



SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT  
 CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE  
 CONSIGLIO FEDERALE SVIZZERO

Beschluss

Décision

Decisione

-3. Juni 1991

90.228 Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform  
 Bericht der Kommission des Nationalrates  
 vom 16. Mai 1991

**Stellungnahme des Bundesrates**

Aufgrund des Antrags der BK vom 30.5.91

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

90.228 Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991 beschlossen:

Stellungnahme des Bundesrates

Die Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative "Parlamentsreform" und zum Bericht der nationalrätlichen Kommission vom 16. Mai 1991 wird mit Aenderungen gutgeheissen. (s. Beilage)

Bundesrates zum Bericht der Kommission des Nationalrates, die sich mit der parlamentarischen Initiative Petitiopierre befasst hat.

Für getreuen Auszug,  
 der Protokollführer:

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Protokollauszug an:

ohne /  mit Beilage

z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	8	—
	X	EDI	5	—
	X	EJPD	5	—
	X	EMD	4	—
	X	EFD	7	—
	X	EVD	5	—
	X	EVED	5	—
X		BK	8	—
		EFK		
		Fin.Del.		





SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
 CHANCELLERIE DE LA CONFÉDÉRATION SUISSE  
 CANCELLERIA DELLA CONFEDERAZIONE SVIZZERA

Bern, den 30. Mai 1991  
 C7/3

An den Bundesrat

90.228 Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform  
 Bericht der Kommission des Nationalrates  
 vom 16. Mai 1991

**Stellungnahme des Bundesrates**

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf für eine Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht der Kommission des Nationalrates, die sich mit der parlamentarischen Initiative Petitpierre befasst hat.

Zum verwaltungsinternen Verfahren sind folgende Ausführungen zu machen: Der Bericht der nationalrätlichen Kommission ist am 24. Mai 1991 bei der Bundeskanzlei und den Departementen eingetroffen. Am 27. Mai 1991 fand eine ausserordentliche Generalsekretärenkonferenz statt, an welcher über den Inhalt der bundesrätlichen Stellungnahme sowie über die Arbeitsverteilung gesprochen wurde. Gemäss diesem Plan sind die Kapitel 1-2 und 4-6 sowie ein Teil von 8 (Uebersetzungsdienste) in der BK vorbereitet worden. Kapitel 3 liegt in der Verantwortung von EDA/EVD. Die Kapitel 7, 8 (ohne Uebersetzungsdienste) und 9 sind im EFD entstanden.

Das Geschäft ist im Nationalrat auf den 19. Juni 1991 zur Beratung im Plenum traktandiert. Mithin steht für das bundesrätliche Entscheidungsverfahren sehr wenig Zeit zur Ver-

- 2 -

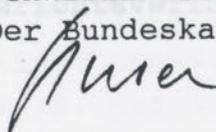
fügung. Die vorliegende Stellungnahme sollte an der Bundesratssitzung vom 3. Juni 1991 so weit wie möglich bereinigt werden. Als letzte Reserve kann die Sitzung vom 10. Juni 1991 dienen.

Parlamentarische Initiative, Parlamentsreform  
Bericht der Kommission des Nationalrates  
vom 16. Mai 1991

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Aufgrund des Antrags der BK vom 10.5.91  
Aufgrund der Ergebnisse des Mit-

SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI  
Der Bundeskanzler



beschlossen

Die Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative "Parlamentsreform" und zum Bericht der nationalrätlichen Kommission vom 16. Mai 1991 wird gutgeheissen.

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

Beilagen: - Entwurf des Beschlussesdispositivs  
- Entwurf der Stellungnahme des Bundesrates  
(mit Teilen d + f)  
[Gesamttexte d + f folgen]

Zum Mitbericht an: alle Departemente

Protokollauszug an: alle Departemente

90.228

Parlamentarische Initiative

Parlamentsreform

90.228 Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform

Stellungnahme  
Bericht der Kommission des Nationalratesvom  
vom 16. Mai 1991**Stellungnahme des Bundesrates**

Sehr geehrter Herr Präsident,

Aufgrund des Antrags der BK vom 30.5.91

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991. Die Kommission schlägt Ihnen auf beschlossen: parlamentarischen Initiative Petitiere ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform vor. Bei unseren Ausführungen halten wir uns an die

Die Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative "Parlamentsreform" und zum Bericht der nationalrätlichen Kommission vom 16. Mai 1991 wird gutgeheissen.

