

2. Le Bureau a soumis l'initiative du canton à la commission déjà chargée de la discussion préliminaire de l'initiative parlementaire du Conseil national demandant l'introduction de la majorité politique à 18 ans (90.220).

3. Suite à l'adoption unanime par le Conseil national, lors de la session de printemps 1990, du projet de sa commission concernant l'abaissement à 18 ans de l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité (90.220), la commission du Conseil des Etats a décidé à l'unanimité, le 20 juin 1990, d'en proposer l'adoption à son conseil. La demande formulée dans l'initiative du canton du Jura étant ainsi réalisée, l'initiative peut être classée tel que l'a déjà décidé le Conseil national le 7 mars 1990.

#### Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt, die Standesinitiative abzuschreiben.

#### Proposition de la commission

La commission propose de classer l'initiative cantonale.

Angenommen – Adopté

90.229

## Parlamentarische Initiative (Rhinow) Parlamentsreform Initiative parlementaire (Rhinow) Réforme du Parlement

#### Wortlaut der Initiative vom 14. März 1990

Gestützt auf Artikel 21 sexies des Geschäftsverkehrsgesetzes verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in Form der allgemeinen Anregung eine Reform des Parlamentes, welche sich auch auf dessen Funktionen, die Aufgaben der beiden Räte und ihre Zusammenarbeit sowie die Stellung der einzelnen Parlamentsmitglieder erstreckt. Insbesondere sind zu prüfen und möglichst rasch zu realisieren:

1. die Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens, z. B.
  - durch die Vorberatung von Geschäften in gemeinsamen Kommissionen beider Räte oder durch gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte,
  - durch die Straffung des Differenzbereinungsverfahrens,
  - durch die Konzentration der Sitzungstage der Kommissionen auf einzelne Wochentage, die grundsätzlich hierfür freizuhalten sind, oder auf Kommissionssessionen,
  - durch eine vermehrte Konzentration der Arbeit in ständigen Kommissionen;
2. die effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit, u. a. die Behandlung der Geschäfte nach einer Dringlichkeitsordnung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht;
3. die verbesserte Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen der Aussenpolitik, z. B. durch die Zuweisung erweiterter Kompetenzen;
4. die weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder, insbesondere mit Assistierenden und Sekretariatshilfen oder entsprechender Kredite;
5. die Möglichkeit, dass sich Bundesräte in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten von Chefbeamten begleiten und unter bestimmten Voraussetzungen auch vertreten lassen können.

Im weiteren sind zu prüfen:

- die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen;

- die volle Entlöhnung von Parlamentsmitgliedern, die ihr Mandat vollamtlich ausüben; das nebenamtliche parlamentarische Mandat soll aber weiterhin möglich sein;
- eine differenzierte Behandlung der Geschäfte in beiden Räten, wobei die Gleichwertigkeit beider Kammern zu gewährleisten ist.

#### Texte de l'Initiative parlementaire du 14 mars 1990

Conformément à l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je propose par une initiative parlementaire dans la forme d'une demande conçue en termes généraux une réforme du Parlement qui s'étende aussi bien aux fonctions de celui-ci, aux tâches des deux conseils et à leur collaboration, qu'à la position des membres du Parlement pris isolément.

Il convient en particulier d'examiner et de réaliser le plus rapidement possible:

1. l'accélération de la procédure législative, par exemple
  - par la délibération préalable des objets dans des commissions communes aux deux conseils ou par des séances communes des commissions des deux conseils,
  - par la simplification de la procédure d'élimination des divergences,
  - par le regroupement des séances des commissions sur des jours de semaine devant en principe être maintenus libres dans ce but, ou dans des sessions réservées aux commissions,
  - par une attribution accrue du travail aux commissions permanentes;
2. une conduite et une planification plus efficaces de l'activité du Parlement, entre autres le traitement des objets selon le degré de l'urgence matérielle et temporelle;
3. une meilleure participation du Parlement dans le cadre de la politique étrangère, par exemple l'élargissement de ses compétences;
4. la poursuite de l'amélioration des conditions de travail des membres du Parlement, grâce en particulier à des assistants et à une aide en matière de secrétariat, ou encore grâce à des crédits appropriés;
5. la possibilité pour les conseillers fédéraux de se faire accompagner par des hauts fonctionnaires dans des commissions parlementaires et dans les conseils, ainsi que de s'y faire représenter dans certaines conditions.

