Funktionsmängel des schweizerischen Regierungssystems beseitigen lassen. Ein erweiterter Reformansatz muss nach den tiefer liegenden Ursachen für das verbreitete *malaise* am Funktionieren des schweizerischen politischen Systems fragen, das in seinen verfassungsrechtlichen Grundstrukturen auf die erste Hälfte des letzten Jahrhunderts zurückgeht und im engeren Bereich von Regierung und Parlament im wesentlichen bis heute unverändert geblieben ist⁵³. Dabei ist unvoreingenommen zu prüfen, inwieweit die überkommenen Strukturen des schweizerischen Regierungssystems - Regierungsorgan mit sieben Mitgliedern, Kollegialprinzip ohne herausgehobenen "Regierungschef", feste Amtsdauer von Parlament und Regierung, Fehlen eines institutionalisierten Misstrauensvotums, Zweikammersystem - noch als zeitgemäss und zukunftstauglich gelten können.

Der Bundesrat ortet in seinem Ausblick auf die "Phase 2" der Regierungsreform *fünf Problemkreise*, die in eine vertiefte Überprüfung der staatlichen Führungsstrukturen einzubeziehen sind⁵⁴:

⁵³ Die zentralen Art. 95, Art. 98 und Art. 102 der Bundesverfassung wurden in ihrem Wortlaut seit 1874 ebensowenig verändert wie die Art. 71 und Art. 85. Art. 103 BV wurde im Jahre 1914 revidiert; vgl. dazu Alfred KÖLZ, *Kommentar BV*, Art. 103 Abs. 2 und 3, Rz.1ff. Die einschneidendsten Neuerungen stellen wohl die Einführung der Proporzwahl für den Nationalrat sowie der allmähliche Ausbau der direkt-demokratischen Volksrechte dar. - Zu den Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1010ff.; sowie (aus politikwissenschaftlicher Sicht) Ulrich KLÖTI (Hg.), *Handbuch Politisches System der Schweiz*, Band 2: Strukturen und Prozesse, Bern/Stuttgart 1984; Leonhard NEIDHART, *Grundlagen und Besonderheiten des schweizerischen Regierungssystems, Staatstätigkeit in der Schweiz*, Bern 1992, S.15ff.

⁵⁴ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1044ff.

- das *Verhältnis* zwischen *Parlament* und *Regierung*, mit Einschluss der Wahlen in den Bundesrat;
- der *Rechtsetzungsprozess*, mit Einschluss der Rechtsetzungsformen sowie der politischen Rechte (die entsprechend ihren vielfältigen Funktionen auch in anderen Bearbeitungsbereichen in Betracht zu ziehen sind)⁵⁵;
- die Reform der *Justiz*, soweit der Dritten Gewalt - wie namentlich im Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit - staatsleitende Funktionen zukommen⁵⁶;
- die Erneuerung der *föderativen Ordnung* (Mitwirkung der Kantone an der Staatsleitung des Bundes)⁵⁷;
- die Reform des *Regierungsorgans*, wobei für den Bundesrat zwei Reformrichtungen in Betracht fallen: die *Erhöhung der Zahl der Mitglieder des Bundesrates* (Modell B der AGFB) und die *zweistufige Ausgestaltung der Exekutive* (Bundesratskabinett mit Aufgabenbereichsministerien; Modell C der AGFB).

Thematisch ist die "Phase 2" der Regierungsreform ausgesprochen weit gefasst. Sie hat die Reform der Führungsinstitutionen des Bundes insgesamt zum Gegenstand und wird daher in der Botschaft des Bundesrates zu Recht als "Staatsleitungsreform" bezeichnet. Der Bundesrat nennt keinen konkreten Zeithorizont für die Verwirklichung dieser "Staatsleitungsreform". Sie soll indessen nach dem Konzept des Bundesrates zunächst getrennt von der Totalrevision der Bundesverfassung

⁵⁵ Zu den nicht zuletzt durch die Internationalisierung des Rechts bedingten neuartigen Herausforderungen an den Gesetzgebungsprozess vgl. Heinrich KOLLER, Der schweizerische Gesetzgeber vor der internationalen Herausforderung: Erfahrungen mit "EUROLEX" - "SWISSLEX" - "GATLEX" (erscheint in *ZBI* 1994).