## 1. Einleitung

Für getreuen Auszug,  
der Protokollführer:

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Der Bundesrat beauftragt die Bundeskanzlei, seine Arbeit den heutigen Gegebenheiten anzupassen und insbesondere auch nach Möglichkeiten zu suchen, die Führung und Parlamentstätigkeit sowie das Rechtssetzungsverfahren zu verbessern. Die Kommission des Nationalrates schlägt zu diesem Zweck Massnahmen verschiedener Kategorien vor. Teilweise haben sie Auswirkungen auf die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung, in anderen Bereichen beeinflussen sie diese nicht. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich im wesentlichen auf Bemerkungen zu Reformvorhaben, die sich direkt auf das Verhältnis Regierung-Parlament sowie auf die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung auswirken.

Bevor wir auf die einzelnen Fragenkomplexe eingehen, gestatten wir uns, einige Vorbemerkungen grundsätzlicher Art anzubringen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegen-

90.228

Parlamentarische Initiative

Parlamentsreform

Stellungnahme des Bundesrates

vom . Juni 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991. Die Kommission schlägt Ihnen aufgrund der parlamentarischen Initiative Petitpierre ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform vor. Bei unseren Ausführungen halten wir uns an die Systematik des Kommissionsberichtes (Ziff. 1-9). Im Anhang finden Sie die Anträge des Bundesrates.

## 1. Einleitung

Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen des Parlamentes, seine Arbeit den heutigen Gegebenheiten anzupassen und insbesondere auch nach Möglichkeiten zu suchen, die Führung und Planung der Parlamentstätigkeit sowie das Rechtssetzungsverfahren zu verbessern. Die Kommission des Nationalrates schlägt zu diesem Zweck Massnahmen verschiedener Kategorien vor. Teilweise haben sie Auswirkungen auf die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung, in anderen Bereichen beeinflussen sie diese nicht. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich im wesentlichen auf Bemerkungen zu Reformvorhaben, die sich direkt auf das Verhältnis Regierung-Parlament sowie auf die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung auswirken.

Bevor wir auf die einzelnen Fragenkomplexe eingehen, gestatten wir uns, einige Vorbemerkungen grundsätzlicher Art anzubringen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegen-

den Reformbestrebungen nicht losgelöst von den Vorhaben betrachtet werden sollten, die auf Seiten der Exekutive im Gange sind. In dieser Hinsicht scheint sich das vorliegende Reformpaket, das an den Grundsätzen der geltenden Verfassung festhält, in ähnlicher Grössenordnung zu bewegen wie die ersten Sofortmassnahmen, welche der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit seiner Botschaft vom 17. September 1990 unterbreitet hat (BB1 1990 III 645). In einzelnen Punkten, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik, trachtet die Parlamentsreform aber nach grundlegenden Neuerungen. Auf Regierungsseite ist ein nächster Schritt eingeleitet worden mit der Auftragserteilung an eine Expertengruppe zur Ueberprüfung des gesamten Regierungs- und Gesetzgebungssystems. Die Arbeiten dieses (von Prof. Eichenberger, Basel, geleiteten) wissenschaftlichen Gremiums sollen in Vorschläge für Reformen ausmünden, deren Stossrichtung und Ausmass im Augenblick noch nicht bekannt sind. Erste Ergebnisse werden gegen Ende dieses Jahres vorliegen. Sie werden zwar noch keinen definitiven Charakter haben, kommen indessen den Wünschen der ständerätlichen Kommission nach, welche sich mit den diversen parlamentarischen Vorstössen zur Regierungsreform befasst und die darauf drängt, dass sehr schnell erste Ueberlegungen und Modelle vorgelegt werden. Der Bundesrat hofft, dass unter dem vom Parlament angeschlagenen Tempo zur Reform von Legislative und Exekutive nicht die Gründlichkeit der Arbeit leidet, sowohl auf parlamentarischer wie auf bundesrätlicher Seite. Für die Abfassung der vorliegenden Stellungnahme muss jedenfalls darauf hingewiesen werden, dass es nicht möglich war, innert kürzester Frist alle Folgen der beantragten Reformvorschläge in der nötigen Tiefe zu durchleuchten und sämtliche möglichen Konsequenzen abzuschätzen. Der Bundesrat behält sich deshalb vor, nach Abschluss der Beratungen im Nationalrat auf einzelne Punkte zurückzukommen und seine Stellungnahme nach Bedarf zu ergänzen.

