

Das sind in aller Kürze die Ueberlegungen, die die Kommission dazu geführt haben, diese Initiative nicht weiterzuverfolgen.

Ich bitte Sie, in diesem Sinne abzustimmen.

Präsident: Gemäss dem Geschäftsverkehrsgesetz kann der Initiant bis zur Beschlussfassung des Rates seine parlamentarische Initiative zurückziehen. Herr Rebeaud hat in seinem Votum erklärt, dass er seine Initiative zurückzieht. Damit entfällt eine Beschlussfassung.

Zurückgezogen – Retiré

86.246

Parlamentarische Initiative (Ott) Parlamentsreform

Initiative parlementaire (Ott) Réforme du Parlement

Wortlaut der Initiative vom 19. Dezember 1986

Trotz intensiver Bemühungen um die Parlamentsreform hat die Arbeitslast unseres Parlaments in den letzten Jahren laufend zugenommen und nähert sich heute einer kritischen Grenze.

Um Flickwerk im einzelnen, ohne den Versuch einer Gesamtschau, zu vermeiden, muss nach einer ersten Etappe (Parlamentarische Initiative Akeret) die Parlamentsreform fortgesetzt werden.

Ich verlange daher, gestützt auf Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes, auf dem Wege der parlamentarischen Initiative, dass eine Verwesentlichung und Straffung der parlamentarischen Arbeit angestrebt wird. Dabei sollen die folgenden Leitlinien gelten:

1. Stärkung der parlamentarischen Infrastruktur, um dem einzelnen Parlamentarier seine Arbeit zu erleichtern;
2. Rationellere Arbeitsabläufe der Parlamentstätigkeit;
3. Wahrung der Rechte des Parlaments und des einzelnen Parlamentariers.

In diesem Sinne sollen die notwendigen Gesetzes- und Reglementsänderungen vorgenommen werden.

Texte de l'initiative du 19 décembre 1986

En dépit d'efforts considérables visant à réformer le Parlement, la charge imposée à nos conseils au cours des dernières années s'est constamment accrue et atteint actuellement un point critique.

Si on ne veut pas se contenter de faire oeuvre disparate, d'où une vision globale serait absente, il convient de poursuivre les travaux de réforme du Parlement après avoir atteint les premiers objectifs mentionnés dans l'initiative Akeret.

Me fondant sur l'article 27 de la loi sur les rapports entre les conseils, je demande donc, par la présente initiative, que l'on cherche à faire mieux ressortir l'essentiel dans les travaux parlementaires et que ceux-ci soient ordonnés avec plus de rigueur qu'à présent.

A cet effet, il convient de s'inspirer des principes suivants:

1. Renforcement des Services du Parlement, afin de faciliter le travail des députés;
2. Rationalisation de la procédure parlementaire;
3. Sauvegarde des droits du Parlement et des députés.

En ce sens, il convient de procéder aux modifications des lois et des règlements qui s'imposent.

M. **Borel** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la

commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller national Ott lors de la session d'hiver 1986, initiative qui doit permettre de réaliser une nouvelle étape de la réforme du Parlement.

Au cours de sa séance des 24 et 25 août 1987, la commission a entendu l'auteur de l'initiative et décidé à l'unanimité de proposer au Conseil national de donner suite à celle-ci. La commission admet que la réforme du Parlement constitue une tâche permanente de l'Assemblée fédérale. Les travaux de la commission d'étude «Avenir du Parlement», dont les propositions sont contenues dans le rapport du 29 juin 1978, ayant abouti à des révisions partielles de la loi sur les indemnités journalières, de la loi sur les rapports entre les conseils et des règlements des deux conseils, il est nécessaire de revoir à l'avenir entièrement le déroulement de la procédure parlementaire.

