

Antrag der Kommission

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

Proposition de la commission

A l'unanimité et sans abstention, la commission propose au Conseil des Etats de donner suite à l'initiative parlementaire.

90.231

**Parlamentarische Initiative
(Rhinow)
Regierungsreform
Initiative parlementaire
(Rhinow)
Réforme du Gouvernement**

Wortlaut der Initiative vom 20. März 1990

Gestützt auf Artikel 21 bis des Geschäftsverkehrsgesetzes verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Reform der Regierung. Die Ueberlastung des Bundesrates beschäftigt das Parlament seit längerer Zeit. Unsere Regierung kann die Gesamtheit ihrer Aufgaben nur unter von Jahr zu Jahr grösser werdenden Schwierigkeiten bewältigen. Institutionelle Aenderungen drängen sich auf. Ständerat Masoni hat diesen Problemkreis schon früher aufgegriffen und am 3. Oktober 1984 eine Motion zur «Gewährleistung der Regierungstätigkeit» eingereicht, mit welcher das Kollegialsystem gestärkt werden sollte und mehr Zeit für die Behandlung von Grundsatzfragen angestrebt wurde.

Neben der zunehmenden Notwendigkeit einer verstärkten Information der Öffentlichkeit durch die Regierung hat seit einigen Jahren insbesondere die Teilnahme der Mitglieder des Bundesrates an internationalen Konferenzen und Ministertreffen stark zugenommen. Einzelnen Bundesräten sind auf internationaler Ebene Aufgaben zugeordnet, die in anderen Ländern von mehreren Ministern wahrgenommen werden. Hohe Beamte können den Bundesrat bei Ministertreffen nicht vertreten.

Diese Situation führt zu einer zusätzlichen Ueberlastung der Mitglieder des Bundesrates. Der Bundesrat hat Mühe, seine Regierungsaufgaben und die Aufsicht über die Verwaltung optimal zu erfüllen. Zudem verstärkt sich die Tendenz zur Departementalisierung unserer Regierung zu Lasten des Kollegialsystems.

Deshalb sind unverzüglich Reformen in die Wege zu leiten. Dabei sind unter anderem folgende Modelle in die Erwägungen einzubeziehen:

1. die Einführung von Verwaltungsdirektoren als administrative Vorsteher der Departemente und/oder
2. Staatssekretäre;
3. ein wesentlich erweitertes Kollegium des Bundesrates mit einem verstärkten Präsidium;
4. eine Regierung, die von einem 5- oder 7köpfigen Kollegium geleitet wird und der zusätzlich rund 15 Minister angehören. Diese sind für die verschiedenen Bereiche der Regierungstätigkeit zuständig.

Texte de l'Initiative parlementaire du 20 mars 1990

Vu l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je demande, par une initiative parlementaire rédigée en termes généraux, une réforme du gouvernement.

La surcharge des membres du Conseil fédéral est un sujet de préoccupation reconnu depuis des lustres. Notre gouvernement ne parvient à accomplir l'ensemble de ses tâches qu'au prix de difficultés qui croissent d'année en année. Seules des

modifications des institutions peuvent y remédier. Le député au Conseil des Etats Masoni l'avait d'ailleurs bien vu, lui qui avait demandé le 3 octobre 1984 dans une motion intitulée «Mesures propres à assurer une activité gouvernementale plus fonctionnelle» que soit renforcé le caractère collégial du Conseil fédéral et que lui soit donnée la possibilité d'examiner à loisir les questions fondamentales.

A la nécessité toujours croissante d'assurer de façon permanente l'information s'ajoute pour le gouvernement, surtout depuis plusieurs années, la participation de ses membres aux réunions et aux conférences ministérielles internationales. Sont confiées à un conseiller fédéral des tâches internationales qui relèveraient, dans d'autres pays, de plusieurs ministres. Les hauts fonctionnaires ne peuvent remplacer le conseiller fédéral dans les réunions réservées aux ministres.

Il résulte de cette situation que les membres du Conseil fédéral sont trop chargés, mais aussi et surtout que le gouvernement éprouve des difficultés à accomplir de façon optimale ses tâches de gouvernement, de direction et de surveillance de l'administration, tandis que se renforce la tendance à la départementalisation au détriment du caractère collégial de notre système de gouvernement.

Toutes ces raisons font qu'il est indispensable d'entreprendre des réformes sans tarder, en prenant notamment en considération les modèles suivants:

1. l'instauration de directeurs de l'administration départementale et/ou
2. de secrétaires d'Etat;
3. le passage à un gouvernement sensiblement élargi, sous une présidence renforcée;
4. un gouvernement dirigé par un collège de 5 ou 7 membres, auquel seraient subordonnés une quinzaine de ministres responsables des différents secteurs de l'activité gouvernementale.

Herr **Huber** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der vorprüfenden Kommission über die von Ständerat Rhinow am 20. März 1990 eingereichte parlamentarische Initiative. Herr Rhinow verlangt mit seiner in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Initiative grundlegende institutionelle Reformen zur Wahrung einer funktionsfähigen Landesregierung. Die Kommission kann sich der grundsätzlichen Stossrichtung der Initiative anschliessen (vgl. die Begründung des Initianten).

Gemäss Artikel 21ter Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes hat die Kommission insbesondere zu berichten über:

a. den Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand

Die rechtliche Grundlage der heutigen Struktur von Bundesrat und Verwaltung bildet das Verwaltungsorganisationsgesetz vom 19.09.1978. Der plötzliche Tod von Bundesrat Ritschard im Oktober 1983 und der frühzeitige Rücktritt von Bundesrat Friedrich ein Jahr später waren die auslösenden Ereignisse für eine Neuauflage der Diskussion über die Notwendigkeit einer Regierungsreform. Die freisinnige Fraktion bzw. Ständerat Masoni reichten in der Herbstsession 1984 gleichlautende Motionen ein (84.520/84.542), welche den Bundesrat beauftragen wollten, «neue Massnahmen zu treffen und entsprechende Gesetzes-, gegebenenfalls Verfassungsänderungen zu unterbreiten, die zu einer wirksamen Entlastung des Gesamtbundesrates und der einzelnen Departementsvorsteher» führen. Der Bundesrat beantragte zunächst die Umwandlung der Motion in ein Postulat. Nachdem er im Ständerat knapp und in der nationalrätlichen Kommission deutlich überstimmt worden war, erklärte er sich schliesslich bereit, die Motion entgegenzunehmen. Die Motion wurde am 9. Oktober 1986 dem Bundesrat überwiesen.

Im Bericht des Bundesrates über seine Geschäftsführung im Jahre 1989 ist betreffend den Stand der Prüfung dieser Motion vermerkt: «Der Bundesrat hat auch 1989 an einer Klausursitzung Möglichkeiten zu seiner Entlastung beraten. Die Bundeskanzlei ist beauftragt worden, die Delegationsverordnung von

1914 zu überarbeiten und die Liste der delegierbaren Geschäfte zu erweitern. Zusätzliche Staatssekretäre hingegen lassen nach Auffassung des Bundesrates keine wesentliche Entlastung erwarten».

Nachdem vorerst keine rechtlichen Resultate vorlagen, hat die freisinnig-demokratische Fraktion am 20. März 1990 eine weitere Motion eingereicht (90.435), die die gleiche Stossrichtung wie die Initiative von Herrn Rhinow hat. Die Antwort des Bundesrates auf diese Motion liegt zurzeit noch nicht vor.

Wie Herr Bundeskanzler Buser die Kommission informierte, wird der Bundesrat in nächster Zukunft der Bundesversammlung eine Revision des Verwaltungsorganisationsgesetzes beantragen, die zu einer Verminderung der Belastung des Bundesrates führen soll. Voraussichtlich werden aber diese Massnahmen nicht derart grundlegende Reformen umfassen, wie sie Ständerat Rhinow vorschlägt.

b. den Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeiten

Es ist zurzeit nicht möglich, den Aufwand und Zeitplan der Arbeiten vorauszusehen, die notwendig sein werden, um die im Initiativtext genannten Vorschläge sowie weitere in diesem Zusammenhang stehende Anregungen zu prüfen und zu realisieren. Der Aufwand für die mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragende Kommission wird insbesondere stark davon abhängen, ob der Bundesrat die nötigen Reformen im Sinne der Initiative selbst in Angriff nimmt oder ob die Kommission die fälligen gesetzgeberischen Arbeiten eigenständig an die Hand nehmen muss. Im ersten Fall wird der Aufwand für die Kommission relativ gering, im letzteren Fall jedoch erheblich sein.

c. die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen

Ob die im Jahre 1986 überwiesene Motion (84.520/84.542) und die im März 1990 eingereichte Motion (90.435) das angestrebte Ziel erreichen, kann vor Bekanntwerden der angekündigten bundesrätlichen Vorschläge nicht abschliessend beurteilt werden. Eine überwiesene Motion stellt zwar einen verbindlichen Auftrag an den Bundesrat dar, den Entwurf zu einem Bundesgesetz oder Bundesbeschluss vorzulegen oder eine Massnahme zu treffen. Zu welchem Zeitpunkt dieser Entwurf vorgelegt wird und wie sein Inhalt im Einzelnen ausfällt, unterliegt aber einem weiten Ermessen des Bundesrates. Das Instrument der parlamentarischen Initiative bietet den Vorteil, dass die mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission gegebenenfalls selbst das Heft in die Hand nehmen kann, wenn der Bundesrat eine überwiesene Motion nicht innert nützlicher Frist oder nicht in der gewünschten Art und Weise erledigt.

Schriftliche Begründung des Initianten

1. «Der Ruf nach Entlastung und Reform des Bundesrates ist fast so alt wie der Bundesstaat selbst.» Diese Feststellung des Expertenberichtes über Verbesserungen in der Regierungstätigkeit und Verwaltungsführung des Bundesrates vom November 1967 (sog. Bericht Hongler) beleuchtet das Grunddilemma unseres Regierungssystems: Der Idee nach sollte der Bundesrat als Kollegialorgan alle wichtigen, staatsleitenden Entscheidungen treffen und im eigentlichen Sinn «regieren». Faktisch aber erhielten die Departemente und ihre Vorsteher ein immer grösseres Eigengewicht – eine Entwicklung, die neuerdings als «Departementalisierung» gekennzeichnet wird. Der einzelne Bundesrat ist in weit grösserem Ausmass durch die Aufgaben seines Departementes belastet als durch seine Arbeit für das Kollegium, selbst in Jahren der Bundespräsidentenschaft. Damit verlor das Kollegium seine eigentliche, ursprüngliche Funktion weitgehend; es wurde tendenziell zur Sanktionsinstanz departementaler Politikgestaltung. Vielen Bemühungen, welche diese Entwicklung durch organisatorische und verfahrensmässige Reformen korrigieren wollten, war kein oder ein nur geringer Erfolg beschieden.

2. Wurde das Nebeneinander von Kollegial- und Departementalsystem trotz seiner unbestrittenen Vorzügen schon seit jeher auch als Problem empfunden, so hat sich die Situation in den letzten Jahren stark verschärft. Dazu beigetragen hat einmal das seit dem 2. Weltkrieg unablässig erweiterte Politikfeld. Die Bundesaufgaben sind in Qualität und Quantität stark ge-

wachsen, deren Meisterung ist wegen ihrer zunehmenden Vernetzung bedeutend schwieriger geworden. Sodann stellen die wachsende Internationalisierung der Politik in fast allen Bereichen, die Einigungsbemühungen in Europa, das Engagement in wirtschaftlichen Organisationen (z. B. Gatt) und in sicherheitspolitischen Belangen die schweizerische Politik allgemein, vor allem aber die Landesregierung vor sachliche, zeitliche, personelle und organisatorische Probleme einer neuen Dimension. Die – im internationalen Vergleich einmalige – siebenköpfige Landesregierung vermag diese neue Problemfülle auf Dauer nicht mehr zu bewältigen. Schliesslich steht unsere Regierung – wie die Regierungen anderer Länder auch – steigenden Herausforderungen durch die Medien (mit ihrem Hang zur Personalisierung der Politik) und einer zunehmend konflikthanfälligeren Politiklandschaft gegenüber; sie hat (echte oder unechte) Krisen zu bewältigen, was Kraft und Zeit beansprucht und nicht quasi nebenher erledigt werden kann.