Il y aura lieu d'examiner en outre:

- la délégation de pouvoirs de décision à des commissions;
- la pleine rétribution des membres du Parlement qui exercent leur mandat à plein temps; le mandat parlementaire à temps partiel doit cependant continuer à être possible;
- un traitement différent des objets dans les deux conseils, l'égalité des deux chambres étant assurée dans cette hypothèse aussi.

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 René Rhinow am 14. März 1990 eingereichte parlamentarische Initiative. Herr Rhinow verlangt mit einer allgemeinen Anregung eine Reform des Parlamentes, die sich auch auf seine Funktionen, die Aufgaben und Zusammenarbeit der beiden Räte sowie auf die Stellung der Ratsmitglieder erstreckt (vgl. Beilagen 1 und 2).

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 6. September 1990 den Initianten angehört. Sie ist mit ihm einverstanden, dass eine neue Phase der Parlamentsreform nötig ist.

Die Kommission stellt fest, dass in den letzten 25 Jahren eine Reihe von grösseren und kleineren Reformen durchgeführt worden sind, dass die Infrastruktur des Parlamentes und die Entschädigung der Parlamentarier verbessert und die Parlamentsdienste ausgebaut worden sind. Dies genügt allerdings nicht, um die Leistungsfähigkeit des Parlamentes und der einzelnen Mitglieder der Bundesversammlung aufrechtzuerhalten. Die zu behandelnden Vorlagen und Vorstösse nehmen Jahr für Jahr zu und die Bundesversammlung muss sich mit komplexen und vernetzten Problemen wie der Gen-Technolo-



gie oder dem Fernmeldewesen befassen. Bei den meisten Vorlagen sind internationale Auswirkungen mitzubeurteilen und schon mehrmals mussten Gesetze im Dringlichkeitsverfahren revidiert werden, kaum waren sie erlassen worden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass weitere Verbesserungen bei der Organisation der Parlamentsarbeit und bei der Infrastruktur angestrebt werden sollen. Daneben müssen aber auch grundsätzliche institutionelle Fragen geprüft werden. Dazu gehören die Zusammenarbeit zwischen dem National- und dem Ständerat, die Delegation von Entscheidungskompetenzen an parlamentarische Kommissionen und die Möglichkeit, das Parlamentsmandat vollamtlich auszuüben.

Es ist nicht möglich, den Aufwand und Zeitplan der Arbeiten genau vorausszusehen, die notwendig sein werden, um die im Initiativtext genannten Revisionspunkte sowie weitere Anregungen zu prüfen und zu realisieren. Jedenfalls wird eine intensive und längere Kommissionsarbeit nötig sein. Die Kommission regt aber an, dass noch in dieser Legislaturperiode erste Reformvorschläge verwirklicht werden können. Weitere Schritte können später folgen.

Im Nationalrat hat Gilles Petitpierre eine gleichlautende parlamentarische Initiative eingereicht. Falls beide Räte der jeweiligen Initiative zur Parlamentsreform Folge geben, werden die beiden Kommissionen, die eine konkrete Vorlage auszuarbeiten haben, Formen der Zusammenarbeit prüfen können.

### *Schriftliche Begründung der Initianten*

#### *I. Einleitende Bemerkungen*

1. Die Initianten stellen ihren Antrag in einen klar abgesteckten Rahmen. Sie möchten die Arbeitsmethoden des Parlaments verbessern, dabei aber die bestehende institutionelle Ordnung nicht in Frage stellen. Am Verhältnis des Parlaments zur Regierung und an seiner Stellung innerhalb des Bundesstaates soll sich nichts ändern. Ebensovienig werden die Volksrechte, die Gleichheit der beiden Räte, die Wahl der eidgenössischen Räte oder die Möglichkeit für die Parlamentarier, weiterhin eine wichtige berufliche Tätigkeit auszuüben, angetastet.

