

tungsweisender Form mit grösstmöglicher Offenheit die Koordination zwischen den verschiedenen nationalen Verkehrswegen planen bzw. festlegen, mit Varianten und Prioritäten und auch unter Berücksichtigung der SBB, der Nationalstrassen, der Agglomerationsverkehrsplanung und insbesondere von «Bahn 2000», Alpentransversale und Regionalverkehr der Bahn.

Texte du postulat du 16 septembre 1991

Le Conseil fédéral est invité à instituer un plan fédéral des voies de communications au sens d'un plan directeur, sous forme de projet spécifique analogue au plan sur l'aménagement du territoire ou sous une autre forme. Ce plan destiné à donner des directives à l'administration devrait déterminer d'une manière facilement accessible la coordination entre les différentes voies de communications, comprendre des variantes et des priorités et prendre en considération les CFF, les routes nationales, les transports envisagés dans les agglomérations et tout particulièrement RAIL 2000, la nouvelle voie de passage à travers les Alpes et le trafic ferroviaire régional.

Masoni: Ich habe absolut Verständnis dafür – obschon der Antrag bereits im Mai der Kommission vorlag –, dass der Bundesrat noch nicht Stellung genommen und das Recht hat, Stellung zu beziehen, obschon das Departement dem Postulat an sich wohlwollend gegenüberstand.

Ich bin gerne bereit, die Begründung auf später zu verschieben. Aber ich möchte mindestens, dass dieses Postulat bei der nächsten Differenzbereinigung dieser Vorlage zur Diskussion kommt; denn es hat eine enge Verbindung mit dieser Vorlage. Die Notwendigkeit einer Koordinations- oder Verkehrsplanung ist in den Kommissionsarbeiten aufgezeigt worden. Ich möchte den Bundesrat deshalb bitten, im Rahmen der nächsten Differenzbereinigung die Begründung anzuhören und dazu Stellung zu nehmen.

Präsident: Herr Masoni ist einverstanden, dass das Postulat später beantwortet wird.

Verschoben – Renvoyé

90.228/90.229

**Parlamentarische Initiativen
(Petitpierre/Rhinow)
Parlamentsreform**

**Initiatives parlementaires
(Petitpierre/Rhinow)
Réforme du Parlement**

Siehe Jahrgang 1990, Seite 653 – Voir année 1990, page 653

Bericht und Anträge der Kommission vom 14. August 1991 (BBI IV 358)
Rapport et propositions de la commission du 14 août 1991 (FF IV 345)

Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 3. Juni 1991 (BBI III 812)
Avis du Conseil fédéral sur le rapport de la commission du Conseil national du 3 juin 1991 (FF III 846)

Beschluss des Nationalrates vom 19. Juni 1991
Décision du Conseil national du 19 juin 1991

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Huber, Berichterstatter: Ich gedenke, Ihnen in diesem Eintretensreferat die ganze Breite der Parlamentsreform darzulegen. Das beginnt in der parlamentarischen Gegenwart mit

dem 14. März 1990, als Herr Kollege Rhinow zwei parlamentarische Initiativen mit den Titeln «Regierungsreform» und «Parlamentsreform» einreichte.

Im Nationalrat wurden die Themen der Vorstösse von Nationalrat Petitpierre auf die Traktandenliste gesetzt. Herr Rhinow verlangt in der Form der allgemeinen Anregung eine Reform des Parlamentes, welche sich auf dessen Funktionen, die Aufgaben der beiden Räte und ihre Zusammenarbeit sowie die Stellung des einzelnen Parlamentsmitgliedes erstreckt. Insbesondere seien zu prüfen und möglichst rasch zu realisieren:

1. Die Beschleunigung des Rechtsetzungsverfahrens. Hier werden als Beispiele u. a. genannt: die Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens und die vermehrte Konzentration der Arbeit in ständigen Kommissionen.

2. Hier wird die effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit postuliert.

3. Als weiteres Anliegen wird eine verbesserte Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen der Aussenpolitik genannt, z. B. durch Zuweisung erweiterter Kompetenzen. 4. In diesem Punkt wird eine weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder angeregt, insbesondere mit Assistierenden und Sekretariatshilfen oder den entsprechenden Krediten.

5. Schliesslich will der Initiant die Möglichkeit schaffen, dass sich Bundesräte in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten von Chefbeamten begleiten und unter bestimmten Voraussetzungen auch vertreten lassen können.

Für einzelne weitere Punkte wird eine Prüfung verlangt. Sie erinnern sich: In der Folge wurde das Verfahren gemäss Artikel 21ter VVG in die Wege geleitet und das Geschäft einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen.

Am 6. September 1990 wurde der Initiant – selber Kommissionsmitglied – angehört. In der Folge erstattete die Kommission dem Rat ihren Bericht, der mit dem Antrag schloss:

«Die Kommission beantragt dem Ständerat einstimmig und ohne Enthaltungen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.»

Am 24. September 1990, vor einem Jahr also, wurden Bericht und Antrag im Ständerat in einer teilweise auch materiell antizipierten Diskussion behandelt. Im Anschluss daran beschloss der Ständerat einhellig, der parlamentarischen Initiative Folge zu leisten, sie also materiell zu behandeln. Damit wurde unsere Kommission beauftragt, gemäss Artikel 21quater Geschäftsverkehrsgesetz eine Vorlage auszuarbeiten.

Diese Vorlage hat Vorläufer. Der Initiant selber hat in der erwähnten Diskussion vom 24. September 1990 ausgeführt: «Die Zeit ist überreif, um eine echte Parlamentsreform in Angriff zu nehmen. Dabei müssen wir angesichts der vielen gedanklichen Vorarbeiten das parlamentarische 'Reformrad' nicht neu erfinden, sondern wir müssen den Mut haben, es zu bewegen, ja, in Fahrt zu bringen.» (AB 1990 S 662) In der Tat, das Geschäft, das wir heute materiell in einem ersten Abschnitt behandeln, hat viele Vorläufer, Väter, Mütter. Unser leider verstorbener Kollege Affolter hat darauf hingewiesen, dass kurz vor dieser neuen Runde der Parlamentsreform der ganze Komplex der Entschädigung inklusive Altersvorsorge sowie die Reorganisation der Parlamentsdienste untersucht und entschieden wurden.