⁵⁶ Das EJPD hat bereits im Juli 1993 eine Expertenkommission eingesetzt, die beauftragt ist, eine Totalrevision der Bundesrechtspflege vorzubereiten.

⁵⁷ Im Hinblick auf einen Beitritt der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum hatte die Bundesversammlung im Herbst 1992 eine Verfassungsbestimmung verabschiedet, welche den Kantonen gewisse Mitwirkungsmöglichkeiten garantieren wollte (Art. 21 ÜB BV; vgl. BBI 1992 IV 95f., 1992 VI 56). Die Diskussion um eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Kantone bei der Willensbildung auf Bundesebene wird auch nach dem EWR-Nein des 6. Dezember 1992 fortgeführt, so insbesondere im Rahmen des Kontaktgremiums Bund-Kantone und der vor kurzem gegründeten Konferenz der Kantonsregierungen.

weiterverfolgt werden⁵⁸, die im Jahre 1987 förmlich eingeleitet wurde und gemäss Planung des Bundesrates bis zu Beginn der nächsten Legislaturperiode das Stadium des bundesrätlichen Antrages an die Eidgenössischen Räte (Verfassungsentwurf samt Botschaft) erreichen soll⁵⁹. Eine teilweise Verbindung der beiden Reformvorhaben wird allerdings nicht ausgeschlossen. Schon bald wird zu entscheiden sein, ob bestimmte Aspekte der "Staatsleitungsreform" (soweit sie die Verfassungsstufe beschlagen) bereits im Rahmen der Botschaft zu einer totalrevidierten Bundesverfassung zur Diskussion gestellt werden sollen. Unabhängig vom gewählten "Reformgefäss" wird die Modernisierung des - im internationalen Vergleich eigenwilligen und einmaligen - schweizerischen Regierungssystems nicht ohne gewisse einschneidende Veränderungen möglich sein. Auch wenn die Reichweite der "Reform 1993" begrenzt ist, so erhöht doch ihre zügige Verabschiedung und ihre entschiedene Umsetzung die Chancen für eine Realisierung der nachfolgenden Staatsleitungsreform.

4. Nachbemerkungen

Der vorliegende Beitrag wurde Mitte Februar 1994 abgeschlossen. Die Behandlung der bundesrätlichen Vorlage in der vorberatenden Kommission des Erstrates dauerte in jenem Zeitpunkt noch an. Es zeichnet sich aber bereits ab, dass das RVOG in der Kommissionsfassung die "Statur" des Staatssekretärs "politischer" formulieren wird. Der Funktionsbereich der Staatssekretäre wird im Vergleich zum bundesrätlichen Vorschlag *eingengt*: Die Staatssekretäre sollen entweder einer *Gruppe* vorstehen oder mit Führungsaufgaben in einem *Teilbereich eines Departements* betraut werden (Leitung eines besonders grossen Bundesamtes oder mehrerer Bundesämter) oder *departementsübergreifende Aufgaben* von besonderer Tragweite wahrnehmen. Ausgeschlossen wird die Möglich-

⁵⁸ Vgl. Botschaft RVOG (Fn 2), BBl 1993 III 1045.

⁵⁹ Vgl. die Antworten des Bundesrates (vom 29.11.1993) auf die beiden Interpellationen der Sozialdemokratischen Fraktion (92.3498) und von Nationalrat Pini (92.3535), in denen ein Verfassungsentwurf für Ende 1995 in Aussicht gestellt wird; vgl. auch die entsprechende Stellungnahme des Bundesrates (vom 29.11.1993) zu einer Motion von Ständerätin J. Meier (93.3218) und das Votum des Vorstehers des EJPD anlässlich der Behandlung dieser Motion im Plenum des Ständerates am 16.12.1993.

keit, einen Staatssekretär mit der Leitung der gesamten Verwaltung eines Departements zu betrauen oder die Vorsteher eines "gewöhnlichen" Bundesamtes oder Generalsekretäre zu Staatssekretären zu ernennen. Statt maximal 21 sollen höchstens 10 Staatssekretäre eingesetzt werden können. Die Wahl soll dem Bundesrat obliegen, aber einer Bestätigung durch die Bundesversammlung bedürfen⁶⁰ (G.B., 24.2.1994).

⁶⁰ Vgl. *NZZ* Nr.28, vom 3.2.1994, S.23.