2. Es ist klar, dass mit einer Reform der Arbeitsmethoden und des Parlamentsbetriebs nicht alle Mängel beseitigt werden können, die man, übrigens oft etwas vorschnell, dem Parlament und seinen Mitgliedern anlastet: Die Reform soll die politische Wirklichkeit und die menschlichen Realitäten nicht verändern, sie soll vielmehr von den bestehenden Verhältnissen ausgehen und die erforderlichen Voraussetzungen schaffen, die Arbeit des Parlaments effizienter zu gestalten.

3. Die angestrebte Parlamentsreform sollte auch zu einer Diskussion und Ueberprüfung herkömmlicher Leitbilder des Parlaments führen. Namentlich zwei tief ins letzte Jahrhundert zurückreichende Vorstellungen prägen unser Parlamentsverständnis immer noch mit, freilich oft mehr verdeckt und unbewusst. Einmal wird angenommen, das eidgenössische Parlament dürfe nicht zu «stark» sein, weil sich sonst die Aufgaben und Zuständigkeiten des Bundes über Gebühr ausbreiten würden. Ein in seiner Infrastruktur und seiner Wirksamkeit zurückgebundenes Parlament biete gleichsam Gewähr für einen moderierten, gemässigten Staat. Doch diese Annahme ist irrig und gefährlich zugleich. Ein schwaches Parlament steht der Exekutive ohnmächtig gegenüber; es bringt die Kraft nicht auf, sachkundig und rechtzeitig zu entscheiden, vor allem: in schwierigen Materien seine Vorstellungen gegenüber denjenigen von Regierung und Verwaltung einzubringen und durchzusetzen. Die Idee der Repräsentation des Volkes verlangt nach einem starken Parlament, das seine verfassungsmässigen Funktionen voll zu erfüllen vermag.

Die andere überlieferte Vorstellung betrifft den angeblich fehlenden «Berufscharakter» des parlamentarischen Mandates. Wir gehen vielfach noch davon aus, «Politik» habe seinem Wesen nach nichts mit einem Beruf zu tun, sondern sei eine Art «gehobene Freizeitbeschäftigung», verlange weder Vorbildung noch besondere Kenntnisse, sei allen aufgeweckten Zeitgenossinnen und Zeitgenossen in die Wiege gelegt. Dass diese Auffassung überholt ist, zeigt sich darin, dass die parlamentarischen Aufgaben denjenigen der (vollberuflichen) Regierung in vielem sehr ähnlich sind, mit Ausnahme der admini-

strativen Leitungsfunktionen. Wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind von der Sache her nebenberuflich im Parlament tätig, in der Regel neben einem anderen, angestammten «Hauptberuf» oder im Sinne einer ausschliesslichen Teilzeitbeschäftigung. Ein Unterschied zu anderen Berufen besteht allerdings darin, dass es keine eigentlichen politischen Ausbildungsgänge gibt, sondern auf andere Ausbildungen, auf Erfahrung und «learning on the job» abgestellt wird. Zudem stellt sich die – immer wiederkehrende – Frage, ob dieses Nebenamt den Anforderungen und der Belastung entsprechend honoriert wird.

Deshalb liegt die (oft polemisch zugespitzte) Gegenüberstellung von Milizparlament und Berufsparlament schief. Wir haben heute nach einhelliger wissenschaftlicher Auffassung ein Halbberufsparlament, zusammengesetzt aus Mitgliedern, die vollberuflich in der Politik tätig sind, und anderen, die hauptberuflich zivile, nebenberuflich parlamentarische Funktionen erfüllen (wobei dieses Nebenamt immerhin 4 bis 8 Monate in Anspruch nimmt ....). Die entscheidende Fragestellung lautet deshalb nicht: «Uebergang vom Miliz- zum Berufsparlament?», sondern: «Vermehrte Anerkennung des Berufscharakters des parlamentarischen Mandates und entsprechende Entschädigung, Ermöglichung des Vollamtes anstelle des (ungefähr halben) Nebenamtes?»