La somme de travail des conseils a incontestablement continué à augmenter ces dernières années. Au Conseil national, en particulier, on parvient tout juste à délibérer à temps sur les projets pendants. L'objectif principal de la nouvelle étape de la réforme du Parlement sera d'analyser les mesures de rationalisation prises et d'en envisager d'autres. Actuellement, la charge qui pèse sur chacun des membres des conseils est si lourde que certains citoyens et des représentants de certaines professions ne peuvent pas se permettre d'être élus au Parlement. D'autre part, il y a de grandes différences entre les membres des conseils, selon qu'ils disposent ou non d'auxiliaires pouvant être engagés pour préparer le travail au Parlement.

Il faut donc améliorer les services qui sont à la disposition des parlementaires. Seul un parlementaire solidement documenté et bien préparé est capable de remplir les tâches que ses électeurs attendent de lui. Seul un Parlement fort est en mesure d'édicter de bonnes lois, de prendre des initiatives, d'exercer la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration, et d'exercer toutes les fonctions qui lui sont dévolues par la Constitution, pour le bien de la Confédération et du peuple.

Le texte de la présente initiative laisse une très grande marge en ce qui concerne les tentatives de réforme. La commission a renoncé de prime abord à limiter ce cadre. En revanche, elle s'est fixé pour but de soumettre son rapport et des propositions concrètes tendant à réviser les lois et règlements en question dans un délai d'un an et demi à partir de la décision de principe que prendra le Conseil national. Eventuellement la commission présentera des propositions séparées pour certains problèmes. Comme d'autres projets et interventions en suspens sont liés aux problèmes de la réforme du Parlement, la commission coordonnera ses travaux avec ceux du Bureau et des autres commissions parlementaires.

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Den Hintergrund meiner Initiative, die ich im Dezember 1986 eingereicht habe, bildet der Bericht «Zukunft des Parlamentes» von 1978. Er führte über die parlamentarische Initiative Akeret zu einer Kommission, welche verschiedene wichtige Neuerungen erbrachte (Schaffung von Fraktionssekretariaten, Stärkung der Infrastruktur, Offenlegungspflicht, Neuregelung betreffend Taggelder und Spesen, neue ständige Kommissionen). Diese Kommission, die von Herrn Hubacher präsiert worden war, ist aufgelöst worden. Viele Probleme harren jedoch weiter einer Lösung. Ueber uns hängt nach wie vor das Damoklesschwert eines möglichen Berufsparlaments. Nach der Ablehnung einer ersten Motion zum Problem Miliz- oder Berufsparlament hat Herr Binder 1973 ein Postulat eingereicht, in dem er feststellte: «Gerade die Verhandlungen über das Geschäftsreglement haben jedoch im Nationalrat gezeigt, dass wir unausweichlich dem Berufsparlament zusteuern, wenn wir nicht endlich die Kraft aufbringen, eine weitreichende und fundamentale Parlamentsreform einzuleiten. Heute, mit den heutigen Arbeitsmethoden, vermag vor allem der Nationalrat seine verfassungsmässigen Aufgaben kaum mehr zu erfüllen.» («Zukunft des Parlamentes», S. 140). Heute sehe ich zwei Extrempositio-

nen: Entweder bleibt man bei einem Milizparlament, das immer mehr auf die Ausübung seiner verfassungsmässigen Kompetenzen verzichtet, oder man schafft ein Berufsparlament und nimmt dessen eigendynamische Entwicklung und eine grundlegende Veränderung der politischen Landschaft in Kauf. Ein Kompromiss scheint mir jedoch durchaus realisierbar.

Wie ist die Situation heute? Die steigende Arbeitslast hat Sondersessionen und Nachtsitzungen zur Norm werden lassen. Ein Milizparlament kann aber nur bestehen, wenn es seinen Mitgliedern genug Zeit zur Ausübung eines Berufes lässt. Dabei entstehen laufend neue Probleme. Ende 1986 waren nicht weniger als elf Geschäfte hängig, die für die Parlamentsreform relevant sind. Damit beschäftigen sich auch zwei Kommissionen: Frau Stamm leitet die eine über die Neuordnung des Vernehmlassungsverfahrens, Frau Uchtenhagen die andere über den Einbezug des Parlaments in die politische Planung.