Die Abstimmung der Reformvorhaben auf parlamentarischer und auf bundesrätlicher Seite soll auch gewährleisten, dass das Gleichgewicht der Gewalten erhalten bleibt. Es sollte nicht durch vorgezogene Neuerungen bloss auf einer Seite der Ver-

lust der Balance riskiert werden. Auf einzelne Punkte kommen wir an geeigneter Stelle zurück. In diesem Zusammenhang wäre es aus bundesrätlicher Sicht begrüssenswert, wenn sich auch das Bundesgericht, als dritte Gewalt im Staat, zu einzelnen Reformvorhaben äussern würde.

Bei den Reformen ist ferner darauf zu achten, dass es zu keiner Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen den Gewalten kommt. Das System der ständigen Begleitung der Verwaltungstätigkeit durch die Kommissionen birgt diese Gefahr im Kern in sich. Die Regelungen auf diesem Gebiet müssen daher mit Sorgfalt und grösster Zurückhaltung aufgestellt werden. Eindeutig noch nicht befriedigend formuliert sind sie auf dem Gebiet der Aussenpolitik.

In die Ueberlegungen ebenfalls einbezogen werden müssen schliesslich die Folgen, die der Ausbau der parlamentarischen Tätigkeit und Infrastruktur auf den Arbeitsaufwand der Bundesverwaltung hat. Mit Sicherheit wird auch auf sie (ein heute noch nicht seriös abschätzbares Mass an) Mehrarbeit zu kommen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die eidgenössischen Räte der Bundesverwaltung zu gegebener Zeit mit dem nötigen Verständnis die erforderlichen personellen und finanziellen Mittel sprechen werden.

## 2. Reform des Kommissionensystems

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Reform. Er sieht darin insbesondere Vorteile für eine schnellere und kompetentere Behandlung seiner Vorlagen durch die eidgenössischen Räte. Die erste Zeitersparnis ergibt sich daraus, dass nach der Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat keine besondere Kommission in einer nachfolgenden Session bestellt werden muss, sondern dass das Geschäft innert kürzester Frist einer ständigen Kommission übertragen und von ihr unverzüglich vorberaten werden kann. Dank dem Sachwissen, das sie sich im Laufe der Zeit aneignet, kann sie

ferner zielgerichteter und ohne lange dauernde Einführungsphase direkt in die Beratung einer Vorlage einsteigen.

Das im neuen System zum Ausdruck kommende Ziel der Professionalisierung der Kommissionsarbeit kann insbesondere dann erreicht werden, wenn von der Möglichkeit zur Einsetzung von Spezialkommissionen nur noch in ausgesprochenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.

Der Kommissionenbetrieb soll im weiteren mit der Erstellung eines Jahresplans von Kommissionssitzungen zusätzlich verbessert werden. Zu dem in der parlamentarischen Initiative aufgeführten Modell sind aus der Sicht des Bundesrates folgende Bemerkungen anzubringen: Zunächst geht daraus hervor, dass die Belastung auch für die Verwaltung weiter steigt. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den aussenpolitischen Kommissionen. Die starre Regelung kann ferner vermehrt zu Terminkollisionen mit internationalen Tagungen führen, an denen einzelne Bundesräte die Schweiz vertreten. Ausserdem tangieren die zweieinhalbtägigen Veranstaltungen die Mittwochsitzungen des Bundesrates. Diese Neuregelungen bieten indessen insbesondere dann keine Probleme, wenn das Parlament die vom Bundesrat angestrebte vermehrte Vertretung durch die Generalsekretäre oder Direktoren in die Praxis umsetzt. Zur Bereinigung der Frage beantragen wir, Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes zu ändern. Die Formulierung, wonach die Vertretung "im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten" geschehen muss, sollte fallengelassen und durch die Bestimmung ersetzt werden, wonach eine "rechtzeitige Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten" vorzunehmen ist. Die beantragte Neuformulierung von Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes findet sich im Anhang zur Stellungnahme.