Als Vorläufer *sui generis* und von Qualität möchte ich den über 200seitigen Schlussbericht der Studienkommission der eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlamentes» vom 29. Juni 1978, genannt Bericht Akeret, erwähnen. In ihm ist vieles enthalten, was heute vorgeschlagen wird. *Nihil novi sub sole*, ist man geneigt zu sagen.

Radikaler waren die Vorstösse von Ständerat Binder, der insbesondere den Uebergang zu einem Berufsparlament einer Ueberprüfung unterziehen wollte, aber in diesem Rat keine Zustimmung fand. Schliesslich darf ich daran erinnern, dass Nationalratspräsident Bremi in seiner Ansprache nach seiner Wahl eine Parlamentsreform als sachlich und zeitlich vordringlich bezeichnet hat.

Ich habe darauf hingewiesen, dass die Herren Rhinow und Petitpierre zwei Traktanden auf den Tisch des Hauses legten: eine Parlamentsreform und eine Regierungsreform, und das in beiden Räten. Das führte dazu – übrigens eine Empfehlung

der Kommission Akeret –, dass eine Aufgabenteilung Platz griff. Der Ständerat behandelt mit Priorität die Regierungsreform, der Nationalrat die Parlamentsreform. In die Kommissionsarbeiten hat die ständerätliche Kommission Frau Kollegin Weber und die Kollegen Onken und Roth delegiert, die nicht nur an den Sitzungen der Plenarkommission mitwirkten, sondern auch in den Subkommissionen. Es ist daher richtig und entspricht einem Kommissionsbeschluss, wenn Kollegin Weber und die beiden Kollegen Onken und Roth über Teile des vorliegenden Pakets referieren.

Aus den Arbeiten der nationalrätlichen Kommission ging am 16. Mai 1991 wiederum ein 200seitiger Bericht samt Entwürfen für die Aenderung des Ratsreglements, von Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen hervor. Dazu nahm der Bundesrat am 3. Juni 1991 Stellung. Das kurzfristig erstellte Papier ist beachtenswert, weil es nebst begründeter Kritik aus der Sicht des Bundesrates dem Vorhaben der Parlamentsreform positiv gegenübersteht und auch den Konnex zwischen Parlamentsreform und Regierungsreform, ja, Verwaltungsreform heraushebt. Der Bericht enthält auch den Satz: «Der Bundesrat behält sich deshalb vor, nach Abschluss der Beratungen im Nationalrat auf einzelne Punkte zurückzukommen, seine Stellungnahme nach Bedarf zu ergänzen.» Ich habe als Kommissionspräsident den Bundesrat aufgefordert, von dieser Gelegenheit Gebrauch zu machen. Er hat nach den Beratungen im Nationalrat auf die Stellungnahme verzichtet.

Schliesslich liegt uns das Protokoll der Verhandlungen des Nationalrates vom 19. Juni 1991 (AB 1991 N 1163, 1178) vor. Er hat seine Kommission in einigen Punkten, etwa im Bereiche der Entschädigungen, korrigiert, aber an der reformatorischen Linie festgehalten.

Es wäre ungerecht, auch gegenüber unserer Ratssekretärin, Frau Huber, wenn ich hier bei der Erwähnung der uns zur Verfügung stehenden Materialien das von den Parlamentsdiensten initiierte und herausgegebene Buch «Das Parlament – 'Oberste Gewalt des Bundes'?» nicht erwähnen würde. Im Rahmen der Aktivitäten zum 700-Jahr-Jubiläum der Eidgenossenschaft befassten sich 33 Autoren mit dem Thema und trugen eine Summe von Problemanalysen und Lösungsvorschlägen vor. Ich darf dafür den Parlamentsdiensten, vor allem aber Frau Annemarie Huber, danken und darf zum Werk gratulieren.

Neben dieser Publikation haben die Parlamentsdienste bei der Bearbeitung kompetent, hilfsbereit, mit grosser Uebersicht und grossem Wissen, mit unermüdlichem Einsatz mitgewirkt. Sie waren es auch, die die Querbeziehung zur nationalrätlichen Kommission sicherstellten. Deren Präsident, Herr Hubacher, hat unserer Kommission die Ergebnisse der nationalrätlichen Kommission vorgestellt. Das Postulat der beiden Herren Initianten nach vertiefter Zusammenarbeit zwischen den Räten ist zumindest hier in guter und kollegialer Art gepflegt worden, wofür ich den Beteiligten herzlich danke.

Die Kommission des Ständerates bearbeitete ihr Pensum in zwei ganztägigen und einer halbtägigen Sitzung, wovon letztere hauptsächlich dem Thema «Parlament und Aussenpolitik» gewidmet war. Herr Bundespräsident Cotti und der Herr Bundeskanzler nahmen zeitweise an den Sitzungen teil. Unsere Aufgabe war es, den vom Gesetz vorgeschriebenen Bericht und die Aenderungsvorschläge zum Ratsreglement des Ständerates vorzubereiten. In diesen beiden Geschäften ist der Ständerat Alleinrat, Alleinadressat der Arbeit der Kommission. Vom Nationalrat wurden uns vorgelegt und finden Sie auf der Fahne: die Vorlagen A bis H, Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes, Aenderung des Bundesbeschlusses über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat, Aenderung des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste, Aenderung des Entschädigungsgesetzes, Aenderung des entsprechenden Bundesbeschlusses, und das gleiche schliesslich für das Infrastrukturgesetz und den dazugehörigen Bundesbeschluss. Bei diesen Beschlüssen ist der Ständerat nach dem Nationalrat Zweitrat.