4. Die gestellten Anträge sind exemplarisch zu verstehen und haben nicht alle die gleiche Tragweite: Die Punkte 1 bis 5 betreffen vor allem die Organisation, während die letzten drei weiterreichender Natur sind. Wichtig ist, dass etappenweise vorgegangen wird. Was rasch und ohne grosse Aenderung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen geändert werden kann, soll man besser gleich in Kraft setzen, als noch auf eine umfassende Lösung zu warten. So braucht man beispielsweise keinen definitiven Entscheid über eine mögliche Professionalisierung der Parlamentsstätigkeit, um die Ratsmitglieder mit Hilfskräften oder ausreichenden Krediten auszustatten.

#### *II. Zum Inhalt der parlamentarischen Initiative*

Ziffer 1 des Vorstosses sieht insbesondere vor, dass die Kommissionen zur Informationsbeschaffung gemeinsam Sitzung halten, dass die Kommissionspräsidenten mit der Koordination der hängigen Geschäfte betraut werden und dass die Kompromissuche direkt zwischen den Kommissionen oder den dafür bestimmten Delegationen angestrebt wird; es wird auch erwogen, den Aufgabenbereich der ständigen Kommissionen zu erweitern (vgl. Schlussbericht der Studienkommission «Zukunft des Parlaments» (78.058) Nr. 424 1 und 2).

Ziffer 2 schlägt vor, die Rolle der Büros der beiden Räte zu stärken; ein Ausschuss der beiden Büros hätte für die Planung und für engere Beziehungen zum Bundesrat zu sorgen.

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kommissionen und Subkommissionen muss systematisch organisiert werden.

Nach Ziffer 3 ist eine klare Vorstellung der Rollen in den Beziehungen zum Ausland um so notwendiger, als alle Departemente auch ihre eigene «Aussenpolitik» betreiben müssen. Dem Meinungsaustausch mit der Öffentlichkeit kommt ebenfalls sehr grosse Bedeutung zu, und das Parlament soll diesbezüglich eine wesentliche Rolle spielen können.

Unter Ziffer 4 sollte darüber debattiert werden, ob im Rahmen eines persönlichen Kredites Rechnungen für Arbeiten bezahlt werden sollen, die ein Parlamentarier in Auftrag gegeben hat. In Ziffer 5 stellt sich insbesondere die Frage der Vertretung eines Bundesrates in den Räten.

Neben den mehr organisatorischen Massnahmen schlagen wir auch die Prüfung grundsätzlicher und struktureller Reformen vor.

– Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen ist im italienischen Parlament sehr verbreitet; im amerikanischen Senat kommt den einzelnen Kommissionen ein sehr starkes Gewicht zu. Im Rechtsetzungsbereich könnte es darum gehen, bei zweitrangigen, nicht umstrittenen Geschäften im Plenum nur die Schlussabstimmung vorzunehmen, wobei einer Kommissionsminderheit das Recht zustehen müsste, den Erlass oder einzelne Fragen vor das Plenum zu ziehen. Delegationen von Entscheidungsbefugnissen sind aber im Bereich der (begleitenden) Aussenpolitik, eventuell

der Begleitung der Verwaltungs- und Vollzugstätigkeit der Exekutive und im Rahmen der Oberaufsicht denkbar.