Grosse Vorsicht ist nach Auffassung des Bundesrates bei der im Bericht der Kommission angesprochenen permanenten Begleitung der Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung geboten. Dahinter steht die Gefahr der Kompetenzvermischung zwischen den Gewalten. Diese parlamentarische "Begleitung" kann dazu füh-

ren, dass mit der Zeit eine Art Kontrollfunktion entsteht, die weit über die verfassungsmässig festgeschriebene Oberaufsicht hinausgeht und im Extremfall zu einer eigentlichen Mitbestimmung führt. Eine derartige Entwicklung liegt nicht im Interesse des Bundesrates, aber auch nicht in jenem des Parlamentes, weil dieses sich damit seiner uneingeschränkten Handlungsfreiheit gegenüber der Exekutive berauben und indirekt eine erhebliche Mitverantwortung bei deren Entscheidungen tragen würde. Angesichts der kurzen Fristen für die vorliegende Stellungnahme sowie der Tragweite des Problems von Aufsicht und Oberaufsicht behält sich der Bundesrat vor, zu gegebener Zeit mit weiteren Ueberlegungen zu diesem Thema an die eidgenössischen Räte zu gelangen.

In der vollen Tragweite im Augenblick ebenfalls nicht abschätzbar sind die Vorstellungen der Kommission zum Verfahren der Gesetzgebung. Auch hier ist vor der Gefahr unbeabsichtigter Kompetenz- und Gewichtsverschiebungen zu warnen. Wenn im Bericht der Kommission auf den Mangel hingewiesen wird, dass sich das Parlament im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die Ueberprüfung bundesrätlicher Vorlagen beschränkt, so darf bei der Lösung nicht die Kompetenzabgrenzung tangiert werden, welche dem Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung überträgt (Artikel 7 des Verwaltungsorganisationsgesetzes). Neben der Möglichkeit der parlamentarischen Initiative sollten seitens der Räte weiterhin die Instrumente der Motion und des Postulats im Vordergrund stehen, um auf einzelne Sachgebiete Einfluss zu nehmen. Dem Vorverfahren der Gesetzgebung darf jedenfalls nicht auf diesem Weg seine Bedeutung genommen werden.

Die Stärkung der Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess mittels ständiger Kommissionen sollte insbesondere in der Weise verwirklicht werden, dass regelmässiger und mit erhöhter Sachkompetenz die Entwicklungen im betreffenden Fachbereich verfolgt werden und dass damit die Beratungen über Gesetzesvorhaben sowie die Einreichung parlamentarischer Vorstösse fundierter geschehen können. Sinnvoll erscheint ferner die im Kommissionsbericht erwähnte Möglichkeit, künftig die

Auswirkungen des nachparlamentarischen Rechtssetzungsverfahrens (delegierter Rechtssetzungsbereich) vermehrt im Auge zu behalten. Die im Bericht zum Vergleich angeführten ausländischen Beispiele starker Kommissionen dagegen können nach Auffassung des Bundesrates nicht als Begründung für die Aenderung der schweizerischen Verhältnisse herangezogen werden. Denn jene Länder operieren alle auch mit stärker ausgebildeten Exekutivorganen, so dass als Gegengewicht der vermehrte Einbezug des Parlamentes und seiner Kommissionen nötig erscheint. An diese Stelle gehört schliesslich erneut der Hinweis auf die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens bei Regierungs- und Parlamentsreform: Allfällige Vorschläge für ein stärker ausgebildetes Exekutivorgan haben direkte Auswirkungen auf die Gestaltung der parlamentarischen Arbeit.

Nicht restlos klar erscheint dem Bundesrat die neue Institution der parlamentarischen Expertenkommission. Zu vermeiden sind auf jeden Fall Doppelspurigkeiten mit den Expertenkommissionen des Bundesrates (ausserparlamentarische Kommissionen). Dies insbesondere dann, wenn die neuen Expertengremien häufig eingesetzt werden sollten. Aus der Sicht des Bundesrates nicht möglich ist ferner, dass Beamte der Verwaltung in den Kommissionen Einsitz nehmen. Dies würde wiederum zu einer Vermischung der Zuständigkeiten führen. Die Verwaltung arbeitet in erster Linie zuhanden des Bundesrates. Begehren die eidgenössischen Räte Unterstützung aus der Verwaltung, muss der Bundesrat einwilligen. Um für die parlamentarischen Expertenkommissionen Klarheit zu schaffen, beantragen wir, Artikel 8<sup>sexies</sup> a Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechend zu ändern. Die neue Formulierung findet sich ebenfalls im Anhang zu dieser Stellungnahme.