3. Bisherige Reformbestrebungen waren in der Regel auf «Entlastung» des Kollegiums gerichtet. Doch eine Entlastung von sekundären, ja drittrangigen Geschäften scheiterte bisher im wesentlichen daran, dass mit der Delegation von Zuständigkeiten das Kollegium an die einzelnen Departemente deren Vorsteher zusätzlich belastet wurden, was ihre Freistellung für das Kollegium gerade nicht fördert, sondern im Gegenteil einer weiteren Departementalisierung Vorschub leistet. Bei einer weiteren Delegation an die Bundesämter hingegen wird der Bereich der Regierung verlassen und das Geschäft auf die reine Verwaltungsebene verwiesen. Zudem haben gerade auch die primären, wichtigen Entscheidungen stark zugenommen – Geschäfte, die in die Hand des Kollegiums, nicht der einzelnen Departemente gehören.

Strukturelle Reformen wurden bislang fast ausschliesslich unter der Zielsetzung der Erhöhung der Zahl der Bundesräte diskutiert. Es ist jedoch das Anliegen meines Vorstosses, der Reformbereich bewusst auszuweiten, weniger die kaum erfolgversprechende Entlastung in den Vordergrund zu rücken, sondern mehrere mögliche Modelle einer grundsätzlichen Strukturreform auf der Stufe der Landesregierung prüfen zu lassen und die erfolgversprechendste Lösung zu realisieren. Das Ziel besteht in der Wahrung und Wiederherstellung einer funktionsfähigen, wirksamen Landesregierung, die in der Lage ist, heute und in absehbarer Zukunft den komplexen Anforderungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht gerecht zu werden. Die im Vorstoss aufgeführten Modelle sollen zwar alle einlässlich geprüft und gegeneinander abgewogen werden, doch soll damit nicht ausgeschlossen werden, dass weitere Modelle oder Kombinationen in die Erwägungen miteingeschlossen werden können.

4. Die Reformen sollen zu strukturellen Veränderungen auf der Ebene der Regierung führen. Doch bewegt sich der Vorstoss bewusst innerhalb gewisser traditionsbestimmter Randbedingungen: So soll das Kollegialprinzip auf keinen Fall beseitigt werden. Ein Präsidialsystem wäre für schweizerische Verhältnisse nicht geeignet. Alle Modelle sehen deshalb weiterhin eine kollegiale Leitung vor, wobei allerdings bei einer Erweiterung des Bundesrates auf 11 oder 13 Mitglieder eine wesentliche Verstärkung des Präsidiums nicht zu umgehen sein wird. Sodann wird auch das Verhältnis der Regierung zum Parlament nicht grundsätzlich angetastet (feste Wahl auf 4 Jahre, kein parlamentarisches Regierungssystem).

Die Reform sollte meines Erachtens auch die Möglichkeit der Konkordanz weiterhin offenlassen. Ich teile die Auffassung nicht, die Schweiz sollte zu einer Konkurrenzdemokratie (ohne Volksrechte!) umgebaut werden. Ein solches Anliegen müsste – wenn überhaupt – ohnehin im Rahmen einer Totalrevision der Bundesverfassung weiterverfolgt werden. Die Regierungsreform sollte die bisherige Flexibilität weiterhin gewährleisten – die Zauberformel besteht erst seit 1959! – und eine Regierungsbeteiligung der gleichen, weniger oder anderer Parteien ermöglichen. Die aktuellen Zweifel an der Weiterführung der bisherigen Form der Konkordanz berühren deshalb mein Anliegen nicht. Die Landesregierung muss so oder so funktions- und handlungsfähig bleiben.

5. Organisatorische Reformen sind immer nur Voraussetzung und Chance einer Verbesserung. Sie allein garantieren den Er-

folg noch nicht. Wesentlich ist immer auch, wie die Amtsträger ihrer Aufgabe gerecht zu werden vermögen. Doch ist es verfehlt, organisatorischen Reformen mit dem Hinweis auf ausserordentliche Führungspersönlichkeiten entgegenzutreten, die «mit schlechten Strukturen schon fertig werden». Ebenso kann es aber nicht angehen, die Reform auf einzelne Amtsträger auszurichten, die in ihrer Funktion vielleicht besondere Mühe bekundet haben. Realistische Reformen stellen einen «durchschnittlichen» Amtsträger in Rechnung, der in unserem politischen System die Stufe der Landesregierung erfahrungsgemäss zu erklimmen vermag. Damit sollen – wie es der Hongler-Bericht (Seite 14) richtigerweise formuliert hat – «diejenigen Einrichtungen ermittelt und geschaffen werden, die den amtierenden Menschen die Entfaltung ihrer besten Kräfte ermöglichen, die diese Entfaltung fördern und den Missbrauch hemmen, die aber auch sonst die menschlichen Schwächen dämpfen».

6. Die Vorstösse lassen offen, auf welcher Erlassstufe die Reformen zu bewerkstelligen sind (Verfassung, Gesetz, Verordnung etc.). Diese Frage hängt vom Inhalt der konkreten Revisionsvorlage(n) ab. Offen bleibt auch, ob gewisse, rasch realisierbare Teilreformen sofort, grundsätzliche später zu realisieren sind. Denkbar ist auch, dass eine strukturelle Veränderung der Exekutivspitze in eine Totalrevision der Bundesverfassung integriert wird, sofern diese im entsprechenden Zeitpunkt wirklich spruchreif ist. Es muss aber unter allen Umständen verhindert werden, dass die Regierungsreform mit dem Verweis auf eine künftige Totalrevision gleichsam auf die lange Bank geschoben wird! Deshalb geht es jetzt darum, die Arbeiten an der Regierungsreform unverzüglich an die Hand zu nehmen, die Modelle – unter Auswertung bisheriger Vorarbeiten – durch Experten prüfen zu lassen und dem Parlament eine oder mehrere zeitlich gestaffelte Revisionsvorlage(n) zu unterbreiten.

7. Die Vorstösse haben in beiden Räten eine unterschiedliche Form erhalten. Im Nationalrat wurde eine Motion der freisinnig-demokratischen Fraktion eingereicht. Dort geht es darum, dass diese Motion als Motion im Nationalrat (und anschliessend auch im Ständerat) erheblich erklärt wird. Der Bundesrat hat unverzüglich mit den Reformarbeiten zu beginnen. Im Ständerat wurde der nämliche Vorstoss in eine parlamentarische Initiative gekleidet. Dabei besteht nicht die Meinung, dass das Parlament von Anbeginn an parallel zum Bundesrat die Reformarbeiten an die Hand nimmt. Die Pendeuz dieses Geschäftes im Ständerat soll vielmehr dem Parlament die Möglichkeit verschaffen, selber aktiv zu werden, falls der Bundesrat die Reformen nicht mit der nötigen Entschlossenheit und Dringlichkeit in Angriff nehmen sollte. Es dürfte sich deshalb empfehlen, der Initiative Folge zu geben und eine Kommission einzusetzen, welche das «Schicksal» der im Nationalrat eingereichten Motion verfolgt, dem Rat regelmässig über Verlauf der Reformarbeiten des Bundesrates berichtet, jedoch nur dann mit eigenständigen Arbeiten beginnt, wenn sich dies aus den obgenannten Gründen aufdrängen sollte.

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

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, le rapport de la commission chargée du préexamen de l'initiative parlementaire déposée le 20 mars 1990 par M. Rhinow, député au Conseil des Etats. Par cette initiative, conçue en termes généraux, le député demande une réforme fondamentale destinée à assurer l'efficacité de l'institution gouvernementale. La commission adhère au but primordial de cette intervention, telle qu'il ressort de l'exposé des motifs par l'auteur.

Selon le 2e alinéa de l'article 21ter susmentionné, la commission doit faire rapport en particulier au sujet des points suivants (a, b, c):

a. Etat des travaux du Parlement et de l'administration sur le même objet

La base légale de la structure actuelle du gouvernement et de l'administration est la loi du 19 septembre 1978 sur l'organisation de l'administration. Le décès subit en octobre 1983 du

conseiller fédéral Willi Ritschard et le départ prématuré du conseiller fédéral Rudolf Friedrich un an après ont servi de déclencheurs à une reprise de la discussion concernant la nécessité d'une réforme gouvernementale. Le groupe radical et le député au Conseil des Etats Mazoni ont déposé en automne 1984 deux motions de même teneur (84.520/84.542) demandant au Conseil fédéral de «proposer les modifications légales, voire constitutionnelles, qui s'imposent, en vue d'alléger sensiblement la tâche du Conseil fédéral dans son ensemble comme des chefs de départements en particulier». Le Conseil fédéral demanda d'abord la transformation de la motion en postulat. Cependant, après un vote serré au Conseil des Etats et une décision nette de la commission du Conseil national, le gouvernement finit par accepter la motion qui lui fut transmise le 9 octobre 1986.

Dans le rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1989, l'état des études concernant cette motion est décrit comme suit: «En 1989, le Conseil fédéral a tenu une nouvelle séance plénière consacrée aux possibilités offertes de décharger le gouvernement. La Chancellerie fédérale a été chargée de revoir l'ordonnance de 1914 sur les délégations et d'élargir la liste des affaires qui peuvent être déléguées à des offices fédéraux subordonnés au Conseil fédéral. Pour ce dernier cependant, la mesure visant à augmenter le nombre des secrétaires d'Etat n'entraînerait pas une décharge importante pour le gouvernement».

Ne constatant aucun résultat juridique, le groupe radical a déposé le 20 mars 1990 une autre motion (90.435) allant dans le même sens que l'initiative Rhinow. Le Conseil fédéral n'a pas encore répondu à cette motion.

Le chancelier Buser a informé la commission que le gouvernement proposera sous peu à l'Assemblée fédérale une révision de la loi sur l'organisation de l'administration visant à décharger les conseillers fédéraux. Il est improbable que cette réforme aille aussi loin que celle proposée par le député Rhinow. Le Conseil fédéral a d'ailleurs redit qu'il s'oppose à la création de postes de secrétaires d'Etat.

b. Ampleur et calendrier des travaux parlementaires

Il est actuellement impossible de déterminer l'ampleur et le calendrier des travaux qui découleront de l'examen et de la mise en oeuvre des propositions formulées dans l'initiative, ainsi que d'autres suggestions connexes. Le volume de travail de la commission qui sera chargée d'élaborer un projet variera fortement selon que le gouvernement se chargera des réformes nécessitées par l'initiative ou qu'au contraire la commission devra entreprendre elle-même les travaux législatifs requis. Dans le premier cas, la charge de travail de la commission sera peu importante, dans le second, elle sera considérable.

c. Réalisation des objectifs par voie de motion ou de postulat?

Il est impossible de savoir si la motion transmise en 1986 (86.520/84.542) et celle déposée en 1990 (90.435) permettront d'atteindre le but visé, avant de connaître les propositions annoncées par le Conseil fédéral. Si une motion transmise constitue bien un mandat contraignant enjoignant au gouvernement de présenter un projet de loi ou d'arrêté, ou de prendre une mesure, elle lui laisse cependant une grande marge de manoeuvre quant à la date de dépôt du projet et à sa teneur. L'initiative parlementaire offre l'avantage de permettre à la commission chargée de préparer un projet de prendre elle-même les choses en main lorsque le Conseil fédéral ne donne pas suite à une motion transmise dans un délai utile ou de la manière souhaitée.

Développement par écrit de l'auteur de l'initiative

1. Depuis que notre Etat fédéral existe, des voix se sont toujours élevées pour demander qu'on décharge et qu'on réforme le Conseil fédéral. Cette constatation, qui figure dans le rapport d'experts de novembre 1967 (rapport «Hongler») sur les améliorations à apporter à l'activité gouvernementale et à la gestion administrative du Conseil fédéral éclaire le dilemme fondamental auquel notre système de gouvernement est en proie: en théorie, le Conseil fédéral en tant qu'organe collégial devrait prendre toutes les décisions importantes touchant les orientations de l'Etat, et «gouverner» au sens propre du terme. Mais, dans la pratique, l'importance des départements et de

leurs chefs n'a cessé de croître, évolution que l'on qualifie depuis peu de «départementalisation». Chaque conseiller fédéral est accaparé bien davantage par les tâches incombant à son département que par son travail pour le collège gouvernemental, même les années où il est président de la Confédération. De ce fait, le collège gouvernemental a perdu en grande partie sa vraie fonction originelle et tend à devenir un organe de sanction de la politique mise en oeuvre par les départements. De nombreuses tentatives visant à corriger cette évolution moyennant des réformes organisationnelles ou procédurales n'ont abouti qu'à de maigres résultats ou ont carrément échoué.