– Die volle Entlohnung von Parlamentsmitgliedern möchten wir als Möglichkeit einführen. Die hauptsächlichsten Argumente gegen ein sogenanntes «Berufsparlament» fallen dahin, wenn das nebenamtliche parlamentarische Mandat weiterhin zugelassen wird und damit nach wie vor zivile Erfahrung, unterschiedliche Berufskenntnisse sowie Nähe zu gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemstellungen eingebracht werden können. Das bezahlte Vollamt ermöglicht es allen Bürgerinnen und Bürgern, das Mandat ausüben zu können, und verbreitet damit massgeblich die Rekrutierungsbasis. Damit wird es auch möglich, dass sehr zeitaufwendige Funktionen, die auch eine rasche Verfügbarkeit der Amtsträger verlangen (z. B. Mitglieder der Finanzdelegation, Präsidenten der GPK usw.), von vollamtlich tätigen Parlamentsmitgliedern bekleidet werden können.

– Der Einwand der «Ungleichheit» zwischen voll- und «bloss» nebenamtlichen Parlamentsmitgliedern sticht kaum. Erstens ist diese «Ungleichheit» die Folge einer freiwilligen Entscheidung der einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Zweitens stellt sie das kleinere Übel dar gegenüber der heutigen Ungleichheit zwischen Mitgliedern, die auf einer (ausserparlamentarischen) ausgebauten Infrastruktur und einer vollen Honorierung basieren können, und anderen, die praktisch ohne jegliche Hilfe, ohne (zivile) Entschädigung oder mit reduziertem Gehalt auskommen müssen. Und drittens schliesslich wird Ansehen und Einfluss der Parlamentsmitglieder nach wie vor nicht von ihrer Bezahlung und der Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden, sondern in erster Linie von ihrer Persönlichkeit, ihrer Kompetenz und ihrer Kommunikationsfähigkeit geprägt sein. Die Ermöglichung des Vollamtes ändert daran kaum etwas.

– Die Prüfung der differenzierten Behandlung von Geschäften in beiden Räten sollte eine offene Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen einer Rationalisierung in dieser Hinsicht ermöglichen. Wir betonen nochmals, dass die Gleichwertigkeit beider Kammern nicht angetastet werden darf. Immerhin ist unser System der (beinahe) absoluten Gleichberechtigung einmalig. Selbst unser «Vorbild», das amerikanische Parlament, kennt unterschiedliche Befugnisse der beiden Kammern. Dem Senat kommen wichtige Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik und bei Personalentscheidungen zu. Diskutiert werden könnte beispielsweise, ob etwa die Befugnisse im Rahmen der Oberaufsicht, die Behandlung von Petitionen oder die Gewährleistung von Kantonsverfassungen durchgehend von beiden Räten parallel wahrgenommen werden müssen, ferner ob allenfalls der jeweilige Zweirat gewisse Vorlagen in einem abgekürzten Verfahren behandeln könnte, u. a. m. Selbst wenn diese Prüfung negativ ausgehen sollte, so kann darin doch die Chance einer neuen, bewussten Bekräftigung der grundsätzlich positiven Aspekte unseres Zweikammersystems liegen.

Zum Abschluss dieses kurzen Kommentars erinnern die Initianten daran, dass schon lange bevor sie ihre Vorschläge gemacht haben über die Schwachstellen im Parlament und über die zu treffenden Massnahmen nachgedacht worden ist, wie es der Schlussbericht der Studienkommission über die Zukunft des Parlaments belegt. Es geht nicht so sehr darum, Neues zu sagen, als vielmehr darum, unverzüglich Schritt für Schritt zu verwirklichen, was sich an Massnahmen aufdrängt.

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

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous remettons par la présente le rapport de la commission chargée de donner son préavis sur l'initiative parlementaire déposée le 14 mars 1990 par M. René Rhinow, député au Conseil des Etats. M. Rhinow propose sous la forme d'une demande conçue en termes généraux une réforme du Parlement qui s'étende aussi bien aux fonctions de celui-ci, aux tâches des deux conseils et à leur collaboration, qu'à la position des membres du Parlement pris isolément (cf. annexes 1 et 2). La commission a entendu l'auteur lors de sa

réunion du 6 septembre 1990. Elle est elle aussi d'avis qu'il est nécessaire de franchir une nouvelle étape dans la réforme du Parlement.