Zu Grösse und Aufgabenkreis der vorgesehenen ständigen Kommissionen ist aus der Sicht des Bundesrates folgendes zu bemerken: Aus der Zusammenlegung aller aussenpolitischen Themen in einer einzigen Kommission sind Vorteile dann zu erwarten, wenn es gelingt, mit dem System von Subkommissionen Personengebilde von überschaubarer Grösse zu schaffen, welche eine verbesserte Koordination gegenüber der heutigen Situation

garantieren. Entlastung für die Exekutive gibt es nur, wenn nicht jede Subkommission auf der Anwesenheit eines Bundesrates beharrt. Diese Ueberlegungen gelten auch für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben, deren Aufgabenbereich ebenfalls sehr umfangreich ist. Im Finanzbereich sind wir der Auffassung, dass die Einnahmen- und Ausgabenseite aus gesamtgesellschaftlicher Sicht beurteilt werden sollte. Nebst Kreditbeschlüssen und Staatsrechnung sollten sich deshalb die Finanzkommissionen auch künftig mit der Legislaturfinanzplanung und insbesondere auch mit Steuerfragen und der Finanzordnung befassen. Der Aufgabenbereich der Kommission für Wirtschaft und Abgaben liesse sich damit gleich redimensionieren. Dabei versteht sich von selbst, dass zwischen Wirtschaft und Bundesfinanzen eine enge Wechselwirkung besteht; ihr muss ohnehin durch intensive Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen Rechnung getragen werden. Eine Besonderheit, die sich im Gesetz niederschlagen wird, gilt in bezug auf die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen: Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sollte nach Auffassung des Bundesrates dieser neuen Kommission zugewiesen werden. Schon bisher wurde die Oberaufsicht über die SBB durch die Verkehrskommission wahrgenommen. Ihr kommen schon heute nicht nur Legislativfunktionen zu. Sie verfügt auch über eine spezialisierte unternehmerische Kompetenz. Da sich die Tätigkeit der allgemeinen Bundesverwaltung bezüglich Auftrag und Handlungsautonomie stark von jener der beiden Verkehrsunternehmen unterscheidet, liegt es nahe, eine Zuständigkeitsordnung einzurichten, die Vergleiche und Querschnittskontrollen zwischen ihnen ermöglicht. Politisch stehen strategische und Marktfragen bei beiden Unternehmungen je länger je mehr im Vordergrund. Im Anhang beantragen wir entsprechende Formulierungen für die Artikel 47<sup>ter</sup> und 48 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

### 3. Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik

Besondere Beachtung ist aus der Sicht des Bundesrates der Neuregelung im Bereich der Aussenpolitik zu schenken.

#### 3.1 Allgemeines

Wie in anderen Bereichen der Staatsleitung legt die Bundesverfassung die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten sowohl in die Hände des Bundesrates als auch der Bundesversammlung. Regierung und Parlament stehen auch hier in fortdauernder Kooperation, in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit. Dabei wirkt jedes Verfassungsorgan gemäss seiner spezifischen Funktion und Eignung am ausserpolitischen Prozess mit. Der Bundesrat vertritt die Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland, nimmt die völkerrechtlich verbindlichen Handlungen vor und wahrt die ausserpolitischen Interessen der Schweiz insgesamt (Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung). Die Bundesversammlung verfügt dank ihrer Zuständigkeit zu Massnahmen für die äussere Sicherheit und Behauptung der Unabhängigkeit (Artikel 85 Ziffer 6 der Bundesverfassung), dank ihrem Genehmigungsrecht beim Abschluss von Staatsverträgen (Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung) sowie dank ihrer umfassenden Gesetzgebungs-, Finanz- und Kontrollbefugnisse (Behandlung des Geschäfts- und Aussenwirtschaftsberichts) über wirksame Mittel zur Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Die Bundesversammlung wird vor allem bei der Bezeichnung der wesentlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik sowie bei ausserpolitischen Grundsatzfragen und weittragenden Entscheidungen umfassend in die Willensbildung einbezogen.