Da die Kommission beim Beschluss C, Europaratsdelegation, mit guten Gründen die Amtszeitbeschränkung aufhob, unterbreitet Sie Ihnen als Erstrat, im Rahmen der Behandlung der parlamentarischen Initiative Rhinow, zwei zusätzliche folge-

richtige Beschlüsse: den Beschluss I, Aenderung des Bundesbeschlusses über die Delegation der Bundesversammlung bei der Interparlamentarischen Union, und den Beschluss K, Aenderung des Bundesbeschlusses über die Schweizerische Gruppe der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache. Bei diesen beiden Erlassen ist der Ständerat Erstrat.

Schliesslich wurde uns ein Postulat unseres Kollegen Miville, Koordination der Efta- und der EG-Delegation der eidgenössischen Räte, zur Behandlung im Rahmen der Parlamentsreform zugewiesen. Die Kommission beantragt Ihnen, sofern Sie bei der Kommissionsbildung unserem Konzept folgen, das Postulat als erfüllt abzuschreiben.

Frau Kollegin Weber sowie die Kollegen Roth und Onken werden die Aenderungen zu den Beschlüssen A bis K vertreten. Ich möchte ihnen keine Arbeit abnehmen, sie haben das auch nicht nötig; aus politischer Sicht darf ich jedoch sagen, dass bei allen Aenderungsbeschlüssen Eintreten unbestritten war und dass die Beschlüsse der Kommission mit zwei Ausnahmen – es gab jeweils Enthaltungen – einstimmig verabschiedet wurden.

Differenzen innerhalb der Kommission, die sich in Minderheitsanträgen niederschlagen, gibt es bei allen Beschlüssen insgesamt nur eine; beim Geschäftsreglement des Ständerates, das der Kommissionspräsident als Referent vertritt, deren zwei.

Auch die Revision unseres Geschäftsreglementes fand die einstimmige Zustimmung der Kommission. Das bedeutet unseres Erachtens, dass am Ende der Kommissionsberatung die Vorlage «Parlamentsreform» als ganzes politisch breit abgestützt ist. Vielleicht hängt das mit den Reformideen zusammen, denen ich mich abschliessend zuwenden möchte.

Zu den Ideen, die den Beschlüssen zugrunde liegen: Ihre Kommission hat in einem sehr frühen Stadium, noch zu Lebzeiten unseres verstorbenen Präsidenten Max Affolter, eine Aussprache über das Allgemeine, die Parlamentsreform an sich, geführt. Diese Aussprache und unsere Debatten bei einzelnen Paragraphen und Beschlüssen haben mich dazu geführt, Leitgedanken einer «Kommissionsphilosophie» zu entwickeln. Das hört und sieht sich etwa so an:

Unsere Kommission ist mit den Initianten und einem Grossteil der Wissenschaftler und der Bevölkerung der Meinung, dass die Leitungsorganisation unseres Staates – Parlament und Bundesrat – der Reform bedarf. Wir wollen bezüglich des Parlaments das Milizparlament beibehalten. Andere Behauptungen würde ich als Unterstellungen zurückweisen. Wir wollen das Milizparlament stärken, es in die Lage versetzen, seine Aufgabe sachrichtig, kontrovers-demokratisch, nach aussen überzeugend wahrzunehmen. Es geht darum, das Wesentliche gut zu tun. Das Wesentliche! Das ist zu konkretisieren: Ich tue das mit einem Zitat aus dem Bericht der Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, übrigens ein weitgehend unterschätztes Kompendium fruchtbarer Reformideen:

«Wesentlich bleibt nach wie vor, dass die Bundesversammlung für die qualifizierte Rechtsetzung besorgt ist, dass sie auch in die politische Planung einbezogen wird und dass sie eine dichte parlamentarische Oberaufsicht über die Verwaltung ausübt. Um ihrer spezifischen Rolle gerecht zu werden, muss die Bundesversammlung Umschlagplatz der reinen Sachkunde mit den politischen Erfordernissen und Bräuchen des Bundes sein und wieder werden, das heisst, sie soll Stätte des zureichenden Sachverständnisses und des politischen Einfallsreichtums sein.»

Bei diesem Zitat fällt auf, dass eine Funktion nicht erwähnt ist, nämlich die der Wahlbehörden – mit hoffentlich ständig glücklicher Hand. Bei der heutigen Fülle des Politischen – wir haben uns vom Rechtsstaat zum rechtsstaatlichen Wohlfahrtsstaat und von dort zum ökologischen rechtsstaatlichen Wohlfahrtsstaat entwickelt – muss allein schon für die Bewältigung des Wesentlichen effizient und wenn nötig rasch gearbeitet werden. Das wiederum bedingt eine bessere Planung und Koordination der Arbeit der Räte, einen gezielten und kontrollierten Einsatz unseres Arbeitsinstruments, der Parlamentsdienste. Wir wollen bei alledem keine Vermischung der Gewaltenteil-