2. Si, malgré ses avantages incontestables, la coexistence des systèmes collégial et départemental a toujours aussi été ressentie comme un problème, la situation s'est sensiblement détériorée ces dernières années. D'une part, le champ d'action de l'exécutif n'a cessé de s'accroître depuis la Deuxième guerre mondiale. Les tâches de la Confédération sont devenues beaucoup plus nombreuses et complexes, tout en étant sensiblement plus difficiles à accomplir en raison de leurs multiples imbrications. D'autre part, l'internationalisation croissante de la politique dans presque tous les domaines, les efforts d'unification en Europe, la participation à des organisations économiques (par exemple le GATT) et l'engagement dans des secteurs touchant la politique de sécurité placent la politique suisse en général – et tout particulièrement le gouvernement helvétique – devant des problèmes conceptuels, temporels, humains et organisationnels d'une nouvelle dimension. A la longue, les sept membres du collège gouvernemental – unique en son genre sur le plan international – ne pourront plus venir à bout de tous ces nouveaux problèmes. Il ne faut pas oublier que notre gouvernement – à l'instar de ceux d'autres pays – doit faire face à des défis croissants lancés par les médias (qui ont tendance à personnaliser la politique) et un monde politique de plus en plus exposé aux conflits; il doit surmonter des crises (véritables ou factices), tâche qui demande du temps et des efforts et ne peut être accomplie en dilettante.

3. Jusqu'à présent, les efforts de réforme visaient en règle générale à décharger le collège gouvernemental. Ceux qui tendaient à le décharger des affaires de deuxième, voire de troisième rang, ont échoué à ce jour, et cela essentiellement pour la raison suivante: il s'est avéré qu'ils entraînaient un surcroît de travail pour le chef du département intéressé, ce qui – loin de permettre à ce dernier de se consacrer davantage au collège gouvernemental – contribuait encore à favoriser la départementalisation. Par ailleurs, il est apparu que la solution prévoyant une délégation plus poussée, jusqu'aux offices fédéraux, revenait à s'écarter de la sphère gouvernementale et à reléguer l'objet au niveau purement administratif. Enfin, le nombre des décisions primordiales a particulièrement augmenté, et ces dernières ressortissent au collège gouvernemental et non aux différents départements.

Les réformes structurelles envisagées à ce jour ne visaient pratiquement qu'à augmenter le nombre des conseillers fédéraux. Par mon initiative parlementaire, j'entends élargir le champ des réformes; au lieu de mettre l'accent sur les stratégies – assez irréalistes – visant à décharger le Conseil fédéral, je demande qu'on examine plusieurs modèles prévoyant une réforme fondamentale des structures gouvernementales et qu'on opte pour la solution la plus prometteuse. Le but recherché est de sauvegarder ou de rétablir l'efficacité du gouvernement helvétique, afin que ce dernier soit apte, quant au calendrier et au fond, à assumer les tâches complexes qui l'attendent à plus ou moins brève échéance. Certes, je souhaite que les modèles proposés dans mon intervention soient tous minutieusement examinés et comparés, mais cela ne veut pas dire que d'autres modèles ou combinaisons soient exclus.

4. Les réformes envisagées portent sur des modifications structurelles à l'échelon gouvernemental. Dans mon intervention, j'ai toutefois intentionnellement conservé certains principes généraux qui font partie intégrante de la tradition helvétique. Ainsi, il n'est pas question de déroger au principe de la collégialité. Un système présidentiel ne serait pas indiqué dans le cas de la Suisse. Tous les modèles prévoient donc le

maintien du gouvernement collégial, le nombre des conseillers fédéraux étant toutefois sensiblement augmenté et porté à 11, voire à 13 membres, ce qui ne manquera pas de renforcer le rôle du président.

De même, il n'est pas prévu de modifier sensiblement les rapports entre le gouvernement et le Parlement (mandat fixé à quatre ans, pas de régime parlementaire).

A mon avis, la réforme doit également maintenir le principe de la coalition. Je ne partage pas l'opinion selon laquelle la Suisse devrait être transformée en démocratie fondée sur la concurrence (sans droits populaires!). Le cas échéant, un tel projet devrait être étudié dans le cadre d'une révision totale de la Constitution fédérale. La réforme du gouvernement devrait assurer le maintien de la souplesse actuelle – la formule magique ne date que de 1959! – et permettre la participation au gouvernement des mêmes partis, d'un plus petit nombre de partis ou de partis différents. Les doutes actuels quant au maintien de la formule classique de la coalition n'affectent donc pas mon intervention. Quoi qu'il en soit, le gouvernement helvétique doit demeurer apte à fonctionner et à agir.

5. Les réformes organisationnelles ne sont que la condition *sine qua non* d'une éventuelle amélioration. En elles-mêmes, elles ne constituent pas encore de garantie de succès. La manière dont le titulaire d'une fonction s'acquitte de ses tâches demeure essentielle. Toutefois, il est faux de s'opposer à des réformes organisationnelles, sous prétexte que les titulaires ont une personnalité exceptionnelle, qui leur permet de s'accommoder de structures boiteuses. De même, il serait tout aussi erroné d'envisager des réformes en fonction de quelques titulaires qui ne semblent pas à la hauteur de leurs tâches. Les réformes réalistes doivent être fondées sur un titulaire moyen, dont on sait par expérience qu'il est apte, dans notre système politique, à accéder à l'échelon gouvernemental. Comme l'indique à juste titre le rapport Hongler (p. 14), «il importe de déterminer et de mettre sur pied les institutions qui permettent aux exécutants de donner le meilleur d'eux-mêmes, qui favorisent leur épanouissement tout en tempérant les abus, et qui atténuent les effets des faiblesses humaines».

6. Les interventions ne précisent pas à quel niveau législatif les réformes doivent être réalisées (constitution, loi, ordonnance, etc.). Cette question dépend du contenu des projets de réforme concrets. Il y a également lieu de se demander s'il convient de mettre immédiatement en oeuvre certaines réformes partielles réalisables dans un bref délai et d'attendre pour les réformes fondamentales. Il serait aussi pensable qu'une réforme structurelle à la tête de l'exécutif soit intégrée dans une révision totale de la Constitution fédérale, à condition que cette réforme soit véritablement prête à être discutée au moment voulu. Mais il convient d'éviter à tout prix que la réforme du gouvernement traîne en longueur, sous le prétexte d'une future révision totale de la constitution. C'est pourquoi il s'agit de s'atteler immédiatement à la réforme du gouvernement, de faire évaluer les modèles par des experts – tout en tenant compte des études déjà réalisées – et de soumettre au Parlement un ou plusieurs projets de réforme échelonnés dans le temps.

7. Les interventions ont pris des formes différentes dans les deux Chambres:

Au Conseil national, le groupe radical-démocratique a déposé une motion. Il s'agit de faire en sorte que cette motion soit déclarée recevable en tant que telle au Conseil national (puis au Conseil des Etats). Le Conseil fédéral doit s'attaquer sans tarder aux travaux de réforme.

Au Conseil des Etats, ladite intervention a revêtu la forme d'une initiative parlementaire. Cela ne signifie pas que le Parlement doive, dès le début, s'atteler aux travaux de réforme, parallèlement au Conseil fédéral. Le fait que cet objet soit en suspens au Conseil des Etats permet simplement au Parlement d'intervenir lui-même au cas où le Conseil fédéral n'entreprendrait pas ces réformes avec la détermination et la rapidité nécessaires. Il serait donc indiqué de donner suite à cette initiative et de mettre sur pied une commission; celle-ci serait chargée de s'intéresser au «sort» de la motion déposée au Conseil national et d'informer régulièrement la Chambre haute de l'évolution des réformes entreprises par le gouvernement fé-

déral, mais elle n'agirait de sa propre initiative que lorsque les motifs précités le justifient.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt dem Ständerat einstimmig (bei zwei Enthaltungen), der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Proposition de la commission

La commission unanime (avec deux abstentions) propose de donner suite à l'initiative.

Huber, Berichterstatter: Die Kommission hat Ihnen je einen Bericht zu den zwei parlamentarischen Initiativen vorgelegt, nämlich zur Regierungsreform und zur Parlamentsreform. Das gibt mir Gelegenheit, zu beiden Geschäften ein zusammenfassendes Eintretens- oder Kommissionsreferat zu halten. Es ist von jeher Aufgabe schöpferischer Menschen gewesen, eingefahrene Dinge daraufhin zu überprüfen, ob man sie noch besser machen könnte. Und es gehört eigentlich zum Zentralen der parlamentarischen, ja der politischen Existenz, selbst dann nicht aufzugeben, wenn es nur unendlich langsam vorwärtsgeht, wenn andere scheitern, wenn man sagen muss, das alles haben wir auch schon probiert.

Die neuen Anläufe zur Parlaments- und zur Regierungsreform in unserem Staat sollten unter diesem Gesichtspunkt gesehen werden: neuer Veränderungswille und Hartnäckigkeit zusammen mit allen Vorläufern in diesem Geschäft. Wenn irgendwo, so hat hier das oft zitierte Bild seine Richtigkeit: Im Sand liegen die gebleichten Knochen Gescheiterter, und die neue Karawane zieht daran vorbei. Oder das Wort *ecclesia semper reformanda* darf umgeformt werden in *institutiones semper reformandae*. Damit ist auch gesagt, dass beides nebeneinander laufen soll, die Aufgabenerfüllung und die Strukturreform, was die Dinge bekanntlich nicht vereinfacht.

Ich habe mir diese einleitenden Sätze über die Problematik unserer Bemühungen erlaubt, wohlwissend, dass heute nicht die Stunde der materiellen Diskussion der Vorstösse von Herrn Rhinow ist. Unsere Kommission hatte gemäss Artikel 21ter GVG die Vorprüfung durchzuführen. Ihre Aufgabe ist es, dem Rat einen Bericht zu unterbreiten und einen Antrag zu stellen über die Folge, die den beiden parlamentarischen Initiativen zu geben ist. Um diese Frage zu entscheiden, haben wir Mitarbeiter der Parlamentsdienste, unter anderen unsere Generalsekretärin Frau Huber, zum Thema Parlamentsreform angehört und Herrn Bundeskanzler Buser zu den Bemühungen des Bundesrates, seine Arbeitsweise den veränderten Bedingungen anzupassen. Ich stelle fest, dass Ihnen die beiden daraus resultierenden Berichte sowohl zum Geschäft 90.229 «Parlamentarische Initiative Rhinow. Parlamentsreform» wie zu 90.231 «Parlamentarische Initiative. Regierungsreform (Rhinow)» vorliegen.

Ihre Kommission kommt einhellig zum Schluss, dass den parlamentarischen Initiativen Folge gegeben werden sollte. Die Sachverhalte des «suboptimalen» Funktionierens unserer Institutionen sind bekannt. Die Gründe dafür sind ausserordentlich mannigfaltig: die Internationalisierung der Politik, die umfangreiche Bundeszuständigkeit, die zunehmende Komplexität der Geschäfte und die Interdependenzen, die Mit- und Einwirkung der Medien auf das politische Geschehen, die Personalisierung des politischen Lebens, die Vorgänge schliesslich, die zur Puk 1 mit ihren Ergebnissen führten, die Staatsverdrossenheit, die Diskrepanz zwischen Politik und Gesellschaft, sogar Politik und Kultur haben in diesem Auseinanderleben ihre Gründe. Man muss ihnen um der Sache willen zu Leibe rücken, wenn es vielleicht auch nicht mit den grossen Würfen geht, von denen einige träumen.