Die Folgerung ist einerseits, dass wir nicht nichts tun können, und andererseits, dass ein punktuelles Vorgehen nicht in Frage kommt. Mit meiner Initiative möchte ich dazu beitragen, dass wir den nötigen Gesamtüberblick nicht verlieren. Wenn ein Gesamtkonzept vorliegt, lassen sich Reformen auch stufenweise realisieren. Die Kosten für eine verstärkte Infrastruktur dürfen wir uns ohne weiteres leisten, ist das Schweizer Parlament im internationalen Vergleich doch weitaus das billigste. Ein Berufsparlament würde noch weit grössere Ausgaben erfordern.

Zwischen einer rationellen Arbeitsweise des Parlamentes und der Wahrung der Rechte aller Parlamentarier besteht keine Konkurrenz. Hier sind zum Teil Wege eingeschlagen worden, die in die falsche Richtung führen (organisierte Debatten, Einschränkung parlamentarischer Vorstösse).

Prof. Alois Riklin unterscheidet sechs Funktionen des Parlaments: Repräsentations-, Artikulations- und Kommunikationsfunktion; Wahlfunktion; Rekrutierungsfunktion; Gesetzgebungsfunktion; Kontrollfunktion.

Wir tun sehr oft so, als ob die Gesetzgebung unsere einzige Aufgabe wäre. Es ist aber ebenso wichtig, dass das Parlament selbst initiativ werden kann.

Was die parlamentarische Arbeit am meisten belastet, ist die unrationelle Organisation (zweisprachige Kommissionsreferate, Beanspruchung durch unwesentliche Entscheidungen). Unsere Hauptziele müssen Straffung und Verwesentlichung sein. Sie erfordern allerdings die Aenderung von alten Gewohnheiten und eine gewisse geistige Beweglichkeit. Gerade hier könnten Quervergleiche mit ausländischen Parlamentsreformen sehr befruchtend wirken. Es geht um die unvoreingenommene Prüfung möglicher Optionen. Die Parlamentsreform stellt sich uns als dauernde Aufgabe, wobei wir immer eine Gesamtschau anstreben müssen.

Antrag der Kommission

Die einstimmige Kommission beantragt dem Nationalrat, 1. der parlamentarischen Initiative von Herrn Ott Folge zu geben, 2. die Kommission zu beauftragen, die nötigen gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen vorzubereiten.

Proposition de la commission

La commission unanime propose au Conseil national 1. de donner suite à l'initiative parlementaire Ott, 2. de charger la commission d'élaborer les dispositions légales et réglementaires nécessaires.

Präsident: Für eine Stellungnahme des Büros des Nationalrates gebe ich das Wort Herrn Nussbaumer.

Nussbaumer, Berichterstatter des Büros: Die parlamentarische Initiative Parlamentsreform ist Ihnen mit dem Bericht der Kommission vom 2. Oktober 1987 zugestellt worden. Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative Ott Folge zu geben.

Punkt 2 des Kommissionsantrages kann hingegen nicht entgegengenommen werden. Dieser lautet: Es sei die Kom-

mission Borel zu beauftragen, die notwendigen gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen vorzubereiten. Das Büro beantragt Ihnen, den Bericht zu genehmigen, dem Antrag in Punkt 2 aber nicht zu folgen. Gemäss Artikel 14 des Geschäftsreglementes unseres Rates ist für die Wahl der Kommission das Büro zuständig. Die Arbeit der Kommission Borel ist mit der Vorprüfung und dem Antrag auf Folgeleistung abgeschlossen. Sie müsste für weitere Aufgaben ein zusätzliches Mandat erhalten. An der Sitzung des Büros im letzten November hat sie noch den Auftrag erhalten, die hängigen Probleme aufzulisten. Einen weitergehenden Auftrag hat sie indessen nicht.