lung, die ja bei uns um der Funktion willen nicht klinisch rein getrennt ausgestaltet ist und darum funktioniert. Wir anerkennen, dass der Bundesrat und die Verwaltung einen beachtlichen Wissensvorsprung haben können. Sie brauchen von uns aber taugliche Vorgaben, damit sie wissen, was wir wollen. Das wiederum setzt den Erwerb vertiefter Kenntnisse beim Mitglied des Parlaments voraus, ohne dass man die Gesamtzusammenhänge des Sachlichen und des Politischen aus dem Blickwinkel verliert. Gegenüber Regierung und Verwaltung braucht es den Spezialisten ebenso wie den Generalisten, der Zusammenhänge erkennt, in der Lage ist, Politisches in die Alltagssprache und das Alltagsverständnis zu übersetzen. Es geht uns darum, einer nie erreichbaren Chancengleichheit zwischen den Profis aus Verwaltung und Verbänden und uns mit eigenen Sekretariaten zu begegnen. Wir wollen keine volle Bezahlung dessen, was wir für die Erfüllung unseres Mandates nach bestem Wissen und Gewissen tun. Wir meinen aber, dass der Ehrensold der Republik, das Honorar, die Entschädigung, angemessen ausfallen darf und vor allem den unterschiedlichen Belastungen und der unterschiedlichen Verfügbarkeit Rechnung tragen muss. Wir wollen eine Professionalisierung der Parlamentsarbeit, nicht des Parlamentarier oder des Parlamentes an sich. Wir wollen unseren Beruf als Bürgerinnen und Bürger behalten, ihn auch ausüben können, wenn gleich in einem reduzierten Ausmass. Wir wollen die vielfältigen Beziehungen mit unseren Mitbürgerinnen und Mitbürgern bewahren und von daher wertvolle Erkenntnisse in unsere Tätigkeit einbringen. Schliesslich wollen wir den einhellig überwiesenen parlamentarischen Initiativen Rhinow und Petipierre in einigen Teilen – aber gewiss nicht in allen – Rechnung tragen.

Der Wunsch der beiden Präsidenten der eidgenössischen Räte, das Geschäft noch in dieser Legislaturperiode rechtskräftig abzuschliessen, soweit es dem Parlament rechtlich zusteht, ist für uns ein Befehl gewesen, ohne dass wir überstürzt gehandelt hätten. Aus diesen Vorstellungen resultieren die Schwerpunkte der verschiedenen Vorlagen, wie sie unsere Botschaft erläutert: die Kontinuität der parlamentarischen Arbeit, das neue Kommissionensystem, die intensive Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik, die Verbesserung der Zusammenarbeit der beiden Räte, die stärkere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit, die Verbesserung der personellen, räumlichen und finanziellen Arbeitsbedingungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier.

Ein welsches Sprichwort sagt, es gebe keine Pessimisten und keine Optimisten, sondern nur traurige oder fröhliche Realisten. Wir gehören in unserer Kommission zu dieser Sorte, zu den frohgemuten Realisten. Wir wissen, dass die Parlamentsreform nicht mit der Revision von Paragraphen erledigt ist, sondern mit dem guten Gebrauch der neuen Instrumente erst richtig anfängt.

Einer, der sich immer mit Reformpolitik beschäftigte, Herr alt Ständerat Binder, hat rückblickend den etwas bitteren Satz formuliert, und Herr Rhinow hat ihn zitiert: «Das Parlament war nicht fähig und besass weder den Willen noch die Kraft, noch den Mut, eine eigentliche, der heutigen Zeit angepasste Parlamentsreform, die diesen Namen verdient, durchzusetzen.»

Die Kommission des Ständerates zum Geschäft «Parlamentsreform» ist der Auffassung, dass wir Ihnen einen Beitrag zur Widerlegung der zitierten Feststellung unterbreiten. Wir sind der Meinung, dass unser Rat nicht in allen, aber in den zentralen Teilen dem Nationalrat folgen sollte und die Erwartung weitester Kreise unseres Volkes erfüllen muss. Wir sind davon überzeugt, dass erst eine wirkungsvolle Reform des Parlaments den Bundesrat echt in Zugzwang setzt, die Reform seiner Behörde mit Entschlossenheit und Geradlinigkeit voranzutreiben. Parlamentsreform und Regierungsreform sind Teile eines Reformprozesses – ich zähle die Totalrevision der Bundesverfassung und die Aufgabenteilung Bund/Kantone dazu –, den die grossen Ansprüche unserer Gesellschaft an den Staat gerade heute imperativ verlangen.

Wenn um uns herum die alten Strukturen zerbrechen, aber unzerstörbare alte Werte wieder zu Ehren kommen, sollten auch wir in der Lage sein, das Umfeld unserer Tätigkeit zu verbessern, damit das kommende, neu zusammengesetzte Parla-

ment die hohen Erwartungen der Wählerinnen und Wähler erfüllen kann.

Aus all diesen Ueberlegungen ersuche ich Sie, auf die Vorlage als Ganzes einzutreten.

Onken, Berichterstatter: Die Notwendigkeit dieser Parlamentsreform haben wir bejaht, als wir seinerzeit die parlamentarische Initiative unseres Kollegen Rhinow gutgeheissen haben. Darauf ist hier und heute nicht mehr zurückzukommen, obwohl mich einige Anträge, die auf unseren Pulten liegen, den Verdacht schöpfen lassen, dass man sich tatsächlich anschickt, den Grundsatzentscheid nochmals in Frage zu stellen.

Heute ist nur das Ergebnis zu beurteilen, das der seinerzeitige Auftrag ausgelöst hat. Dieses Ergebnis bewerte ich als gut, wenn es so bleibt, wie es ist: ein tauglicher erster Schritt in die richtige Richtung. Weitere solche Schritte müssen folgen, sie sind auch schon frohgemut in Aussicht gestellt. Die grundlegenden und weitreichenderen Reformen stehen ja noch aus, vor allem diejenigen, bei denen wir vielleicht auch Hand an die Verfassung legen und diese entsprechend ändern müssten.

Ob dafür allerdings dermaleinst der Elan und der Reformeifer noch vorhanden sein werden, wage ich zu bezweifeln. Es braucht nämlich viel, damit sich eine Organisation selbst, von innen heraus reformiert; ohne Not, ohne einen gewissen Leistungsdruck tut sie das nicht.

Die vorliegende Anstrengung zur Erneuerung ist denn auch durch das offenbar gewordene Ungenügen des Parlamentes gewissermassen erzwungen worden; sie ist die Frucht der grossen, verunsichernden Irritation, die namentlich durch den Puk-1-Bericht, aber auch durch die zunehmend spürbare europäische Herausforderung ausgelöst worden ist.