Bei der Regierungsreform haben sich zwei Kollegen der Stimme enthalten, weil sie den Bericht des Bundesrates abwarten wollten. Wie ich vernommen habe, will der Bundesrat bei der anschliessenden Beantwortung des Postulates von Herrn Kollege Gadiant die Katze definitiv aus dem Sack lassen. Ich darf weiter darauf hinweisen, dass die nationalrätliche Kommission «Parlamentsreform. Parlamentarische Initiative Petitpierre» am 5. September 1990 einstimmig beschlossen hat, dem Plenum

zu beantragen, dem Vorstoss Folge zu geben. Dieselbe Kommission hat dem Wunsch Ausdruck gegeben, mit der Kommission des Ständerates eng zusammenzuarbeiten. Unsere Kommission hat den Sprechenden und Herrn Béguin beauftragt, die notwendigen Kontakte herzustellen.

Schliesslich hat die Kommission zuhanden des Büros zum Ausdruck gebracht, dass sie die Aufgaben weiterführen möchte, wenn unserem Antrag auf Folgegeben seitens des Parlaments entsprochen wird. Damit sei die Entscheidungsfreiheit des Büros in keiner Weise beeinträchtigt oder gar seiner Weisheit Schranken gesetzt.

Zusammenfassend bitte ich Sie namens der Kommission, deren Anträgen zu entsprechen.

Rhinow: Sie finden in der Beilage zu den beiden Berichten schriftliche Begründungen, so dass ich mich hier als Initiant auf ein paar wenige Aspekte beschränken darf.

1. Es sind bewusst zwei Vorstösse. Es werden beide Gewalten, Parlament und Regierung, in die Thematik der Reform einbezogen. Beide haben Führungsaufgaben wahrzunehmen. Wie ich meine, sind bei beiden Mängel festzustellen. Es geht um die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit von Bundesversammlung und Bundesrat. Mir scheint es wichtig, dass wir ein starkes Parlament und eine starke Regierung haben. Ich lehne die Auffassung ab, dass das Parlament nicht zu stark sein soll, weil sonst die Bundesgewalt zu stark werde, oder dass die Regierung nicht zu stark sein soll, weil das Parlament sonst nichts zu sagen habe. Das Ziel muss sein, beide Organe entscheidend zu stärken, sonst haben andere, nicht verfasste Mächte das Sagen in unserem Lande.

2. Beide Reformen sind auf dasselbe Ziel ausgerichtet, aber sie enthalten unterschiedliche Reformgewichte. Ich muss das hier nicht näher ausführen. Bei beiden Vorstössen werden aber Rahmenbedingungen anerkannt. Es soll nicht alles auf den Kopf gestellt werden. Ich betone das eigens, weil nach verschiedenen Gesprächen – übrigens auch aufgrund der neusten Botschaft des Bundesrates – der Eindruck entstehen könnte, die Initiativen wollten alles und jedes ändern, ein völlig anderes politisches System einführen; das ist aber nicht meine Meinung.

3. Beiden Vorstössen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass Parlament und Regierung zunehmend Mühe bekunden, in einem sich rasch verändernden Umfeld ihren Aufgaben nachzukommen. Ich muss die Aenderung dieses Umfeldes hier nicht näher beschreiben. Der Kommissionspräsident hat auch auf die wesentlichen Punkte hingewiesen. Die Entwicklung – das wäre das Fazit – stellt unsere leitenden Behörden vor Probleme einer neuen Dimension – nicht nur in der Sache, sondern in erster Linie auch deshalb, weil wir organisatorisch und instrumentell schlecht gerüstet sind, heute bereits, und wenn nichts Entscheidendes geschieht, morgen erst recht. Die Ansprüche an Parlament und Regierung wachsen enorm, und beide sind immer weniger in der Lage, mit den erforderlichen Sichtweisen – nämlich der Umsicht, der Uebersicht und der Weitsicht – und mit dem nötigen Führungswillen zeitgerecht voranzugehen und zu handeln. Oft bleibt es bei der lobenswerten Absicht, und dem Volk bleibt im besten Fall die Nachsicht über eine durch Hektik geprägte Aktivität der Räte, eine Hektik, die oft an das von Friedrich Dürrenmatt beschriebene «Durcheinanderta» erinnert.

4. Die Reform der Institutionen ist dringend. Ich bin mir aber wohl bewusst, dass jede Reform nur Voraussetzungen dafür schaffen kann, den Menschen, die sie umsetzen müssen, die Möglichkeit zum besseren Handeln zu geben. Eine Institutionenreform gewährleistet für sich allein den Erfolg noch nicht. Sie schafft nur die nötigen Grundlagen. Das ist aber kein Grund, alles beim alten zu lassen oder nur wenig zu ändern und auf bessere Amtsträger zu hoffen. Wir müssen – wenn Sie mir das Wort gestatten – eben mit dem auskommen, was wir haben. Das heisst im Klartext: mit uns und mit den von uns gewählten Bundesräten.

5. Wir müssen den Mut haben, die Wirklichkeit unseres Tuns schonungslos zur Kenntnis zu nehmen und diese Wirklichkeit an den Zielen, an den Aufgaben, an den Soll-Werten unerbittlich zu messen. Erfahrungsgemäss bekunden Angehörige ei-

nes Organs Mühe, den Reformbedarf der eigenen Institution einzusehen. Leichter ist es, die Fehler der anderen zu erkennen und zu bewerten. Auch steht der menschliche Hang zum Ueberlieferen, manchmal auch zur Bewahrung eigener Vorteile oder Positionen, der Bereitschaft für nötige Aenderungen entgegen. Deshalb hoffe ich, dass es sowohl uns wie dem Bundesrat gelingen wird, alte Barrieren zu überspringen, die Sache in den Vordergrund zu stellen und einen Hauch des Pioniergeistes und des Reformwillens wiederaufleben zu lassen, der unsere Verfassungsväter ausgezeichnet hatte.

6. Gestatten Sie mir nun noch eine ganz kurze Erwägung speziell zur Parlamentsreform: Wir spüren wohl alle, dass wir unsere Arbeitsweise verändern müssen. Wir haben Mühe, gegenüber einer professionellen Verwaltung eigene Vorstellungen zu entwickeln und durchzusetzen. Wir ertrinken in der Flut der Geschäfte und vermögen den Kurs der Politik kaum massgeblich zu prägen. Wir sehen die Dringlichkeit vieler Geschäfte und kommen doch oft nicht vom Fleck. Viele von uns stöhnen unter der Doppelbelastung von Beruf und Politik und wissen nicht, auf welcher Seite das schlechtere Gewissen zu plazieren ist. Wir beklagen die mangelnde Infrastruktur und die oft fehlende Effizienz unseres Tuns. Das beinahe geflügelte Wort meines verehrten Lehrers und Kollegen Professor Kurt Eichenberger, das er vor Jahrzehnten geprägt hat, nämlich, das Parlament leide an Sachkundenot, Zeitnot und Bewertungsnot, findet auch heute seine Berechtigung, und zwar mehr denn je. Gewiss, einiges ist geschehen – vor allem seit der berühmten Mirage-Affäre der sechziger Jahre. Doch ist das Missverhältnis zwischen den entwickelten Ideen etwa im guten Bericht «Zukunft des Parlamentes» und den effektiv realisierten Reformschritten verblüffend und ernüchternd zugleich. Schonungsloser als es Altständerat Julius Binder getan hat, lässt sich der aktuelle Zustand nicht beschreiben. Binder war es, der im Jahre 1972/73 mit einer Motion die vorurteilslose Untersuchung der staatsrechtlichen Stellung des Parlamentes verlangte. Vor gut zwei Jahren zog er folgende Bilanz: «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.» Weiter führte er aus, das heutige Parlament sei noch schwächer, noch weniger einflussreich, noch weniger effizient als zu Beginn der siebziger Jahre. Die Bundesversammlung sei heute nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben sachgerecht und zeitgerecht zu erfüllen, also so, wie es das Volk von uns zu Recht erwarten würde.

7. 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. Dies sind wir nicht nur unseren Wählerinnen und Wählern, sondern auch der Demokratie schlechthin schuldig, denn von unserer Gestaltungskraft, von unserer Einsicht, von unserem Willen zur Veränderung hängt zu einem guten Stück auch die Zukunft unserer Staatsform, die Glaubwürdigkeit und Ueberlebensfähigkeit unserer Demokratie ab.

Affolter: Wenn ich hier das Wort ergreife, dann eigentlich in doppelter Eigenschaft: Ich bin Mitglied des Büros und zugleich Delegierter der Verwaltungskommission. Unser Parlament befindet sich in permanenter Reform. Ich habe selbst in den letzten paar Jahren zwei solche Uebungen in vorderster Linie mitgemacht. Es waren stets interessante, zugleich aber langwierige Uebungen, weil jeder, der mitmacht, Fachmann ist oder sich als solcher vorkommt. Wir haben – wie Sie wissen – kürzlich den ganzen Komplex der Entschädigungsfragen untersucht, inklusive Altersvorsorge. Wir haben insbesondere aber die Neuorganisation der Parlamentsdienste hinter uns – zum Teil ist sie auch noch im Gang –, etwas, was auch die vorliegende Initiative erneut anstrebt. Ich bin weit davon entfernt, solches Unterfangen etwa als reformatorischen Eifer zu verurteilen, im Gegenteil. Es tauchen bei jeder solchen Uebung immer wieder neue, interessante und prüfenswerte Ideen auf, wie wir unsere Effizienz und diejenige des Parlamentes verbessern können. Es kommen auch immer wieder neue Parla-

mentarier, die die Dinge etwas anders sehen. Solche Ideen sollten nicht schon am Widerstand abgebrühter Parlamentarier sterben; aber es bedarf hier wirklich dessen, was ich als saubere Auslegeordnung bezeichnen möchte, nämlich dessen, was wir schon erstritten und erreicht haben.

Ein Blick auf die Liste der konkreten Reformpostulate im Vorstoss Rhinow, und noch vielmehr auf die Liste, die nach den von-Wattenwyl-Gesprächen der Bundesratsparteien als dringlich zu realisierende Reformpunkte herausgegeben wurde, zeigt, dass ein guter Teil dieser Punkte – ich möchte sagen, etwa die Hälfte – ohne irgendwelche institutionelle Reformen sofort in die Tat umgesetzt werden kann: So verschiedene Anregungen für die Verbesserung der Kommissionsarbeit, die Vorschläge für bessere Regelung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Kammern usw. Die Ratsbüros und die Verwaltungskommission sind noch jeder vernünftigen Anregung unverzüglich nachgegangen. Ob sie immer im Sinne der Initianten erledigt wurden, bleibe dahingestellt, aber es besteht die Gewähr, dass diesen Dingen vollste Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Was die von den Bundesratsparteien ebenfalls angezogene weitere Verbesserung der Dienstleistungen und Ausrüstungen anbetrifft, sei auf die grossen Fortschritte auf dem Gebiet der Informatik in den letzten zwei Jahren hingewiesen, wo wir natürlich wie überall auf die Begrenzung der finanziellen Mittel stossen; das tut vor allem auch mir leid, wenn man nicht alle ausgewiesenen Bedürfnisse befriedigen kann. Ich verweise auf die leidige Angelegenheit mit den Personal Computern; es sollte auch hier jetzt wieder einen kräftigen Rutsch weitergehen.

Im weitern dürfte nachgerade bekannt geworden sein, dass wir den hintersten Winkel des Parlamentsgebäudes nach Arbeitsplätzen für Parlamentarier abklopfen. Jedenfalls ist dies ein klarer Auftrag, der anlässlich der Reform von 1988 unzweideutig erteilt worden ist. Ueber die Schwierigkeiten eines solchen Unterfangens in diesem Haus könnte ich einen Roman schreiben oder eine Hymne auf die Sankt-Florians-Politik verfassen. Da werden einzelne Büroräume plötzlich zu geheiligten Hallen, wenn man sie wegen des neuen Raumkonzeptes verlassen sollte.

Assistenten, die den einzelnen Parlamentariern beigegeben werden sollen, bilden einen Reformpunkt, der schon früher geprüft, aber *ad acta* gelegt worden ist. Dies nicht etwa nur wegen der Frage der äusseren Bedingungen, sondern vor allem aus systematischen Bedenken. Immerhin hoffe ich, es bleibe mir erspart, eines Tages die Erstellung eines Assistentengebäudes auf der Berner Allmend noch an die Hand nehmen zu müssen.