Das parlamentarische Vorprüfungsverfahren durch eine Kommission ist in Artikel 21ter und 21quater des Geschäftsreglementes festgelegt. In Artikel 21quater wird das weitere Vorgehen geregelt, wenn einer Initiative Folge gegeben wird. Das Büro muss dann eine Kommission beauftragen, eine Vorlage auszuarbeiten. In Fällen von Gesetzesvorlagen setzt in der Folge auch die Zusammenarbeit mit dem zuständigen Departement ein. Im vorliegenden Fall ist kein Departement angesprochen, sondern es sind das Generalsekretariat und die Parlamentsdienste betroffen. Das Generalsekretariat untersteht den beiden Ratspräsidenten. Diese sind Vorsitzende der Büros und haben die Verantwortung für die organisatorischen Belange und die zu stellenden Anforderungen an die Parlamentsdienste.

Das Büro hat in Kenntnis des Kommissionsbeschlusses zwei Ausschüsse bestellt, bestehend aus Mitgliedern der Büros beider Kammern. Mit diesen Vorarbeiten soll die Reorganisation der Parlamentsdienste beschleunigt werden. Ein Ausschuss befasst sich heute noch mit der Reorganisation der Parlamentsdienste und den Möglichkeiten der Verbesserung der Infrastruktur für die Parlamentarier.

Am 17. November 1987 beauftragten die Büros beider Räte die Firma Karasek & Partner mit der Durchleuchtung der Aufgaben der Parlamentsdienste und des Generalsekretariates. Während dieser Session werden mit rund einem Viertel aller Ratsmitglieder Hearings durchgeführt. Zu Beginn des neuen Jahres wird dann die Verwaltung innerhalb der Parlamentsdienste angehört. Der Bericht soll im Sommer 1988 vorgelegt werden. Diese Arbeiten sind also bereits im Gang. Ein zweiter Ausschuss befasste sich mit den Fragen einer zeitgemässen Entschädigung der Parlamentarier. Sie kennen die Vorgeschichte dieser Umfragen, die seinerzeit ausgelöst worden sind, als man beabsichtigte, für die Parlamentarier eine Altersvorsorge einzuführen. Es konnte dann in der Folge kein Konsens gefunden werden, was die beiden Büros veranlasste, nach der letzten Herbstsession einen Fragebogen an alle Parlamentarier zu verschicken. Die Zunahme der Arbeitsbelastung unserer Milizparlamentarier macht eine entsprechende Anpassung der Entschädigungen notwendig. Zurzeit werden die zwischen der Herbst- und Wintersession verschickten Umfragen ausgewertet. Es scheint sich ein Konsens abzuzeichnen, der eine beförderliche Behandlung der Revision des Taggeldgesetzes möglich machen wird.

Wir bitten Sie nun, diesem Bericht der Kommission in Punkt 1 zuzustimmen. Den Punkt 2 kann man als Wunsch entgegennehmen; es ist aber nicht möglich, dieselbe Kommission mit der Weiterbearbeitung zu beauftragen, weil das Sachgebiet beide Räte betrifft. Deshalb werden auch diese Arbeitsausschüsse, die aus Mitgliedern der Büros beider Kammern zusammengesetzt sind, weiterarbeiten müssen. Ich bitte Sie um Zustimmung zum Antrag des Büros.

M. Borel, rapporteur: Notre débat actuel se rapporte plus au détail qu'au fond. Il découle d'un manque de diplomatie de la commission, notamment de son président qui a voulu exprimer certaines choses de manière formelle alors qu'il aurait dû le faire sous forme de voeu et d'une susceptibilité excessive du Bureau qui n'a pas compris qu'il n'y avait aucune exigence absolue. Je vous suggère donc de faire abstraction de ces susceptibilités et de répondre à quelques questions de fond au Bureau.