Ferner gilt es in Betracht zu ziehen, dass der Bundesrat bei der Führung von diplomatischen Verhandlungen keineswegs in einem absoluten Freiraum agiert, sondern durch vielerlei parlamentarische Vorgaben (Festlegung der grundsätzlichen ausserpolitischen Linien, politische Planung, frühere Stellung-

nahmen und Entscheide des Parlaments, Gesetzgebung, Finanzen, parlamentarische Vorstösse) eingebunden ist. Zusätzlich ist zu beachten, dass dem parlamentarischen Genehmigungsrecht bei Staatsverträgen eine antizipierende Vorauswirkung zukommt. Der Bundesrat ist gezwungen, bei der Verhandlungsführung auf die Zielvorstellungen der Bundesversammlung Rücksicht zu nehmen, wenn er nicht die Gefahr einer Ablehnung der Vertrages in Kauf nehmen will.

Wenn die Bundesversammlung trotz dieser Einflussmöglichkeiten ein gewisses Unbehagen über die Bedeutung ihrer Rolle in der Aussenpolitik empfindet, so liegt der Grund hierfür nicht in einem Mangel an verfassungsmässigen Zuständigkeiten.

Der Bundesrat wird sich weiterhin bemühen, die Bundesversammlung umfassend in die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik einzubeziehen. Es gilt jedoch festzuhalten, dass dieser Kooperation gewisse rechtliche (Verfassungsordnung, Gewaltenteilung) und faktische (Bedürfnisse und Besonderheiten des internationalen Verkehrs) Grenzen gesetzt sind.

### 3.2 Verfassungsordnung, Gewaltenteilung

Die Vorschläge der Kommission im Bereiche der Aussenpolitik werfen grundsätzliche Fragen verfassungsrechtlicher Natur auf. Der Bundesrat ist aufgrund der kurzen ihm zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Lage, diese Fragen jetzt abschliessend zu beantworten. Er muss sich daher deren gründliche Ueberprüfung vorbehalten und sich jetzt mit einigen prinzipiellen Bemerkungen begnügen:

Aufbauend auf der normativen Regelung der Bundesversammlung hat sich für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten eine feste, jahrzehntealte, kaum bestrittene Praxis entwickelt. Diese verfassungsmässige Praxis kann nicht durch eine blosse Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes um-

gestossen werden. Vielmehr wäre zu prüfen, ob der Weg einer formellen Verfassungsrevision eingeschlagen werden müsste.

Das Gewaltenteilungsprinzip und die verfassungsmässige Funktionenordnung verteilen die staatlichen Funktionen auf organisatorisch und personell voneinander getrennte Gewalten. Keine dieser Gewalten soll die Rolle der anderen übernehmen oder übermässig einschränken. Der Exekutive ist ein breiter Anteil an der Führung der Aussenpolitik zugewiesen. Ihr obliegt die Vertretung der Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr und die ordentliche Geschäftsführung in den auswärtigen Angelegenheiten. Dieses Prärogativ darf nicht durch ein umfassendes Weisungs- und Mitspracherecht der Legislative ausgehöhlt werden. Die Bundesverfassung wollte dem Parlament bei der Festlegung der grundsätzlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik Zuständigkeiten zuweisen, ihm aber keine operationelle Mitwirkung bei der eigentlichen Führung der Aussenpolitik gestatten. Der Vollzug der Aussenpolitik ist - ähnlich wie bei der innerstaatlichen Rechtssetzung - dem Bundesrat zugewiesen. Eine Aenderung dieser Kompetenzverteilung stellt das ganze verfassungsrechtliche Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive in Frage. Zudem werden die Verantwortlichkeiten zwischen erster und zweiter Gewalt vermischt.

Durch die Beteiligung des Parlaments bei der Aushandlung eines Staatsvertrages wird dieses bereits in einem frühen Stadium für den Vertrag politisch mitverantwortlich. In der abschliessenden parlamentarischen Genehmigungsphase kann das Parlament nicht mehr als unabhängiges Organ den Vertrag vorurteilslos begutachten und einen objektiven Entscheid fällen. Die parlamentarische Genehmigung verliert damit ihre von der Verfassung vorgesehene Kontrollfunktion. Es muss klar sein - und bleiben - wer in welchem Stadium welche Verantwortung trägt. So ist nach heutiger Regelung der Bundesrat, als instruierendes Organ für das Mandat, welches er einer Verhandlungsdelegation erteilt, verantwortlich, und er bleibt dies bis zu Behandlung der Ergebnisse dieser Verhandlungen durch das Parlament. Eine Aenderung dieses Verfahrens brächte

eine nicht vertretbare Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten mit sich.