La commission constate que l'on a procédé à une série de réformes de plus ou moins grande importance au cours de ces 25 dernières années, que l'on a amélioré l'infrastructure du Parlement et le système d'indemnisation des députés, et que l'on a développé les Services du Parlement. Ces mesures ne sont toutefois pas parvenues à préserver l'efficacité des Chambres fédérales ni celle de ses membres. Le nombre de projets et d'interventions ne fait que s'accroître d'année en année, tandis que le Parlement doit étudier des questions complexes de nature interdisciplinaire comme le génie génétique et les télécommunications. De plus, la majorité des projets doit être évalués en fonction de leurs répercussions internationales et il est arrivé que des lois ont dû être révisées d'urgence alors qu'elles venaient à peine d'être adoptées.

La commission est d'avis qu'il faudrait encore améliorer l'organisation du travail et l'infrastructure. Pour ce faire, il convient toutefois d'examiner également certaines questions fondamentales touchant aux institutions, telles que la collaboration entre les deux conseils, la délégation de pouvoirs de décision aux commissions et la possibilité d'exercer le mandat parlementaire à plein temps.

Il est impossible de déterminer avec précision l'ampleur et le calendrier des travaux qui consisteront à étudier et à concrétiser les propositions et autres projets figurant dans le texte de l'initiative. On sait toutefois que ces travaux seront complexes et demanderont du temps. La commission propose néanmoins d'entamer les réformes encore au cours de la présente législature. D'autres mesures pourront être prises par la suite. Au Conseil national, M. Gilles Petitpierre a déposé une initiative parlementaire similaire. Si chaque conseil décide de donner suite à l'initiative sur la réforme du Parlement, les deux commissions chargées d'élaborer un projet concret pourront examiner le mode de collaboration qui leur convient.

#### *Développement par écrit de l'auteur de l'initiative*

##### *1. Remarques liminaires générales*

1. Les initiants placent leur proposition dans un cadre et à l'intérieur de limites bien déterminées. Ils visent à l'amélioration des méthodes de travail du Parlement en respectant intégralement les principes du cadre institutionnel actuel. Ils n'entendent mettre en question ni la place du Parlement dans le système général du gouvernement et de la Confédération, ni les droits populaires, ni l'égalité des deux Chambres, ni le mode de l'élection des membres des Chambres, ni la possibilité pour un parlementaire de conserver une activité professionnelle importante.

2. Il est clair que la réforme des méthodes de travail et de l'organisation des activités ne peut remédier à tous les défauts qu'on prête, d'ailleurs trop généreusement, au Parlement et à ses membres: celle-ci ne doit pas changer les réalités politiques et humaines mais bien créer les conditions plus favorables nécessaires à une efficacité meilleure, compte tenu de ces réalités.

3. La réforme prévue devrait également mener à une discussion et à un réexamen des conceptions sur lesquelles le Parlement repose traditionnellement. Notre Parlement est en effet encore marqué par deux idées remontant au siècle dernier, d'une manière qui est toutefois plus occultée et inconsciente qu'à cette époque. D'une part, le Parlement suisse ne doit pas être trop «puissant», pour éviter un développement exagéré des attributions et des prérogatives de la Confédération. On considère qu'un parlement disposant d'une infrastructure et d'un pouvoir minimaux limite automatiquement l'emprise de l'Etat. Cette optique est toutefois erronée et dangereuse. La faiblesse d'un parlement le rend vulnérable par rapport à l'exécutif car il n'a pas les moyens de prendre avec compétence et à temps les décisions qui s'imposent et, surtout, dans les dossiers épineux, il ne peut ni défendre ni imposer son point de vue face aux arguments utilisés par le gouvernement et l'administration. Or, pour pouvoir représenter les intérêts de la population, un parlement doit disposer du pouvoir nécessaire à

l'accomplissement des tâches constitutionnelles qui sont les siennes.