Die parlamentarische Verwaltungskontrolle, die Bildung einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission, die erhöhte Mitwirkung des Parlaments bei aussenpolitischen Fragen, der Ruf nach Effizienz, nach mehr Professionalität, nach beschleunigten Verfahren und wirkungsvollerer Koordination, das alles antwortet sehr unmittelbar auf diesen Handlungsbedarf, dessen sich die meisten von uns angesichts der nicht mehr kassierbaren Mängel und der gewachsenen Ansprüche an das parlamentarische System bewusst geworden sind.

Ich möchte sogar noch einen Schritt weiter gehen und vermuten, dass das Parlament instinktiv spürt, dass einerseits das Regierungssystem unter Druck geraten ist und auch dort Reformen zur Stärkung der Exekutive anstehen und dass andererseits die Volksrechte diesem Wandel unterworfen sind, dass sie zwar nicht grundsätzlich, aber in Teilbereichen in Frage gestellt sind, und je nach unserem Weg Richtung Europa auch Veränderungen erfahren könnten. Sich selbst zu stärken, in dieser Situation die eigene Position zu festigen, ist vor diesem Hintergrund eine natürliche, ein wenig auch eine kompensatorische Reaktion unsererseits.

Sich selbst zu stärken, habe ich gesagt: Es waren – der Präsident hat es bereits erwähnt – die Parlamentsdienste, die uns und auch sich selbst, so kann man anfügen, gestärkt haben. Ohne die enorme Grundlagenarbeit, die von ihnen geleistet worden ist – unter grossem Zeitdruck übrigens –, ohne die Ideen und Vorschläge und den Punch zur Umsetzung in konkrete Bestimmungen und in einen erläuternden Bericht, ohne all das wären wir nicht so weit, wie wir heute sind, und könnten dieses Geschäft nicht in dieser Legislaturperiode abschliessen.

Noch nie – vielleicht mit Ausnahme der Mitarbeit in der Puk – habe ich so deutlich gespürt, dass wir doch allmählich über einen sehr leistungsfähigen Apparat, über eine eigentliche Infrastruktur verfügen. Ich schliesse mich dem Dank des Präsidenten an die Parlamentsdienste, namentlich an Frau Huber, Herrn Lanz und Herrn Graf, in voller Anerkennung an, auch dem Dank an die nationalrätliche Kommission, die eine sehr wertvolle Vorarbeit geleistet hat und in der Frau Weber, Herr Roth und ich mitarbeiten konnten, was sehr wertvoll war. Ich glaube, dass das im übrigen auch ein Ansporn sein muss für unsere Arbeit, einen Massstab darstellt für die Arbeit, die wir

dort zu leisten haben, wo wir die Priorität haben, nämlich bei der Regierungsreform.

Ich verstehe und bedaure zugleich, dass in der Öffentlichkeit fast ausschliesslich die Frage der Entschädigung für uns Parlamentarier im Vordergrund gestanden hat und noch steht. Parlamentsreform verkürzt sich für viele auf die Formel: Die wollen mehr Geld. Uebersehen wird dabei allerdings, dass wir viel Grundlegendes ändern. Ich nenne hier insbesondere die Verkürzung des Differenzbereinigungsverfahrens; wir räumen mit einem überdehnten und unzeitgemässen Verfahren auf und verkürzen es wesentlich, teilweise sogar ohne die Auswirkungen, die es auf den Verkehr der beiden Kammern haben wird, in allen Teilen überblicken zu können. Ich erwähne die neuen Kooperationsformen zwischen den beiden Räten und den Kommissionen, namentlich bei der Informationsbeschaffung und auch bei der besseren Planung des Vorgehens; sodann das System der ständigen Kommissionen, das eine Bündelung, eine Konzentration, eine Schwerpunktbildung unserer Kräfte verlangt und uns damit gegenüber der Exekutive und ihrer Verwaltung mehr Gewicht gibt; schliesslich auch die erhöhten und nachhaltigeren Mitwirkungsmöglichkeiten in Fragen der Aussenpolitik. Das alles sind substantielle Verbesserungen; sie genügen wohl noch nicht, aber sie bringen etwas.

Etwas bringen wird uns bestimmt auch die administrative und wissenschaftliche Unterstützung, die vorgesehen ist. Das ist ein unbedingtes Erfordernis, für das ich mich mit ganzer Ueberzeugung einsetzen möchte. Wer aus der privaten Wirtschaft kommt, der traut seinen Augen nicht, wenn er sieht, wie mangelhaft die Infrastruktur ist, über die man in diesem Parlament verfügt, wie lamentabel die räumlichen Voraussetzungen, wie lückenhaft – wenngleich in letzter Zeit verbessert – die apparative Dotierung, wie schwach, ja oft sogar inexistent die Mithilfe für Parlamentarierinnen und Parlamentarier – namentlich zu Hause, bei uns in den Kantonen – sind.

Im administrativen Bereich, im organisatorischen Bereich, in der Dokumentation fehlt uns diese Unterstützung sehr. Wir verschwenden viel Zeit für Nebensächlichkeiten, für Dinge, die auch andere tun könnten, insbesondere – wie gesagt – zu Hause. Wenn man da nicht über ein Sekretariat verfügt – und viele haben das nicht –, dann ist man sehr auf sich allein gestellt. Ich glaube, man darf das Milizsystem – zu dem wir im Grundsatz ja sagen – nicht mit Amateurismus verwechseln. Das sind zwei völlig verschiedene Dinge. Wenn ein Unternehmen so arbeiten würde wie teilweise das Parlament, wenn es seine menschlichen Ressourcen so einsetzen würde, wie wir das tun, dann könnte es bald einmal den Laden schliessen.

Es wird immer wieder geklagt, dass nicht mehr Persönlichkeiten aus der Wirtschaft, führende Leute, Unternehmerpersönlichkeiten, in diesem Parlament Einsitz nehmen. Ich sage: Es ist kein Wunder bei den Voraussetzungen, die wir anzubieten haben. Ich will nicht behaupten, dass das die wichtigste Voraussetzung sei, aber es ist eine, und wir sollten auch hier endlich die Attraktivität der Parlamentstätigkeit verbessern.