En tant que président, j'ai reçu une lettre datée du 4 février

1987 donnant mandat à la commission d'examiner certaines dispositions qui ne convenaient plus dans le règlement du Conseil national et dans la loi sur les rapports entre les conseils. Elle émane d'une décision du Bureau du Conseil national du 28 novembre 1986: «Das Büro beauftragt den Generalsekretär, zuhanden des Kommissionspräsidenten NR. Y, (das bin ich), eine Liste der vom Büro wiederholt diskutierten offenen Fragen im Bereich GVG, Parlamentsreform zu erstellen.» Dans le rapport concernant l'initiative Ott, nous avons précisé: «Comme d'autres projets et interventions en suspens sont liés au problème de la réforme du Parlement, la commission coordonnera ses travaux avec ceux du Bureau et des autres commissions parlementaires.» Notre commission n'entend donc pas du tout faire un coup d'Etat, elle reste simplement à disposition. Elle accomplira les mandats qu'elle a reçus, ainsi que ceux que le Bureau lui confiera éventuellement par la suite.

Le Bureau a pris l'initiative d'effectuer une analyse du fonctionnement du Secrétariat général du Parlement. La commission n'a pas l'intention d'entrer en matière ou d'engager une discussion à ce propos aussi longtemps que le Bureau n'aura pas pris de décision. Il devra se déterminer pour savoir si, pour rédiger les textes législatifs concernant ses propositions, il entend le faire lui-même ou le transmettre à notre commission. Je cite un autre exemple. Le règlement du Conseil national doit être révisé, parce que la loi sur les rapports entre les conseils a déjà été modifiée et le sera peut-être encore à la suite des décisions que vous prendrez tout à l'heure. Nous devons poursuivre nos travaux de toute façon et nous n'entendons pas prendre le Bureau de vitesse sur les problèmes qu'il a décidé d'aborder.

Voici un exemple de divergence entre le règlement du Conseil national et la loi sur les rapports entre les conseils. Un traducteur de langue française a cru opportun de modifier le règlement du Conseil national en fonction de certaines dispositions existant dans la loi. En fait, il n'en a pas le droit. Toute modification du règlement doit être approuvée par notre conseil. La disposition concernant le temps d'absence obligatoire d'une commission permanente est différente d'une langue à l'autre. Dans le règlement du Conseil national en français, il est précisé qu'un mandat dans une commission ne doit pas durer plus de six ans et qu'un membre n'est pas rééligible avant deux ans. A la lecture de la version allemande, vous constaterez qu'un membre d'une commission ne peut pas avoir un mandat d'une durée de plus de six ans et qu'il n'est pas rééligible avant trois ans. Le mandat de «toiletage» nous a été confié au début de l'année 1987 par l'ancien Bureau, nous l'assumerons. Quant au reste, le Bureau garde bien entendu la responsabilité de nous confier l'examen de détail de l'initiative de M. Ott.

Frau Stamm, Berichtsteratterin: Wie Sie aus Ziffer 2 des Antrags unserer Kommission ersehen, war es in der Tat der Wunsch unserer Kommission, falls Sie der parlamentarischen Initiative Ott zustimmen, die entsprechenden Arbeiten weiterzuführen. Wir haben die Ueberprüfung der verschiedenen Punkte in unserer Kommission auch vorgenommen – dies aufgrund eines Briefes vom Februar 1987, der an unseren Präsidenten ging und ihn aufforderte, bestimmte Fragen, die seit Jahren im Zusammenhang mit Geschäftsverkehrsgesetz, Nationalrats- und Ständeratsreglement immer wieder diskutiert werden, zu überprüfen. Wir haben diese Ueberprüfung vorgenommen. Wie Sie aber aus dem letzten Satz unseres Berichtes sehen, war es immer unsere Absicht, diese Arbeiten, natürlich koordiniert mit den Arbeiten des Büros oder mit andern vorberatenden Kommissionen, weiterzuführen. In der Tat obliegt es dem Büro, falls Sie der parlamentarischen Initiative zustimmen, die entsprechende Kommission zu bestellen, sei dies nun die vorberatende Kommission oder eine weitere Kommission. Wichtig ist, dass die entsprechenden Arbeiten koordiniert werden. Unsere Kommission wird weiterarbeiten; denn wir haben soeben das Geschäftsverkehrsgesetz abgeändert, und wir werden jetzt noch eine weitere entsprechende Vorlage beraten. Diese Abänderungen haben zur Folge, dass auch unser