Par ailleurs, on part du principe, trompeur, selon lequel nos députés ne doivent pas être des professionnels. On considère encore souvent que la politique, de par sa nature, n'a rien à voir avec une profession, qu'il s'agit d'un passe-temps jouissant d'un certain prestige qui ne requiert ni formation ni connaissances particulières, qui est accessible à tous nos contemporains à l'esprit suffisamment éveillé. Cette conception est dépassée; il suffit de voir à quel point l'activité des parlementaires ressemble à celle de nos gouvernants (professionnels), si l'on excepte les fonctions administratives de direction. Or, nous, députés, remplissons notre mandat à titre accessoire, en général parallèlement à notre profession «principale» ou en tant qu'activité exercée à temps partiel uniquement. Contrairement à ce qui existe pour d'autres métiers, cependant, nous n'avons pu suivre de cours nous préparant à la carrière politique, de sorte que nous nous fondons sur d'autres formations et sur l'expérience acquise «sur le tas».

A cela s'ajoute toujours la question de savoir si cette fonction «annexe» est suffisamment rémunérée au vu des exigences requises et de la charge qu'elle implique.

Par conséquent, c'est mal poser le problème que d'opposer parlement de milice et parlement de professionnels, question parfois très controversée. Des analyses scientifiques le prouvent d'ailleurs: notre Parlement est aujourd'hui semi-professionnel et comprend, d'une part, des députés dont la principale activité est la politique et, d'autre part, des parlementaires qui remplissent leur mandat parallèlement à une autre occupation exercée à plein temps, même si cette fonction qualifiée d'accessoire leur prend quatre à huit mois par an. Il s'agit donc, non pas de se demander s'il faut passer d'un parlement de milice à un parlement de professionnels, mais bien plutôt de mieux reconnaître le caractère professionnel de la fonction de député et de rémunérer celle-ci en conséquence, en rendant possible le plein temps en lieu et place d'une activité correspondant à peu près à un mi-temps.

4. Les propositions avancées, à titre d'exemples, n'ont pas toutes la même ampleur. Celles qui figurent sous points 1 à 5 relèvent de l'organisation avant tout tandis que les trois dernières vont plus profond. Il importe que l'on procède par étapes et qu'on mette en vigueur tout ce qui peut l'être rapidement et sans grande modification des textes légaux pertinents plutôt que d'attendre encore des années une proposition globale: il n'est pas nécessaire, par exemple, pour doter les membres du Parlement d'une assistance personnelle et matérielle suffisante d'avoir pris définitivement position sur la professionnalisation éventuelle du mandat parlementaire.

## II. *Survol du contenu de l'initiative*

1. On prévoit notamment que l'information doit être donnée aux commissions siégeant en commun, qu'il faut confier la coordination régulière des travaux aux présidents des deux commissions et promouvoir la recherche de compromis directement entre les commissions ou entre des délégations désignées à cette fin; on songe aussi à l'extension du champ dévolu aux commissions parlementaires (cf. rapport final de la Commission d'étude «Avenir du Parlement» (78.058) no 424 1 et 2).

2. On pense à renforcer le rôle du Bureau de chaque conseil et plus encore celui d'un comité commun aux deux Bureaux, qui serait chargé de la planification et de relations plus substantielles avec le Conseil fédéral.

La collaboration entre les différentes commissions et sous-commissions doit être organisée systématiquement.

3. Une claire répartition des rôles dans les relations avec l'étranger et d'autant plus nécessaire que tous les départements sont amenés à développer leur «politique étrangère». L'importance des échanges avec l'opinion est aussi très grande et le Parlement doit pouvoir y tenir son rôle qui est essentiel.

4. Le paiement sur facture dans le cadre d'un crédit individualisé des travaux commandés par un parlementaire doit être aussi mis à l'ordre du jour.

5. Se pose en particulier la question de la représentation dans les conseils d'un conseiller fédéral.

En plus des mesures touchant à l'organisation, nous propo-

sons d'examiner des réformes fondamentales portant sur les structures.