Es wird auf der anderen Seite auch immer wieder beklagt, dass zu wenige Arbeitnehmer, einfache Lohnabhängige, hier in Bern eine Chance erhalten. Auch für solche Menschen brauchte es natürlich eine bessere Unterstützung, eine bessere Infrastruktur, damit sie das Mandat so wahrnehmen können, wie es eigentlich wahrgenommen werden sollte.

Ich wende mich schon jetzt gegen jeden Versuch, gerade in diesem Bereich, das Rad zurückzudrehen und hinter die Vorschläge der Kommission, die wohlbedacht und vernünftig sind, zurückzugehen.

Ein Letztes noch: Ich halte – ich habe es schon gesagt – diese Vorlage für gut. Ich erwarte von ihr Verbesserungen, wie wir alle. Aber ich erwarte von ihr keine Wunder. Bei vielen Problemen – darüber müssen wir uns einfach klar sein –, mit denen wir zu kämpfen haben, sind es ja nicht die Strukturen, die uns an fortschrittlicheren, zukunftsweisenden, auch zeitgerechten Lösungen hindern, mitnichten. Man kann sich auch etwas vormachen, wenn man in einer bedrängten Situation, in einer Problemstauung mit verschiedenen Herausforderungen, mit denen man kaum mehr zu Rande kommt, nach Reorganisation und Strukturreform ruft. Mit dieser allein ist es natürlich auch

nicht getan. Wir müssen uns bewusst bleiben, dass wir die Protagonisten sind und bleiben und dass es den politischen Willen zum Handeln braucht, die Bereitschaft – wie der Präsident gesagt hat –, das Wesentliche gut zu tun, auch die Bereitschaft zum tragfähigen Konsens im Sinne des Allgemeininteresses. Wo solche Grundvoraussetzungen fehlen, da nützt auch die schönste Parlamentsreform nichts. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

M. Roth, rapporteur: La réforme du Parlement est une histoire à répétitions et pourtant, cette réforme que nous allons examiner maintenant me semble aller en profondeur et être tout à fait décisive pour l'avenir des institutions suisses.

Si l'on remonte un tout petit peu en arrière pour examiner les causes qui ont produit l'effet réforme, il y a le constat initial d'une certaine désaffection. On parle effectivement aujourd'hui abondamment de la désaffection du public à l'égard du Parlement et de la désillusion des citoyens à l'égard du politicien ou de la politique en général.

La question qui saute à l'esprit est celle de savoir s'il y aurait eu une belle époque ou un âge d'or du parlementarisme. Dans un colloque auquel j'ai assisté récemment, un spécialiste, secrétaire général de l'Association française des sciences politiques, répondait à cette question par la négative. Un rapide coup d'oeil sur l'histoire parlementaire permet de se convaincre que le thème de la désaffection à l'égard de l'institution parlementaire fait partie intégrante de l'histoire du Parlement. Une autre observation scientifique, fondée sur les sondages d'opinion, montre que les personnes interrogées à ce sujet, assimilent très rapidement l'image qu'elles se font du Parlement au régime politique dans son ensemble. L'image du Parlement est bonne lorsqu'il est perçu comme fabriquant un pouvoir gouvernemental qui conduit à la stabilité, qui conduit aussi les institutions vers la croissance. A l'inverse, l'image du Parlement se détériore très vite lorsque le chômage et l'inflation s'accroissent. *Mutatis mutandis* appliqué à l'histoire de notre Parlement, ces quelques observations conservent toute leur pertinence.

Cependant, l'histoire récente et ce qu'on a appelé «les affaires» de la législature, ont donné l'impression, justifiée, à la population que l'Assemblée fédérale peine à venir à bout de ses charges de travail et que, malgré les tâches de contrôle qui lui incombent, certains dérapages qu'on a connus ont totalement échappé à sa vigilance. Il est clair qu'à ces occasions-là, la crédibilité du Parlement en prend un mauvais coup. Cela dit, ces surcharges de travail qui conduisent aussi à l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur les autres pouvoirs ne sont pas illusoire. Des problèmes de société extrêmement délicats et complexes doivent être résolus. Ils assaillent le Parlement. Ils touchent aussi à des domaines très diversifiés, tels que le génie génétique, la protection de l'environnement ou la politique d'asile. Il touche encore à la position de la Suisse en Europe et sur le plan international. Lorsqu'on examine cet aspect international du travail parlementaire, on est toujours frappé de l'accélération fulgurante des affaires européennes et des affaires internationales, qui contrastent un tout petit peu avec la lenteur de notre processus de décision dans le cadre des institutions helvétiques.

Partant de ce constat, je suis personnellement convaincu qu'une réforme du Parlement, puis ensuite du gouvernement s'impose absolument. Le président de la commission vous l'a dit tout à l'heure, j'ai travaillé comme un des trois représentants de notre conseil dans la commission du Conseil national qui s'est occupée de cette réforme. La commission du Conseil des Etats a, par la suite, constaté que le projet du Conseil national était, dans les grandes lignes, tout à fait satisfaisant et qu'il devrait sans doute être approuvé très largement dans la version qui nous est soumise aujourd'hui. Je crois qu'il ne faut pas perdre de vue que l'objectif prioritaire de cette réforme est celui de donner de la vigueur au Parlement et au gouvernement. Tous les députés de la commission ont été d'accord pour dire que l'influence du Parlement sur la politique devait être renforcée et, qu'à cet égard, il était impératif d'élargir les compétences de ses membres et surtout d'améliorer les méthodes de travail.