Bei dieser Gelegenheit möchte ich Ihnen, weil ja immer wieder die Infrastruktur des Parlaments angezogen wird, wieder einmal in Erinnerung rufen, dass wir spätestens seit der Reorganisation der Parlamentsdienste dem Parlament einen ganz hervorragenden Service anbieten: Wir verfügen vor allem über die anerkanntermassen besten Dokumentations- und Fachdienste in allen europäischen Parlamenten. Jetzt kommt aber das, was auch bei diesem neuen Anlauf zur Parlamentsreform zu denken geben muss: Wir haben feststellen müssen, dass von diesem hervorragenden Angebot an Dienstleistungen geradezu erbärmlich Gebrauch gemacht wird. Ich weiss, dass es heute noch Parlamentarier gibt, die die Dokumentationszentrale noch nie in Anspruch genommen haben, ja nicht einmal wissen, wie das funktioniert. Ich gebe Ihnen auch folgendes zu bedenken: Auf diesen Gebieten stets nur nach Verbesserungen zu rufen, obwohl feststeht, dass vom bestehenden, hervorragenden Angebot höchst bescheidener Gebrauch gemacht wird, ist nicht gerecht, sicher aber auch nicht ermutigend gegenüber unseren Beamten in den Parlamentsdiensten, die pflichtbewusst und gekonnt ihren Aufgaben und den Wünschen der Parlamentarier nachkommen. Ich möchte mich hier nicht zur Professionalisierung oder Halbprofessionalisierung des schweizerischen Parlamentes äussern. Darüber haben wir auch schon in den Uebungen vor zwei oder drei Jahren gesprochen. Hier herrschte und besteht nach wie vor sehr grosse Skepsis, die ich persönlich teile. Man wird sich aber auch damit erneut auseinandersetzen können; ich hoffe ein-

zig, dies werde nicht auf eine erneute Sandkastenübung hinauslaufen.

Es wurde vorhin Herr Binder erwähnt. Es gibt noch einen anderen Kronzeugen. Einige meiner Kolleginnen und Kollegen mögen sich noch an den ehemaligen Vizepräsidenten und Staatsrechtler alt Ständerat Jean-François Aubert erinnern. Als er sein Mandat aufgab, lobte er dieses Parlament und sein System. Er wollte nichts von Parlamentsreform wissen. Doch sind inzwischen wieder zwei Jahre vergangen, und wir haben wieder Reformpostulate, die sicherlich prüfenswert erscheinen.

Ich sage deshalb ja zur Initiative von Herrn Rhinow. Wir wollen das wirklich Reformwürdige ehrlich und gründlich, sorgfältig und pflichtbewusst angehen, weil ja dieses Ja zugleich ein Ja sein soll zum Erneuerungswillen, der jeder Legislative gut ansteht.

Ich möchte zum Schluss noch ein konkretes Postulat anfügen, das nicht im Katalog Rhinow figuriert, das wir aus staatspolitischen Gründen jetzt ohne Verzug aufnehmen und verwirklichen sollten: Ich rede von der Simultanübersetzung in Plenum und Kommission. Wir haben sie für diesen Rat einmal abgelehnt. Ich glaube, es wäre höchste Zeit, dass wir die Idee wiederaufnehmen. Das ist eine Anstandspflicht nicht etwa nur unseren welschen Kollegen gegenüber, sondern auch Ratsmitgliedern gegenüber, die vielleicht etwas Mühe bekunden, fremdsprachigen Ausführungen zu folgen. Auch das gehört zu den Bemühungen, eine bessere Effizienz unserer parlamentarischen Arbeit herbeizuführen.

Onken: Die Schweiz befindet sich in einem Umbruch. Solche Zeiten des Wandels und der Veränderung sind immer auch Zeiten der Unsicherheit. Sie können Reflexe des Beharrens bis hin zu ängstlichen Abkapselungen auslösen, sie können aber auch deblockieren und damit Raum geben für Neues oder auch bloss für Hintangestelltes, Verdrängtes, Abtempiertes. Die Initiativen von Herrn Rhinow greifen ja an und für sich nichts grundlegend Neues auf, sondern sie fokussieren sozusagen einen Dauerbrenner, sie spitzen diese Parlaments- und Regierungsreform erneut zu vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die Schweiz und ihre Institutionen. Diese Diskussion muss meines Erachtens tief gehen und breit abgestützt sein. Die Chance des Jubiläumjahres sollte zur Reflexion genutzt werden.

Parlaments- und Regierungsreform sind aber nur Teile, im Grunde genommen sogar recht äusserliche, funktionale Teile eines viel umfassenderen Prozesses der Besinnung und Neuorientierung, der in unserem Lande in Gang gekommen ist. Ich denke, dass Herr Rhinow das auch so sieht und ebenso viele von Ihnen; denn wenn er ein Postulat lanciert und damit ein Leitbild Schweiz fordert, das von immerhin 30 Kolleginnen und Kollegen mitunterzeichnet wird, dann räumt er ja – und wir mit ihm – ein, dass eine solche konkretisierte, zielführende Vision fehlt, und dass wir hier sozusagen in einem praktischen Teilbereich, der uns auch noch persönlich trifft, einfach einmal mit der Renovationsarbeit beginnen – beginnen müssen, möchte ich hinzufügen –, denn das hier Angestrebte leidet keinen Aufschub, es soll zügig in Angriff genommen werden und dabei doch nicht an der Oberfläche bleiben und schon gar nicht zur Alibiübung verkommen.

Da bin ich mir aber nicht so sicher, ob der Konsens, der in der Kommission zu spüren war und der offenbar auch heute im Rate vorhanden ist, wirklich standhält, ob diese Einmütigkeit nicht auch täuscht. Denn das, was Herr Rhinow gesagt hat, z. B., dass wir ein starkes Parlament brauchen, ist das wirklich, wenn es darauf ankommt, so unbestritten? Will man nicht an und für sich lieber einen gemässigten, zurückhaltenden Staat und glaubt deshalb, mit einem entsprechend moderaten, zurückgebundenen Parlament besser bedient zu sein? Oder die Frage, dass, wer eine starke, energisch führende Regierung will, auch ein starkes und herausforderndes Parlament braucht mit entsprechend schnittigen Instrumenten – ist dies tatsächlich so unbestritten? Wenn man jetzt in der entsprechenden Kommission die Diskussion verfolgt um die Bildung einer Delegation der Geschäftsprüfungskommission mit weiterführenden Rechten – mit Puk-Rechten vielleicht sogar –,

wenn man sieht, wie harzig das dort läuft, welche Hindernisse und Gefahren da geortet oder manchmal auch nur herbeigerechnet werden, dann kommen einem schon gewisse Zweifel, ob dieser Wille, das Parlament zu stärken, um damit auch die Regierung zu stärken, wirklich vorhanden ist.

Ich will damit sagen: Unsere staatlichen Apparaturen brauchen sicher eine Reform, sie brauchen eine zeitgemässe Erneuerung. Was im letzten Jahrhundert entwickelt worden ist, kann in dieser Form jedenfalls für das Kommende nicht taugen. Aber mehr noch oder zusätzlich braucht es auch ein Denken und Handeln in strikt parlamentarischen Kategorien, braucht es einen starken und unabhängigen politischen Willen, diese Gefässe zu füllen, die Instrumente, die vorhanden sind, auch zu nutzen, und braucht es in beiden Räten auch eine prioritäre Verpflichtung auf das Allgemeininteresse, das vor dem Sonderinteresse zu rangieren hat.

Die beiden parlamentarischen Initiativen von Herrn Rhinow zielen auf die Institutionen ab. Sie wollen die Strukturen reformieren. Sie wollen das Regieren vorausschauender und effektiver machen. Sie wollen das parlamentarische Handeln kompetenter, wirkungsvoller gestalten. Gut so, nur die dahinterliegenden Triebkräfte, die eigentliche Motorik des Ganzen, bleiben natürlich ausgeschlossen. Dabei sind es ja nicht in erster Linie die langwierigen Verfahren, die die Menschen im Lande beschäftigen – nicht in erster Linie, sage ich; auch, aber nicht in erster Linie –, sondern es ist die mangelnde Volksverbundenheit vieler unserer Beschlüsse, namentlich der ständerätlichen, man muss es leider sagen; es ist die Blockierung und manchmal Verletzung des Volkswillens; es ist das Gefühl, dass die Gewählten oft nach anderen, intransparenten Kriterien entscheiden, als es die Wählerinnen und Wähler erwartet haben; es ist der Eindruck, dass sich oft wirtschaftliche Interessen vor die eigentlich politischen schieben, und, damit zusammenhängend, ist es auch die Entfremdung bis hin zur politischen Apathie.

Und die Reform der Institutionen wird diese Kluft nicht überbrücken, die Entfremdung nicht aufheben, solange die inhaltlichen Fragen ausgeklammert bleiben und damit die Besinnung auf, wie mir scheint, Wesentliches fehlt. *Expressis verbis* verlangt das Herr Rhinow in seinen Vorstössen nicht, er schliesst es aber selbstverständlich auch nicht aus, und nichts dispensiert uns davon, auch in dieser Richtung nachzudenken und gegebenenfalls Lösungsvorschläge vorzutragen.

Und ein zweites bleibt unangetastet und vorläufig wohl auch aus der Diskussion ausgeklammert, nämlich die Grundsatzdiskussion über die bestehende institutionelle Ordnung, namentlich also über die verfassungsmässig verbrieft und scheinbar sakrosankte Gleichrangigkeit der beiden Räte. Bei diesem Bikameralismus greift meines Erachtens der Vorstoss zu kurz, so wie die abwegige Forderung nach Abschaffung des Ständerates zu weit greift. Denn längst ist für uns alle doch evident, dass sich der föderalistische Charakter des Ständerates, wie er den Gründervätern vorschwebte, völlig verwischt hat, dass er auch durch neue Institutionen, die in der Zwischenzeit geschaffen worden sind, abgewertet worden ist. Längst ist deutlich, dass wir mit dem Ständerat sozusagen eine zweite Volksvertretung haben, die jedoch durch ihr Wahlverfahren die politischen Stärkeverhältnisse in diesem Lande nicht ausreichend spiegelt und deswegen, ich sage es einmal höflich, oft retardierend wirkt. Und diese Entwicklung von der ursprünglichen Idee im letzten Jahrhundert zum heutigen Zustand zweier parallel arbeitender Volksvertretungen ruft ja geradezu nach einer grundlegenden Neubesinnung, bei der auch die absolute Gleichrangigkeit, die Gleichwertigkeit der Aufgabenzuweisung an die beiden Räte, die parallele Beratung sämtlicher Vorlagen hinterfragt werden müssten, aber auch die Komplexität und Mühsal des Differenzbereinigerungsverfahrens, bei der ja beispielsweise dem Nationalrat eine gewisse Priorität eingeräumt werden könnte.

Zu hinterfragen ist das alles aber auch vor dem Hintergrund von Europa und unserer Stellung zu Europa. Ob nun Europäischer Wirtschaftsraum oder EG-Beitritt – den Alleingang schliesse ich jetzt einmal aus –, es gibt unmittelbare Auswirkungen, die wir einbeziehen müssen. Die föderalistische Balance wird dadurch berührt werden. Die Volksrechte werden

davon erfasst. Die direkte Demokratie wird sich verändern und in einigen Bereichen auf eidgenössischer Ebene vielleicht sogar ganz entfallen. Es wird also Elemente geben, die uns von der Referendumsdemokratie wegführen und damit die Voraussetzungen für ein anderes System, vielleicht sogar für ein parlamentarisches System mit wechselnden Mehr- und Minderheiten begünstigen. Und das wiederum hätte möglicherweise langfristig sogar Auswirkungen auf die konkordante Allparteienregierung, die dann von einem anderen Modell abgelöst werden könnte.