Den parlamentarischen Kommissionen als solche sind in der Bundesverfassung keine aussenpolitischen Kompetenzen zugewiesen. Daher stellen sich im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission folgende Fragen: Kann das Plenum verfassungsrechtliche Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten an die aussenpolitische Kommission delegieren? Binden Entscheide, Vorschläge, Anregungen dieser Kommission das Plenum? Oder sind dies lediglich unverbindliche Meinungsäusserungen?

### 3.3 Besonderheiten der diplomatischen Verhandlungen

Im Gegensatz zur relativ autonom ablaufenden innerstaatlichen Rechtssetzung muss bei diplomatischen Verhandlungen und beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen laufend Rücksicht auf die ausländischen Partner und ihre andere, oft entgegengesetzte Interessenlage genommen werden. Jede Seite muss durch wechselseitiges Entgegenkommen Kompromisse ermöglichen. Verhandlungen müssen scheitern, wenn die Delegationen durch detaillierte Anordnungen in allzu verbindlicher Form eingebunden sind. Die Initiierung und Gestaltung eines Verhandlungsthemas sowie die Instruktion an die Verhandlungsführung verlangen grosse Sachkenntnis und Nähe zu den Verhandlungspartnern. Die Verhandlungsführung als dialogischer Prozess mit ausländischen Partnern ist auf permanente, flexible, schnelle Entscheidemechanismen angewiesen. Eine zusätzliche Erschwerung ergäbe sich dadurch, dass für die Verhandlungsführung nicht klar wäre, wer nun deren kompetenter Ansprechpartner wäre: Sind es die Kommissionen, deren Präsidenten, die Mehrheit oder die Minderheit der Kommissionen, welches wäre die Rolle des Bundesrates usw. Eine klare und eindeutige Instruktion der Verhandlungsführung würde somit nicht unnötig erschwert, sondern gar verunmöglicht.

Das gleiche gilt für das Finden einer zwischenstaatlichen Willensübereinstimmung. Erfolgversprechende internationale Verhandlungen sind nur denkbar, wenn den jeweiligen Unterhändlern ein gewisser Spielraum eingeräumt und ihnen damit die Möglichkeit belassen wird, auf den betreffenden Partner und die konkrete Konstellation einzugehen. Dies ist um so notwendiger, als Verhandlungen immer eine gewisse Eigen-dynamik annehmen, die nicht voraussehbar ist. Die Gewährung von Entscheidungsfreiheit und Entfaltungsmöglichkeit liegt auch im wohlverstandenen nationalen Interesse, denn die Parlamentäre werden dadurch in die Lage versetzt, durch eine geschickte Verhandlungsführung die eigenen Vorstellungen bestmöglich durchzusetzen. Sie können die Opportunität des Augenblickes zur Durchsetzung eigener Interessen ausnützen, durch Hartnäckigkeit und Bereitwilligkeit, durch Druck und Nachgeben befriedigende Kompromisse erreichen und insgesamt dank ihrer Gewandtheit zu einem günstigen Abschluss gelangen. Diese Feststellungen treffen in besonderem Masse zu, wenn das Bedürfnis nach Zusammenarbeit nicht nur zu bilateralen, sondern zu multilateralen Konferenzen oder zu Entscheidungen in internationalen Organisationen führt. In diesen vielschichtigen Konferenz- und Organisationsmechanismen sind den Einflussmöglichkeiten des einzelnen Staates enge Grenzen gesetzt. Diese müssen durch eine ganz besonders flexible Verhandlungsführung ausgenützt werden. Zudem ist eine wirksame Verhandlungsführung in ganz besonderem Masse auf Geheimhaltung und Diskretion angewiesen. Der anderen Seite dürfen die eigenen Vorstellungen, Absichten und die Zugeständnisbereitschaft nicht vollständig einsichtig sein.