S'il est un écueil qu'il faut à mon sens éviter, c'est celui d'une discussion sans fin sur un Parlement professionnel ou non professionnel. La réforme proposée a, me semble-t-il, contourné ces obstacles qui ont enlisé d'ailleurs bien des réformes antérieures. Ce qui importe – cela a déjà été souligné – c'est que le travail parlementaire soit plus professionnel et non pas que nous nous trouvions en présence d'un Parlement professionnel. Telle est l'idée de la réforme qui doit laisser suffisamment de souplesse aux députés. Pour les uns, une activité annexe sera encore possible et quelquefois même nécessaire; pour d'autres, l'essentiel de leur engagement ira au Parlement.

Certes, en concrétisant l'idée de professionnaliser le travail parlementaire, on aboutit – je crois qu'il ne faut pas le cacher – à une certaine spécialisation. Cela se traduit notamment par un certain nombre de mesures: institution de commissions permanentes dans lesquelles les députés seront appelés à travailler un certain temps; l'augmentation des indemnités et l'assistance facultative de collaborateurs; l'amélioration aussi sur le plan matériel et de l'infrastructure. A cet égard-là, il y aura bien sûr des collègues pour déplorer que l'on s'éloigne toujours davantage du système de milice, qui a fait les beaux jours des institutions et des manuels scolaires où l'on expliquait ce système avec une certaine fierté, d'ailleurs légitime.

Toutefois, vous savez bien que, contrairement aux autres professions, il n'y a pas de mécanisme d'accréditation en politique. La plupart des politiciens que nous sommes doivent acquérir sur le tas les connaissances et les compétences qu'il leur faut. L'assemblée leur montre comment devenir des professionnels de la politique, c'est-à-dire des gens capables de discerner si possible les intérêts supérieurs du pays; l'expérience législative leur apprend, ou devrait leur apprendre, à voir au-delà de l'expédient et de l'opportunisme qui guettent toujours – vous le savez bien – dans le processus de décision. Mais il faut quand même constater que les dossiers politiques sont devenus toujours plus complexes et que la spécialisation est indispensable en quelque sorte. Il se trouvera encore toujours des députés et des observateurs nostalgiques pour faire l'éloge du député généraliste, capable d'exprimer en termes simples les préoccupations de ses commettants. Qualifier un député de généraliste, je crois que, dans un sens bien compris, c'est un compliment, mais j'ai aussi souvent l'impression – et je soupçonne cela depuis longtemps – que c'est aussi une façon déguisée de laisser entendre que la complexité des dossiers lui échappe. Certes, les députés doivent pouvoir expliquer les choses à leurs commettants, mais rien n'empêche de trouver l'équilibre entre la spécialisation nécessaire et l'information utile à son électorat dans sa circonscription.

Pour faire face à l'afflux du travail parlementaire, une division du travail est nécessaire. S'il n'approfondit pas ses dossiers, comment le chef du département ou le député peut-il espérer convaincre, peut-il espérer contribuer véritablement à l'élaboration de la politique de la Confédération?

Certes, les dépenses supplémentaires que la réforme exige seront l'objet de nombreuses spéculations et certains n'hésiteront pas à crier au gaspillage des deniers publics. Tout cela ne doit pas nous empêcher d'expliquer ces réformes et de les défendre parce qu'elles améliorent l'efficacité de l'institution et qu'ainsi elles en augmentent la valeur pour la société tout entière.

Un observateur disait ceci: «Dans le dur monde de la politique, les réputations se bâtissent de peines et de misères et peuvent se perdre du jour au lendemain si on commet une erreur.» Les candidats ne manquent jamais à l'examen d'entrée. Si on prend l'exemple des candidatures aux élections fédérales, on le constate effectivement. Toutefois, nombreux sont ceux qui, en politique – puisque je parlais au début de la désaffection du public vis-à-vis de la politique – ne persévèrent pas. Les longues heures de séance, les déplacements, l'éloignement de la famille, les atteintes à la vie privée, les sacrifices financiers, le stress et les critiques du public sont le lot, très supportable certes, de l'homme politique, mais d'un autre côté ce sont des facteurs qui contribuent à éclaircir les rangs. Malgré ces défis, je suis convaincu que les législateurs d'aujourd'hui, que nous sommes, sont désireux d'améliorer leurs connaissances et

prêts à fournir l'effort nécessaire. Bien entendu, je vous le concède, l'ambition les y pousse comme dans tout autre métier. Mais tout en restant en politique et en cherchant à y exceller, ils veulent aussi donner un sens à leur vie et avoir le sentiment qu'ils accomplissent quelque chose. Pour cela il faut aussi se donner les moyens de notre politique et écarter cette impression fâcheuse et démoralisante d'être constamment les «Sisyphes» de la politique. Cette touche est un peu une touche humaine dans un débat qui a un caractère très technique et surtout politique, mais je tenais tout de même à vous le signaler pour démontrer que les instruments de la réforme que nous avons mis en place doivent aussi poursuivre ce but.

Dans le débat général, je m'en tiendrai donc à ces quelques considérations en vous recommandant d'entrer en matière et en me réservant naturellement la possibilité de revenir dans la discussion de détail puisque je rapporterai sur trois arrêtés.

Frau Weber, Berichterstatterin: Ich hatte das Vergnügen und die Freude, in der Subkommission 3 der nationalrätlichen Kommission mitzuarbeiten. Diese Kommission hat sich mit sehr handfesten Dingen, nämlich mit den Finanzen, auseinandergesetzt.

Ich erinnere Sie daran – wenn Sie das in der heutigen Wahlzeit nicht mehr genau wissen, dann wissen Sie es, nachdem ich es gesagt habe –: Unser Einsatz entspricht heute ungefähr einem Pensum von 50 bis 60 Prozent. Das kann man so schätzen; es ist schwierig, es ganz genau zu berechnen. Sie haben gehört, in welchem Umfang unsere Arbeiten und Aufgaben professionalisiert, erweitert und vertieft werden sollen. Entsprechend sollen nun die finanzielle Situation, aber auch die Arbeitsbedingungen angepasst bzw. verbessert werden.