– La délégation de compétences de décision aux commissions est fort répandue au sein du Parlement italien, alors que les commissions jouent un rôle primordial au Sénat américain. Dans le travail législatif suisse, on pourrait passer directement au vote final des objets d'importance secondaire qui ne sont pas controversés, tout en réservant à la minorité de la commission le droit de demander la discussion du projet considéré ou certains de ses aspects au plénum. On pourrait aussi imaginer une délégation des compétences décisionnelles dans le domaine de la politique étrangère (participation), éventuellement dans le suivi de l'activité gouvernementale (élaboration d'ordonnances, exécution en général) ainsi que dans le cadre de la haute surveillance exercée par le Parlement.

– Nous aimerions considérer comme une possibilité la pleine rétribution du travail parlementaire. Les principaux arguments opposés à un parlement de «professionnels» tombent si l'on continue à autoriser le mandat parlementaire rempli à titre accessoire, les députés étant alors toujours en prise directe sur la réalité extra-parlementaire, sur les acquis de professions différentes et sur les problèmes économiques et sociaux. En rémunérant ainsi les députés, on ouvrirait cette filière à tous les citoyens et citoyennes et on étendrait considérablement les possibilités de recrutement. On pourrait aussi confier plus facilement et plus rapidement à des députés exerçant leur fonction à titre principal des mandats demandant une grande disponibilité de la part de leur titulaire, comme dans le cas des membres de la Délégation des finances, des présidents des Commissions de gestion, etc.

L'objection selon laquelle une inégalité se créerait entre les députés à titre principal et les parlementaires à titre accessoire ne porte guère; d'une part, cette «inégalité» résulterait d'une décision prise en toute liberté par chacun des députés. D'autre part, elle représenterait le moindre mal si l'on pense au déséquilibre qui existe actuellement entre les membres des Chambres fédérales, les uns disposant d'une bonne infrastructure à l'extérieur du Parlement et d'une pleine rétribution de leur activité, tandis que les autres remplissent leur mandat pratiquement sans aide, sans indemnisation extraparlamentaire ou avec un salaire réduit. Enfin, il faut relever que la réputation et l'influence des députés continueraient à être indépendantes de leur rémunération et du nombre d'heures de travail accomplies puisqu'elles resteraient liées en priorité à la personnalité, à la compétence et à l'entregent des intéressés. Le passage à une activité à plein temps n'y changerait pas grand-chose.

– L'examen d'un traitement différent des objets par les deux Chambres devrait inciter à une discussion ouverte sur les possibilités et les limites d'une telle rationalisation. Nous insistons une fois de plus sur le fait que l'égalité des deux Chambres ne doit pas être affectée. Il faut savoir, toutefois, que notre système quasi égalitaire est unique puisque même notre «modèle», le Parlement américain, attribue des compétences différentes à ses deux Chambres. Le Sénat a d'importantes prérogatives dans le domaine de la politique étrangère et en matière de personnel. On pourrait ainsi examiner la question de savoir si les Chambres fédérales doivent disposer systématiquement de compétences semblables en matière de haute surveillance, dans le traitement des pétitions et dans la garantie accordée aux constitutions cantonales ou si le conseil saisi en deuxième lieu d'un objet pourrait traiter certains projets dans le cadre d'une procédure simplifiée, etc. Même si cet examen ne devait pas être couronné de succès, il pourrait néanmoins nous donner l'occasion de renforcer d'une manière nouvelle, plus consciente, les aspects fondamentalement positifs de notre système bicaméral.

En conclusion de cette note sommaire, les initiateurs rappellent que la réflexion sur certains maux dont souffre le Parlement et sur les remèdes qu'il faut mettre en oeuvre a été entreprise bien avant leurs propositions comme la lecture du rapport final de la Commission d'étude sur l'avenir du Parlement l'atteste. Il ne s'agit pas tant de dire des choses nouvelles que de passer sans délai à la réalisation, par étapes, des mesures nécessaires.

*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 Departmentalisierung 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