Das sind Ueberlegungen, die sicher keine abwegigen Phantasereien mehr sind. Die Diskussion darüber ist angelauten. Es sind Rasonnements, die zu verschiedenen Szenarien führen können; im Nationalrat wird beispielsweise die parlamentarische Initiative von Herrn Vollmer solche Möglichkeiten sehr gezielt und sehr grundsätzlich zur Diskussion stellen. Ich erwähne diesen etwas weitgefassten und grundsätzlicheren Rahmen nicht zuletzt, um aufzuzeigen, wie im Grunde genommen moderat und systemkonform die Reformansätze dieser beiden Initiativen sind, wie pragmatisch der Weg, den wir hier in Angriff nehmen, und vielleicht – oder sogar sicher – kommen wir auf diesem praxisbezogenen Weg weiter. Doch machen wir uns nichts vor in Sachen Umwelt und umwälzender Erneuerung, in Sachen kühnem Aufbruch zu neuen Ufern! Verlieren wir das Weitergesteckte nicht aus den Augen, und sehen wir zu, dass in den klar gezogenen Grenzen dieser beiden Vorstösse möglichst bald etwas Hilfreiches und wirklich Effektivitätssteigerndes zustande kommt!

Schmid: Ich gehe mit der Auffassung von Herrn Kollegen Rhinow einig, dass namentlich im Rahmen der Parlamentsreform wieder ein neuer Anlauf zu nehmen ist. Ich halte seine Initiative für eine ausserordentlich taugliche Grundlage für entsprechende Diskussionen und Beschlüsse in der Zukunft. Ich halte es aber in gewisser Weise mit Kollege Onken: Was Herr Rhinow uns vorschlägt, ist systemkonform und muss daher fast notwendigerweise eine Art Kosmetik bleiben.

Wenn Sie das Parlament so effizient gestalten wollen, dass es die von Julius Binder geforderte Führungsaufgabe wahrnehmen kann, dann müssten Sie natürlich weitergehen. Dann müssten Sie die Volksrechte streichen, dem Volk nur noch die Wahlmöglichkeit geben und den reinen Parlamentarismus einführen. Ich bin völlig überzeugt, dass mit unserem System jegliche Parlamentsreform an die Fesseln der Volksrechte gebunden bleibt. Und innerhalb dieser Fesseln fühle ich mich an sich recht wohl. Ich möchte Ihnen in drei Punkten meine Stellungnahme zu der Initiative darlegen, wohlwissend, dass die materielle Beurteilung dann in einer späteren Phase kommt. Aber *qui tacet, consentire videtur*; es heisst dann, man hätte es bereits früher sagen können. In drei Punkten möchte ich kritische Bemerkungen anführen.

1. Wenn ich diese Initiative betrachte, dann scheint mir ein bestimmter Effizienzgedanke vorhanden zu sein, der fast instrumental wirkt. Man will, wie Herr Rhinow in Ziffer 1 sagt, die Rechtssetzung beschleunigen. Ich möchte dem entgegenhalten: Die Hemmung der Ratstätigkeit ist auch ein Wert. Denn die Hemmung der Ratstätigkeit ist eine Hemmung der Staatsstätigkeit. Je effizienter die Räte, desto grösser die Kadenz des Gesetzesausstosses. Ich bin gar nicht der Auffassung, dass eine möglichst grosse Ratseffizienz automatisch bessere Gesetze, sondern viel eher mehr Gesetze bedeutet. Die alten Römer hatten ein gutes Wort dafür: *non multa, sed multum*. Ob wir die Qualität mit einer besseren Effizienz verbinden oder nicht einfach die Quantität, ist für mich eine offene Frage. Diese Beschleunigung der Rechtssetzung ist das eine.

2. Wenn ich hier lese, die effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit sei möglichst rasch zu realisieren, dann kommt dieses instrumentale Bild, das man sich vom Parlament macht, nochmals zum Bewusstsein. Herr Rhinow, wir sind kein militärischer Verband, keine Mechanisierte Division Nummer 4, die man alarmieren, in Marsch setzen und dann zum Einsatz bringen kann, nach Planung und Führung höherer Instanz. Wir sind kein Gremium, das eine innere Einheit hat. Wir haben keinen Fraktionszwang. Wir stimmen ohne Instruktionen. Wir sind uns – von Herkunft, Tradition und Selbstbe-

wusstsein her – eine grosse Selbst- und Eigenständigkeit gewöhnt. Und letzten Endes ist es auch nicht möglich, unsere Tätigkeit zu führen und zu planen. Möglichst rasch möglichst gute Gesetzgebung zu realisieren, das scheint mir nicht das einzige Ziel dieses Parlamentes zu sein. Ein Parlamentsmandat ist kein Werkvertrag, demzufolge fristgerecht und möglichst mängelfrei ein möglichst preiswertes Werk dem Besteller abzuliefern ist. Es ist unsere Aufgabe, Positionen zu markieren. Es ist unsere Aufgabe, das Kräfteparallelogramm, das in dieser Schweiz herrscht, zur Darstellung zu bringen. Das heisst nicht, elegant und schlank eine Aufgabe zu erledigen, sondern das kann durchaus heissen, Friktionen herbeizuführen, Friktionen bewusst herbeizuführen, sie ausdiskutieren. Das kann auch heissen, Obstruktion in einzelnen Punkten zu betreiben. Denn wir vertreten nicht ein beliebiges Volk, sondern jeder vertritt selbst einen bestimmten Hintergrund, eine bestimmte Wählergruppe, die vielleicht in Einzelpunkten in keiner Art und Weise gleich denkt wie diejenige Wählergruppe, die von einem anderen Ratsmitglied repräsentiert wird. Damit darf von dieser instrumentalen Sicht meines Erachtens nicht viel übrigbleiben.

Ich komme zum dritten Punkt, zur Gleichwertigkeit der Räte: Wenn Sie Ziffer 1 durchlesen, das erste Lemma, stellen Sie fest, dass dies, wenn das Gegenstand der Beratung sein wird, einen Einbruch in das Zweikammersystem darstellt. Man kann über das Zweikammersystem denken, wie man will, es hat seine guten Seiten. Man kann dem Ständerat unterstellen, was man will, eines wird man ihm kaum unterstellen können: dass er nicht auch zum heutigen Zeitpunkt für dieses Land das Beste will. Zwei Augen sind besser als eines. In der zeitlichen Abfolge der Beratungen durch verschiedene Räte ist meines Erachtens ein Qualitätselement der Gesetzgebung fast automatisch inbegriffen.

Ich hätte Hemmungen, durch gemeinsame Sitzungen der Kommissionen oder gar durch gemeinsame Kommissionen einen Einbruch ins Zweikammersystem zu provozieren. Ganz abgesehen von den technischen Problemen, die sich dadurch ergäben – zum Beispiel bei gemeinsamen Kommissionen wäre praktisch der halbe Rat immer in Kommissionssitzungen tätig, weil wir die 25er- und 27er-Kommissionen des Nationalrates aufwiegen müssten.

Die Grundfrage, ob man ein Zweikammersystem will, schneide ich bewusst nicht an, Herr Onken. Denn dieses Problem steht ausserhalb der Debatte. Solange man an diesem Zweikammersystem festhält, bedeutet das, was Herr Rhinow in Ziffer 1 im ersten Lemma will, einen Einbruch. Ich bin überzeugt: Wenn es einmal zu einer europäischen Allianz zwischen der Schweiz und der EG kommt, dann steht der inner-schweizerische Föderalismus zur Disposition. Dann wird man fragen müssen, wie es mit dem Föderalismus in diesem kleinen Land weitergeht. Es kann sein, dass es weitergeht. Aber die Frage wird sich dann stellen. Gegebenenfalls wird der Ständerat dann in der heutigen Zusammensetzung auch zur Disposition gestellt werden müssen. Solange wir diese Frage nicht vor uns haben, dürfen wir darüber nachdenken. Im Rahmen einer parlamentarischen Initiative aber, die doch zu fassbaren Resultaten führen sollte, ist diese Fragestellung verfrüht.

Trotz diesen etwas kritischen Anmerkungen – Herr Kollege Rhinow wird mir das entschuldigen – bin ich selbstverständlich für diese Initiative.

Rhinow: Gestatten Sie mir ein paar Worte zum interessanten Votum unseres geschätzten Kollegen Schmid. Ich staune etwas über seine Ausführungen: Einerseits sagte er, der Vorstoss sei bloss Kosmetik, und andererseits lehnt er die bescheidenen, zaghaften Versuche bereits ab, weil sie etwa das Zweikammersystem gefährden könnten. Ich habe Mühe mit dieser Optik. Mir scheint die Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens wichtig zu sein, damit wir Zeit haben für die grundsätzlichen Auseinandersetzungen, nicht um der blossen Effizienz willen! Das ist mein Ziel, nicht etwa die Konfliktscheu und schon gar nicht der Verzicht auf das Ringen um gute Lösungen. Aber, Herr Schmid, Sie sind ja Präsident der Kommission Aktienrecht. Wäre es Ihr Wunsch, dass die beiden Räte künftig

das Verfahren nach diesem Verfahrensmuster gestalten sollen? Wir werden im übrigen so oder so unter europäischen Druck geraten. Wir werden so oder so Beschlüsse fassen müssen, bei denen wir nicht Jahre Zeit haben, um einen Entscheid zu fällen. «Planung» heisst zudem nicht Einführung einer militärischen Denkweise, sondern es heisst, dass wir Schwergewichte setzen und uns Mühe geben, die wichtigen Dinge vor den unwichtigen zu behandeln. Und heute ist es reiner Zufall, ob ein Geschäft etwa in einer Kommission rasch traktandiert werden kann oder ob es wie beim Fernmeldegesetz sieben Monate geht, bis die Kommission das erste Mal tagen kann, weil wir keine Termine mehr finden und die noch vorhandenen jeweils am Vortag oder zwei Tage vorher an einer andern Terminsitzung bereits für drittrangige Geschäfte vergeben haben. Das meine ich mit Planung. Es geht letztlich darum, dass das Parlament Gewichte setzt und sich nicht nur vom Bundesrat die Gewichte setzen lässt. Heute behandeln wir die Geschäfte mehr oder weniger brav in der Reihenfolge, wie sie uns vom Bundesrat vorgegeben wird. Sind das nicht Ueberlegungen, die es Wert sind, angestellt zu werden?

Schliesslich zum Zweikammersystem: Ich möchte in Erinnerung rufen, dass wir das einzige Parlament auf der ganzen Welt sind, das eine derart rigorose Ausprägung des Zweikammersystems kennt. Ich bin absoluter Anhänger des Zweikammersystems! Aber ich bin der Meinung, dass über die Ausgestaltung diskutiert werden darf. Selbst unser Vorbild, das amerikanische Parlament, ist flexibler, kennt andere Aufteilungen als wir. Wir müssen aufpassen, dass wir unsere Institutionen nicht zu sakralen Einrichtungen machen.

Masoni: Ich habe mit grossem Interesse von dieser parlamentarischen Initiative Kenntnis genommen. Ich glaube, es brauchte diesen Mut, um eine so weit gehende Prüfung der Funktionstüchtigkeit des heutigen Parlaments zu veranlassen.

Immerhin, damit nicht der Anschein der Uebereinstimmung mit allen erwogenen Vorschlägen entsteht, scheint es mir richtig, wie Kollege Schmid es getan hat, dass man auch Vorbehalte anmeldet; so wird die Kommission bei der inhaltlichen Prüfung nicht von einer fingierten Einstimmigkeit ausgehen. So wird die Chance erhöht, dass diese Probleme vertieft und nicht einfach übersprungen werden.

Mit Bezug auf die einzelnen Punkte der Initiative habe ich folgendes zu bemerken: Beim ersten Punkt der Initiative habe ich ähnliche Vorbehalte anzumelden wie Kollege Schmid. Aufgabe der Räte ist nicht nur die schnelle, sondern auch die gute Gesetzgebung, was unter Umständen die Verlangsamung eines Gesetzes oder den Verzicht auf ein Gesetz berechtigt erscheinen lässt.

Aehnliches gilt für Punkt 2.

Mit Punkt 3 bin ich einverstanden, aber grössere Parlamentskompetenzen müssen mit dem Ermessensspielraum in Einklang gebracht werden, den eine exekutive Behörde in jedem Land bei Verhandlungen mit dem Ausland braucht. Es ist heikel, beide Wünsche nach dem genügenden Verhandlungsspielraum der Exekutive und nach der Mitarbeit des Parlamentes zu vereinigen, aber der Versuch lohnt sich.