Die Vorlagen A bis H, die ich meine, umfassen einmal die finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder. Das bedeutet eine Aenderung in der Entschädigungsfrage, eine Aenderung in der Vorsorgeregelung und eine Uebergangentschädigung bei Nichtwiederwahl. Weiter sollen die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Ich finde diesen Abschnitt sehr wichtig. Es geht um die Infrastruktur der Parlamentarier und um die Möglichkeit, einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin anzustellen. Lassen Sie mich kurz mit einigen Stichworten etwas zu diesen Vorlagen sagen.

Zur finanziellen Besserstellung der Ratsmitglieder: Bezüglich der Entschädigungsfrage haben wir eine letzte Revision im Jahre 1988 durchgeführt. Damals haben wir die Jahresentschädigung von 16 500 Franken auf 30 000 Franken angehoben. Wir haben das Prinzip weitergeführt, das seit 1972 gilt, dass man in eine Grundpauschale und in eine Leistungskomponente aufteilt. Ich möchte Ihnen hier mitteilen, dass wir auch im neuen Vorschlag diese Regelung beibehalten haben, also sowohl eine Grundpauschale ausbezahlen als auch eine Leistungskomponente einbauen möchten. Beide sollen nun erhöht werden.

Die Kantone – da kann ich Sie beruhigen – sollen nicht mehr belastet werden, als sie es heute schon sind. Ich werde bei der Detailberatung darauf zurückkommen.

Die finanzielle Besserstellung betrifft aber auch eine Regelung für die Altersvorsorge. Wir haben heute bereits einen Betrag für diesen Zweck. Neu soll sich der Betrag nun auf 20 Prozent der Grundentschädigung belaufen. Dem Ratsmitglied ist es freigestellt, ob es den vorgesehenen Betrag in der zweiten oder dritten Säule anlegen will.

Vorgesehen ist im weiteren eine Uebergangentschädigung. Befürchtet wird nämlich, dass der volle berufliche Einstieg für einen nicht mehr Gewählten, der bereits das Alter von fünfzig Jahren – oder heute sogar von vierzig Jahren – überschritten hat, schwierig sein könnte, wenn er durch das eidgenössische Mandat eventuell einen jahrzehntelangen Berufsunterbruch gehabt hat. Tatsächlich ist es so, dass sich bereits heute verschiedene Leute in einer solchen Situation befinden. Das betrifft vielleicht weniger den Ständerat; aber es hat zumindest im Nationalrat solche Fälle gegeben. Man wollte aber nicht zu einer echten Ruhegehaltslösung übergehen, wie man sie etwa in Frankreich kennt. Man hat sich also bescheiden verhalten.

Nun etwas zu den Arbeitsbedingungen: Ich finde es ganz entscheidend, dass man diese Arbeitsbedingungen verbessert.

Ich finde diesen Punkt sogar wichtiger als die Entschädigungsfrage. Wir sitzen hier während der Session, während drei Wochen, ohne einen Arbeitsplatz zu haben, auf dem wir unsere Papiere liegen lassen könnten, von welchem wir ein ruhiges Telefongespräch führen könnten. Die Frage stellt sich noch akuter für die Nationalräte, deren Sitzungen bis zu zehn Stunden im Tage dauern.

Ihre Kommission und der Nationalrat sind der Meinung, dass die Infrastruktur eines Parlamentariers verbessert werden muss. Dazu gehört auch die Möglichkeit, einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin – also geschlechtsneutral formuliert – zu engagieren, die einem gewisse Recherchierarbeiten oder Gespräche mit Chefbeamten abnehmen können. Ein Vergleich mit dem Ausland zeigt, dass wir bei uns geradezu laienhafte Zustände haben. In anderen Ländern verfügen sämtliche Parlamentarier über verschiedene Hilfskräfte. Denken Sie daran, was wir zurzeit mitmachen, wenn wir pendeln, weil wir gleichzeitig in unseren Kantonen ein Wahlprogramm absolvieren müssen, aber hier in Bern nirgends einen Platz haben, um in Ruhe arbeiten zu können.

Nun etwas zu den Kosten: Es ist wichtig, dass wir die Konsequenzen unserer Beschlüsse kennen, und ich möchte Sie auf Seite 83 der Botschaft hinweisen. Dort haben Sie eine detaillierte Zusammenstellung. Der Gesamtbetrag verändert sich jedoch, und zwar erfreulicherweise nach unten, so dass wir mit ungefähr 50 Millionen Franken rechnen müssen. Das ist sicher viel Geld, aber wir hoffen, damit eine effizientere und vertiefere Arbeitsweise zu erhalten.

Ich fasse zusammen: Sie werden in den Vorlagen A bis D unsere Parlamentsarbeit verändern. Das Kommissionswesen wird gestrafft werden. Die Kommissionssitzungen finden in Blöcken statt, und Ad-hoc-Kommissionen werden zu Spezialfällen. Normal werden ständige Kommissionen; verlangt wird dabei, dass sich der einzelne Parlamentarier das ganze Jahr hindurch vermehrt in seine Gebiete vertieft und auf aktuelle Geschehnisse in der Kommission selbst reagieren kann. All diese Arbeit soll nun auch anständig honoriert und durch Arbeitsplätze beziehungsweise eine nützliche Infrastruktur echt unterstützt werden.

Ich bitte Sie im Namen der Kommission, auf die Vorlage einzutreten. Ich werde in der Detailberatung auf die einzelnen Artikel eingehen.

Präsident: Ich möchte hier die Session – Entschuldigung, nur die Sitzung – mit einem schönen Satz schliessen: «Der Geist ist willig, aber das Fleisch wird kalt.» (*Heiterkeit*)

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 13.00 Uhr
La séance est levée à 13 h 00*

Parlamentarische Initiativen (Petitpierre/Rhinow) Parlamentsreform

Initiatives parlementaires (Petitpierre/Rhinow) Réforme du Parlement

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.229
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1991 - 08:00
Date	
Data	
Seite	679-684
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 550

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.