Geschäftsreglement, also dasjenige des Nationalrats, abgeändert wird. Im weiteren liegt noch ein Fall von mangelnder Uebereinstimmung zwischen deutscher und französischer Fassung vor. Auch hier haben wir den Auftrag, den Text zu bereinigen.

Nussbaumer, Berichtsteratter des Büros: Es ist natürlich nicht die Absicht des Büros, eine Kommissionsarbeit abzuwürgen, die noch einen Spezialauftrag des Büros vom November 1986 zu erledigen hat. Sie soll nämlich eine Liste aufstellen, was in unserem Geschäftsreglement alles revidiert werden muss. Aber für eine weitere Arbeit hat die Kommission keinen Auftrag, weil jetzt zuerst die Fragen der beiden Arbeitsausschüsse der Büros weiterbearbeitet werden müssen. Wenn diese Arbeiten abgeschlossen sind und es sich als notwendig erweist, dass die Arbeiten einer Kommission unseres Rats fortgesetzt werden, wird wieder eine Kommission bestellt. Ob das die bestehende oder eine neue Kommission sein wird, das wird auch von den Berichten und Untersuchungen der Firma Karasek einerseits und den Anträgen zur Aenderung des Taggeldergesetzes und der entsprechenden Vorschriften andererseits abhängen. Aber im Moment wird von der Kommission nur noch erwartet, dass sie diese Auflistung vornimmt, wie es der Generalsekretär in einem Brief von ihr verlangt hat. Nachher sind die Kommissionsarbeiten abgeschlossen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese später wieder aufgenommen werden müssen. Dafür braucht es aber einen Ratsbeschluss. Ich bitte Sie, dem Antrag 1 der Kommission zuzustimmen. Den Antrag 2 nehmen wir als Wunsch im Büro entgegen, aber als neuer Auftrag an die Kommission muss er abgelehnt werden.

M. Borel, rapporteur: Je ne veux pas prolonger davantage la polémique mais je constate simplement que dresser une liste des problèmes signifie aussi élaborer un certain nombre de réponses. C'est dans ce sens-là que nous avons compris le mandat. Il ne s'agit pas seulement de dire que «là, ça ne joue pas», mais d'apporter une solution possible. C'est dans cette optique que la commission continuera sa tâche en la matière.

Frau Stamm, Berichtsteratterin: Zur Präzisierung sei noch gesagt, dass die Kommission ihre Aufgabe folgendermassen versteht: Wenn sie eine Liste der Probleme aufstellt, wird sie auch versuchen, für die Probleme entsprechende Lösungsvorschläge mitzuliefern.

Präsident: Wird das Wort aus dem Rate verlangt? Das ist nicht der Fall. Die Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative von Herrn Ott Folge zu geben. – Sie sind einverstanden. Die Kommission wird noch den ergänzenden Bericht erstatten, und das Büro wird nachher eine Kommission beauftragen, diese parlamentarische Initiative weiterzubearbeiten. – Sie stimmen diesem Vorgehen zu.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

103 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Parlamentarische Initiative (Ott) Parlamentsreform

Initiative parlementaire (Ott) Réforme du Parlement

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1987
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	86.246
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.12.1987 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1600-1602
Page	
Pagina	
Ref. No	20 015 958

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.