Bei Punkt 5 bin ich auch dafür, aber insbesondere beim Ständerat wäre bei der Delegation der Kompetenzen an Kommissionen grössere Zurückhaltung am Platz als beim Nationalrat; die Gründe sind bekannt. Wenn Kompetenzen delegiert werden, wäre an die Möglichkeit zu denken, dass aufgrund des Wunsches eines oder mehrerer Parlamentarier die Punkte, die Gegenstand der Delegation sind, im Plenum trotzdem zur Diskussion gelangen.

Bei Punkt 6 erscheinen die Ueberlegungen des Initianten sehr interessant. Sie gehen aus von der heutigen Zusammensetzung insbesondere des Ständerates, wo viele Regierungsmitglieder mitwirken, und kommen zum Schluss, dass diese Anfänge des Berufsparlamentes weiterentwickelt werden sollten. Ich wäre eher anderer Auffassung. Es ist zu begrüessen, dass Regierungsräte hier sitzen, weil das Berufspolitiker sind; aber in den Kantonen sieht man die Politik aus einem ganz anderen Blickwinkel als in unserem Parlament. Diese Meinung ist hier wertvoll und kann dazu beitragen, dass die Standpunkte der

Kantone besser zum Ausdruck gelangen. Diese Tatsache sollte aber nicht dazu ermuntern, die Bewegung hin zum Berufsparlament noch mehr zu betonen. Wichtig scheint mir in unserem Milizparlament, dass die differenzierte Zusammensetzung gewahrt wird, damit Berufspolitiker aus den Kantonen neben Leuten sitzen, die in privaten Berufen, bei Gewerkschaften oder bei Berufsverbänden tätig sind. Damit fördert man die Erhaltung der Nuancen und hemmt die Entwicklung hin zu einer Sonderklasse von Berufspolitikern, welche mit dem Leben, mit den konkreten Problemen der Leute immer weniger verbunden sind. Deswegen ist in dieser Richtung eine gewisse Zurückhaltung ratsam, damit die heutige Zusammensetzung – ich möchte sagen: differenzierte Zusammensetzung – des Parlamentes bleibt.

Mit diesen Gedanken wollte ich den Wunsch anmelden, dass die Kommission bei der zukünftigen Beratung diesen Fragen vermehrte Beachtung schenkt. Am Ende unserer Beratungen möchte ich dem Initianten sehr dafür danken, dass er den Mut hatte, den ganzen Problembereich zur Diskussion zu bringen, aber gleichzeitig auf dem Bestehenden aufbauen will. Mir scheint eine solche Prüfung besonders vernünftig und auch besonders nötig. Bei der heutigen Akzeleration sollte eine solche Prüfung von Zeit zu Zeit fast automatisch erfolgen, damit die Instrumente des Parlaments immer dem Fluss der Informationen und der Geschäfte angepasst werden. Deswegen gratuliere ich dem Initianten zu dieser wertvollen Initiative, die trotz meiner Vorbehalte nichts an ihrer Bedeutung einbüsst. Ich werde für die Initiative stimmen.

Huber, Berichterstatter: Gestatten Sie einem relativ jungen Ständerat, einem vielleicht älteren oder einigen älteren und erfahrenen doch noch ein Wort zu sagen: Wir sind hier im Stadium eines rein formalen, verfahrensmässigen Vorgehens. Darüber haben wir einen Entscheid zu fällen und darüber – und nur darüber – hat Ihre Kommission im wesentlichen diskutiert. Ich bin noch nie so überzeugt davon gewesen wie nach dieser Debatte, dass eine Parlamentsreform nötig ist, dass eine Parlamentsreform zugleich aber auch ein Akt von intellektuellem Verzicht sein kann, indem man einmal nur die Frage, die zur Debatte steht, behandelt und nicht noch viele andere dazu.

Kollege Schmid hat völlig recht: Was wir hier zu führen haben, ist keine Debatte, Herr Kollege Onken, über materielle Inhalte, auch nicht über die Inhalte der in der Form der allgemeinen Anregung ergangenen parlamentarischen Initiativen, sondern es ist eine Verfahrensfrage. Wenn Herr Kollege Masoni die Punkte der Initiative aufzählt, dann kann auch ich sie aufzählen, und dann werden wir sehr wahrscheinlich eine Debatte führen, nach gewalteter Kommissionstätigkeit, nachdem Sie den einzig relevanten Entscheid, nämlich der Initiative Folge zu geben oder nicht, getroffen haben und Ihre Kommission die Vorschläge, und andere dazu, diskutiert haben wird.

Ich bitte Sie daher aus Ueberzeugung, aufgrund der Debatte, die wir geführt haben, der Parlamentsreform ebenso zuzustimmen wie der Regierungsreform und zu beherzigen – was Herr Kollege Rhinow sinnigerweise in sein Votum eingebaut hat –, dass man sich auch gegenüber der eigenen Instanz keine Betriebsblindheit leisten darf, sondern mit offenen Augen deren Mängel und Vorzüge sehen muss.

Bundeskanzler Buser: Nach den fundierten staatsrechtlichen Ausführungen, die hier schon gemacht worden sind, möchte ich die Diskussion nicht verlängern und insbesondere nicht auf diese grundlegenden Fragen eintreten, sondern Ihnen kurz erläutern, wie der Bundesrat die Sache sieht.

Was die Parlamentsreform betrifft, ist von seiten des Bundesrates keine Stellungnahme vorgesehen; das ist ein parlamentseigenes Geschäft. Was die Regierungsreform betrifft, ist die Situation etwas sonderbar, weil die parlamentarische Initiative Rhinow im Ständerat der Motion Petitpierre im Nationalrat entspricht und der Bundesrat – das konnten Sie heute der Presse entnehmen – zu dieser Motion soeben Stellung genommen hat. Das gleiche gilt für das Postulat der SVP im Nationalrat, das identisch ist mit dem Postulat von Herrn Gadiant in Ihrem Rat. Die Publikation des gesamten Pakets des Bun-

desrates wurde auf heute verschoben, um die Diskussion nicht vorwegzunehmen. Soviel zur Einleitung; ich habe hier also keinen Antrag des Bundesrates zu vertreten. Sie wissen, dass nach den Bestimmungen über die parlamentarischen Initiativen das Geschäft, wenn Sie Eintreten beschlossen haben und einen Entwurf vorlegen, an den Bundesrat geht, und er wird dann in einem Bericht schriftlich dazu Stellung nehmen. Die Differenz von heute, wenn ich Sie richtig verstehe, geht eigentlich dahin, dass wir bei den tiefgreifenden Reformen, bei den Strukturreformen im eigentlichen Sinne, eine Differenz bezüglich der Zeit haben. Herr Rhinow ist der Meinung, diese seien dringend, und sie seien sofort in Angriff zu nehmen. Der Bundesrat hat in seiner Antwort auf die Motion Petitpierre dargelegt, dass seines Erachtens diese Dringlichkeit im Moment für tiefgreifende Reformen nicht gegeben ist, womit er aber nicht für alle Zeiten Nein sagt, sondern es ist ein Nein mit Befristung. Er ist bereit, sobald in Sachen Europa mehr Klarheit besteht, sobald man sieht, welche Anforderungen dann an Regierung und Parlament gestellt werden, dieses Problem einer tiefgreifenden Strukturreform eingehend zu prüfen. Die Gründe sind dargelegt in den schriftlichen Antworten, die Ihnen ausgeteilt worden sind. Ich möchte nur kurz daran erinnern, dass für den Bundesrat das Thema auch nicht neu ist. Man kann bis zum Jahr 1848 und auf die langen Debatten von damals zurückgreifen. Was die Zahl der Bundesräte betrifft, möchte ich aber lediglich auf die parlamentarischen Vorstösse der Neuzeit verweisen, so u. a. auf die Motionen Chevallaz und Schmitt aus dem Jahre 1964, die zur Kommission Hongler geführt haben, auf den Bericht von damals und die neuen Vorstösse Keller und Pini aus dem Jahre 1984, die sich hauptsächlich mit der Zahl der Staatssekretäre befassten. In dieser Zeit, in den letzten zwei Jahrzehnten, ist als wichtigste Reform von Ihnen selbst das neue Verwaltungsorganisationsgesetz geschaffen worden.

Es hatte unter anderem eine Reorganisation mehrerer Departemente zur Folge. Man kann hier von einer Politik der kleinen Schritte sprechen, die man aber am Schluss addieren muss, um zu sehen, was sie gebracht haben. Es sei auf Seite 7 der Antwort auf die parlamentarischen Vorstösse verwiesen. Der Bundesrat erinnert daran, dass er als zentrale Koordinationsstelle für all diese Probleme das Bundesamt für Informatik geschaffen hat. Er erinnert an die Verwaltungskontrolle, die auf Bundesebene bereits operationell ist und ihn von Kontrollaufgaben entlastet. Er erinnert daran, dass die Delegationsverordnung zu zweien Malen sukzessive revidiert worden ist, indem immer mehr Geschäfte vom Kollegium an das Departement oder die Aemter delegiert wurden. Er erinnert daran, dass die Liste der Präsidialverfügungen in dieser Zeit zweimal erweitert worden ist, indem immer mehr Geschäfte in die Kompetenz des Bundespräsidenten allein gestellt wurden; es sind die sogenannten Routinegeschäfte. Heute sind das Hunderte pro Jahr, die auf diese Art erledigt werden und natürlich die Beratungen des Bundesrates in hohem Masse entlasten. Dies nur einige Hinweise auf die Massnahmen, die im Verlaufe der letzten Jahre aktuell waren, und auf das Paket, das Ihnen heute unterbreitet worden ist. Da geht es jetzt um die Oeffnung der Grenze bei den Staatssekretären. Bis jetzt sind im Gesetz zwei festgelegt; der Bundesrat beantragt Ihnen, diese Grenze aufzuheben und ihm die Ermächtigung zu erteilen, weitere Generalsekretäre zu ernennen. Es geht um die Aufwertung der Generalsekretäre – der Bundesrat möchte diese vermehrt in Linienfunktionen einsetzen –, und es geht um die Vertretung in parlamentarischen Kommissionen. Der Bundesrat hat Ihrem Präsidenten einen Brief geschrieben, in dem er dem Wunsch Ausdruck gibt, dass inskünftig die Vertretung des Bundesrates durch Chefbeamte in parlamentarischen Kommissionen häufiger akzeptiert werde.

Ein letztes Wort zur Begründung: Der Bundesrat – so wird im Text von Herrn Rhinow ausgeführt – bekunde Mühe, seine Regierungsaufgaben zu erfüllen, und er habe wenig Zeit für Grundsatzfragen. Dazu möchte ich lediglich als stiller Beobachter in all diesen Sitzungen eine Bemerkung anbringen: Sie wissen, dass die Traktandenliste des Bundesrates, wie ich Ihnen hier zeigen darf, in zwei Teile zerfällt: Wir haben einen orangen Teil, das sind all jene Geschäfte, die schon vor der Sit-

zung abgeklärt sind – und zwar so gründlich abgeklärt, dass sie praktisch zu keinen Diskussionen mehr Anlass geben –, und einen weissen Teil, in dem namentlich alle Parlamentsgeschäfte aufgeführt sind, aber auch die Aussprachen. Hier sind es z. B. sechs Aussprachen in einer einzigen Sitzung. Dann gibt es noch einen grünen Teil, das sind vertrauliche Geschäfte, die noch nicht an die Oeffentlichkeit gelangen sollten. Nun, diese gelben Geschäfte sind regelmässig in sehr kurzer Zeit, in 5 bis 10 Minuten erledigt, die interdepartementalen Geschäfte führen dann zu Diskussionen von 4 bis 5 Stunden. Es ist also nicht so, dass hier in «Departementspolitik» gemacht wird, sondern es sind gerade diese grossen Geschäfte von interdepartementaler Bedeutung, die zu den langen Diskussionen im Bundesrat Anlass geben. Es sind die grundlegend politischen Probleme, die eine grosse Rolle spielen, und die zunächst in Aussprachen und nachher in grösseren Vorlagen vor den Rat gelangen. Insofern möchte ich sagen: Es ist dem Bundesrat doch möglich geworden, sich durch diese verschiedenen Revisionen und Aenderungen der Organisation und seines Verfahrens Zeit zu schaffen für die grundsätzlichen Diskussionen, die in der heutigen Zeit notwendig sind. Es wäre selbstverständlich falsch, daraus den Schluss zu ziehen, dass wir «dans le meilleur des mondes possibles» leben. Es ist, wie richtig gesagt worden ist, alles im Fluss. Man kann alles noch verbessern, und es ist auch hier selbstverständlich nichts ausgeschlossen.

Deshalb sage ich nochmals im Sinne einer *conclusio*: Der Bundesrat lehnt die Diskussion über all diese Fragen nicht ab. Er stellt Ihnen heute keinen Antrag zur Parlaments- oder Regierungsreform. Er lehnt die Diskussion nicht ab. Er ist aber der Ansicht, dass die möglichen, kurzfristigen Reformen in seinem Paket enthalten sind und dass für die tiefgreifenden Reformen, die noch folgen sollen, die Zeit nach dem Entscheid über die Bedeutung der Mitwirkung der Schweiz in den europäischen Organisationen abgewartet werden sollte. Das ist skizzenhaft eine Zusammenfassung der Stellungnahme, die der Bundesrat heute bekanntgegeben hat.

Rhinow: Zur parlamentarischen Initiative 90.231: Ich halte mich an die richtige Wegleitung des Kommissionspräsidenten und äussere mich nicht zu einzelnen Aspekten der Reform, auch nicht zu denjenigen, die der Bundesrat uns – wie zufällig – heute auf den Tisch gelegt hat.

Aber Sie gestatten dem Initianten, dass er zuerst seiner Verwunderung Ausdruck gibt, dass der Bundeskanzler zuerst das Wort erhält, bevor der Initiant seine Initiative begründen darf. Das ist bei der parlamentarischen Initiative etwas ungewöhnlich. Aber ich möchte trotzdem mit einem Satz beginnen.

«Als die Bundesverfassung von 1848 den Satz aufstellte, dass die Abteilung des Bundesrates in Departemente einzig zum Zwecke habe, die Geschäfte zu fördern, dass der Entscheid aber immer vom Bundesrathe im Ganzen ausgehen müsse, hatte sie noch ganz einfache Verhältnisse vor Augen. Durch den zunehmenden Umfang der Departementalgeschäfte ist jener Satz bei allen grösseren Departementen schon längst zu einer leeren und unwahren Floskel geworden Was aber viel wichtiger ist, ist das, dass die Vorstände der stark beschäftigten Departemente unmöglich mehr Zeit finden, um auch den Geschäften diejenige Aufmerksamkeit zu widmen, welche in den Intentionen der Verfassung lag. Von daher kommt der schwere Nachtheil, dass über den 7 Departementen die Einheit der Gesamtbehörde eigentlich zum grössten Theil verloren gegangen ist und sich höchstens etwa noch im Bundespräsidenten repräsentiert findet, wenn dieser ein Mann von ganz überragender Arbeitstüchtigkeit ist und den Ueberblick über das Ensemble der Verwaltung in vollstem Masse besitzt.» Diese Sätze befinden sich in einem Lehrbuch über «Das öffentliche Recht der Schweizerischen Eidgenossenschaft» aus dem Jahre 1878, geschrieben von einem gewissen Herrn Jakob Dubs. Nun werden sich vielleicht einige Kolleginnen und Kollegen im Saal vom Worte eines Lehrmeisters nicht sonderlich beeindruckt fühlen, und ich hätte volles Verständnis dafür; aber Dubs war nicht Professor, sondern Kantonsrat und Regierungsrat im Kanton Zürich (immerhin!), Nationalrat und

Ständerat, von 1861 bis 1872 Bundesrat und von 1875 bis 1879 Bundesrichter. Ich glaube, Dubs wusste, wovon er schrieb. Was er nicht wissen konnte: dass seine Analyse auch heute, über 100 Jahre später, von unverminderter, brennender Aktualität ist.

Der Bundesrat tat und tut sich schwer mit seiner eigenen Reform, obwohl er vom Parlament immer wieder zur Remedur aufgefordert wurde, zuletzt vor vier Jahren mit einer Motion, die er zuerst nur als Postulat entgegennehmen wollte und die das Parlament als Motion überwiesen hat. Der Bundesrat brauchte pikanterweise bis heute, bis heute vormittag, um erste, zaghafte Beschlüsse zu fassen. Ist das nicht der beste Beweis dafür, dass der Bundesrat als Kollegium grosse Mühe bekundet, seinen eigenen Reformbedarf zu erkennen und echte Verbesserungen der Führungstätigkeit in die Wege zu leiten? Alle bisherigen Reformschritte, auch die heutigen übrigens, betrafen und betreffen die Stufen unterhalb des Kollegialorgans. Man delegierte Geschäfte nach unten, man verbesserte Verfahrensabläufe, man richtete Stabstellen ein, man führte neue Titel ein, man veränderte die Departementalstruktur. Aber der Bundesrat selbst blieb und bleibt unangetastet und somit letztlich das Grundproblem unseres Regierungssystems, nämlich die Doppelbelastung der einzelnen Bundesräte als Mitglieder des Kollegiums und als Departementsvorsteher. Was dringend not tut, ist die entschiedene Aufwertung dieses Kollegiums der obersten vollziehenden und leitenden Behörde, wie es die Bundesverfassung so schön ausdrückt. Dabei geht es nicht primär um die Entlastung des einzelnen Bundesrates, sondern um eine Umlastung zugunsten des Führungsgremiums. Das Geschäftsverkehrsgesetz sagt klipp und klar, dass die Regierungstätigkeit den Vorrang vor allen anderen Funktionen des Bundesrates hat. Das ist geltendes Recht – aber Realität ist es nicht.

Um in diesem Sinne regieren zu können, braucht es verfügbare Zeit – und alle Bundesräte klagen darüber, sie hätten sie nicht –, braucht es schöpferische Musse, braucht es innere Distanz, braucht es sensible Fühler für gesellschaftliche Probleme und Entwicklungen, braucht es Frühwarnsysteme zur Problemerkennung und Problemerkennung. Es braucht aber in dieser vielzitierten Zeit des Umbruchs mehr denn je auch die Konfrontation mit Alternativen, mit dem Ungewohnten, mit dem heute vielleicht noch Utopischen.

Ich wünschte dem Bundesrat in dieser schwierigen Zeit neben einer hochqualifizierten Verwaltung, über die er ja verfügt, regelmässige Auseinandersetzungen mit Vordenkern, Nachdenkern und Querdenkern; denn dieses Ausbrechen aus den herkömmlichen Denk- und Verwaltungsstrukturen schafft den Nährboden für kreatives und zukunftsgerichtetes Handeln.

Die grossen Unternehmungen unseres Landes haben aufgrund des veränderten Umfeldes praktisch alle ihre Führungsstruktur reformiert, den Entwicklungen angepasst und gerade auch die oberste Leitungsebene verändert.

Es liegt am Bundesrat, aber auch an uns, mit derselben Offenheit und Reformbereitschaft auch die Führungsstruktur der Unternehmung Schweiz auf die Erfordernisse der Zeit auszurichten.

Ueber die Beschlüsse, die der Bundesrat heute gefasst hat, werden wir später diskutieren; ich gehe nicht darauf ein. Was mich aber betrübt hat, ist die Feststellung in der Pressemitteilung, es würden sich zurzeit keine institutionellen Reformen aufdrängen; erst später sei der Bundesrat bereit, Änderungen zu prüfen, «falls sich das politische Umfeld, z. B. infolge einer Beteiligung der Schweiz am europäischen Integrationsprozess, grundlegend verändern sollte». Was muss sich denn noch alles ändern? Ich komme um den Eindruck nicht herum, dass der Bundesrat vor lauter Tagesgeschäften Mühe hat, das hier Wesentliche zu erkennen und danach zu handeln, deshalb sieht er auch seine eigene Reformbedürftigkeit nicht. Lässt hier – etwas boshaft gefragt – nicht der berühmte Baron von Münchhausen grüssen?

Wenn wir in den nächsten Jahren etwas realisieren wollen, müssen wir heute mit der Arbeit beginnen. Warten auf Europa bringt überhaupt nichts, weil die internationale Belastung der Landesregierung so oder so zunehmen wird, ob wir in einem EWR oder in einer EG mittun, oder ob wir andere Formen der

Mitwirkung wählen. Auch der Führungsbedarf im Innern wird so oder so zunehmen.

Ich bedaure, dass der Bundesrat einmal mehr den Mut nicht gehabt hat, heute Weichen zu stellen, zumindest einmal positiv zu sagen, dass er mehr tun will – wobei ich nochmals betone, dass ich nicht konkret kritisieren will, was heute an sehr zaghaften Schritten beschlossen worden ist.

In diesem Sinne bitte ich den Bundesrat, nochmals selbstkritisch über die Bücher zu gehen, und ich hätte es eigentlich begrüsst – ich bitte um Entschuldigung, Herr Bundeskanzler, das ist nicht an Ihre Adresse gerichtet –, wenn bei diesem wichtigen Geschäft der Bundespräsident anwesend gewesen wäre.

Präsident: Die Kommission beantragt Ihnen, den beiden parlamentarischen Initiativen 90.229 und 90.231 Folge zu geben.

Zustimmung – Adhésion

90.540

Postulat Gadiet

Neue Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene Réforme des structures d'organisation et de direction au niveau fédéral

Wortlaut des Postulates vom 7. Juni 1990

In nahezu allen Sektoren der eidgenössischen Sachpolitik haben sich die Aufgaben und Anforderungen an den Staat, die Landesregierung und die Verwaltung grundlegend gewandelt. Der staatliche Führungs- und Organisationsbereich hat mit dieser Entwicklung nicht Schritt gehalten, so dass in den letzten Jahren vermehrt Schwachstellen sichtbar geworden sind. Vordergründiges Symptom einer in weiten Teilen ungenügenden Organisations- und Führungsstruktur auf Bundesebene ist die Ueberlastung von Bundesrat, Verwaltung und Parlament. Verschiedene Bestrebungen zur Parlaments- und Regierungsreform zielen darauf ab, mit isolierten Einzelmassnahmen Abhilfe zu schaffen. Den Ursachen und der tatsächlichen Dimension des Anliegens wird aber damit nicht genügend Rechnung getragen.

Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, eine umfassende Ueberprüfung und Analyse der einschlägigen Organisations- und Führungsstrukturen auf Bundesebene vorzunehmen und einen entsprechenden Bericht vorzulegen. Hauptziel soll es sein, Voraussetzungen zu schaffen, die es den Bundesräten erlauben, ihre Tätigkeit vermehrt auf die eigentliche Führungsarbeit zu konzentrieren. Sie sollen darüber hinaus die notwendigen Freiräume für kreatives und prospektives Denken erhalten. Der Bericht soll unter Berücksichtigung organisatorischer, administrativer, personeller und technischer Belange Reformvorschläge aufzeigen, die auf allen Stufen der Bundesverwaltung eine auf die aktuellen Erfordernisse ausgerichtete Führungsarbeit gewährleisten. Es ist insbesondere auch zu prüfen, inwieweit die bestehende Departementseinteilung und -aufteilung, die Zahl der Departemente und die Departementslogistik einer Anpassung bedürfen. Einer Prüfung bedarf auch die Frage, wie die technisch-administrative Departementsführung neu gestaltet werden kann.

Der Bericht soll Varianten möglicher Lösungswege aufzeigen. Darüber hinaus sind Reformvorschläge, soweit sie Aspekte einer Parlamentsreform berühren, mit dieser zu verknüpfen.

Texte du postulat du 7 juin 1990

Dans pratiquement tous les secteurs de la politique fédérale, les tâches incombant à l'Etat, au gouvernement et à l'administration ainsi que les exigences auxquelles ces organismes

Parlamentarische Initiative (Rhinow) Regierungsreform

Initiative parlementaire (Rhinow) Réforme du Gouvernement

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1990
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	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	90.231
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.09.1990 - 18:15
Date	
Data	
Seite	657-667
Page	
Pagina	
Ref. No	20 019 206

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.