Die Bundesversammlung oder ihre Kommissionen können aufgrund ihrer Struktur, ihrer Arbeitsweise und ihrer Funktion nur in sehr beschränktem Masse noch stärker bei diplomatischen Verhandlungen einbezogen werden. Das notwendigerweise langwierige, auf verbindliche Entscheide ausgerichtete, von grosser Publizität begleitete Verfahren des Parlaments ist in diesem Bereich nicht adäquat. Weder Parlament noch Kommissionen tagen permanent; sie sind daher nicht in der Lage, innert Tagen oder gar Stunden der Verhandlungsdelegation neue Wei-

sungen zu geben oder ihre Kompetenzen zu erweitern. Ueberdies würde die jetzt schon infolge unserer besonderen Institutionen (Kollegialsystem des Bundesrates, Mehrparteienregierung, Staatsvertragsreferendum) komplizierte Verhandlungsführung zusätzlich erschwert. Ausserdem könnten offen auftretende Rivalitäten und grundsätzliche Meinungsdivergenzen zwischen Regierung und Parlament, aber insbesondere auch innerhalb des heterogen zusammengesetzten Parlaments oder seiner Kommissionen die jeweiligen Verhandlungen gefährden und die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Verhandlungspartner in Frage stellen.

### 3.4 Zusammenfassung

Es ist unbestritten, dass die Verfassung im Bereich der Aussenpolitik teilweise parallel laufende Kompetenzen von Bundesrat und eidgenössischen Räten vorsieht. Zweifellos ist gerade in diesem Bereich im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Legislative und Exekutive unabdingbar. Dieses Zusammenwirken darf jedoch weder zur Verwischung der Verantwortlichkeiten führen noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen. Aus diesem Blickwinkel können wir uns mit einer Verstärkung der gegenseitigen Konsultation und Information zwischen Parlament und Bundesrat einverstanden erklären. Hingegen geht es unseres Erachtens zu weit, wenn der Bundesrat vor Erteilung von Verhandlungsmandaten die aussenpolitischen Kommissionen zu begrüessen und deren Stellungnahme zu berücksichtigen hätte (vgl. Artikel 47<sup>bis</sup> a Absatz 4 des Revisionsentwurfes zum Geschäftsverkehrsgesetz) oder wenn die Kommissionen Beobachter an internationale Konferenzen entsenden würden (Artikel 47<sup>bis</sup> a Absatz 6). Beide Vorschläge betreffen Befugnisse der Exekutive und greifen in die Regierungstätigkeit ein; insofern würde die Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik entgegen der Absichtserklärung unter Ziffer 331 des Kommissionsberichts wesentlich verändert. Während der neue Gesetzestext den Bundesrat zwingen möchte, die Stellungnahmen der Kommissionen zum Verhandlungsmandat zu berücksichtigen, heisst es im Bericht unter Ziffer 333: "Der Bundesrat bestimmt weiterhin das Verhand-

lungsmandat und kann von den Empfehlungen der zuständigen Kommissionen abweichen." Dies ist ein erster, deutlicher Hinweis auf die bei der Kompetenzausscheidung de lege lata zu erwartenden Widersprüche und Unsicherheiten. Völlig ungeklärt wäre auch der Status und die Funktion eines parlamentarischen Verhandlungsbeobachters. Aus völkerrechtlichen Gründen müsste wohl der Beobachter in die Delegation eingeschlossen werden; andererseits wäre er aber nicht den Weisungen des Delegationsleiters unterstellt und würde im Rahmen seines Parlamentsmandates eigene Interessen verfolgen. Daraus ergäbe sich eine derart komplizierte Situation, dass die einheitliche und wirksame Wahrung der Schweizer Interessen an internationalen Konferenzen ernstlich gefährdet wäre.

Im Sinne dieser Ausführungen gestatten wir uns, im Anhang einen teilweise neu formulierten Artikel 47<sup>bis</sup> a des Geschäftsverkehrsgesetzes zu unterbreiten.

#### **4. Verbesserung des Zusammenwirkens der beiden Räte**

Der Bundesrat begrüsst sowohl die Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens als auch die Einführung gemeinsamer Kommissionssitzungen und Kommissionen. Beide Vorschläge dienen der Beschleunigung des Verfahrens. Von der vorgesehenen gemeinsamen Anhörung der Vertreter des Bundesrates in den Kommissionen kann ein Entlastungseffekt erwartet werden.

#### **5. Führung und Planung der Parlamentstätigkeit**

Der Bundesrat begrüsst im weiteren auch die verstärkte Planung, die mit organisatorischen Vereinfachungen einhergeht und auf diese Weise auch die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament erleichtert. Der Bundesrat verspricht sich von der Zusammenlegung parlamentarischer Gremien und von klareren Zuständigkeitsregelungen eine einfachere und damit auch kohärenter und intensiver mögliche gemeinsame Planung.

Im Zusammenhang mit der Einsetzung der Koordinationskonferenz fragt sich, ob Artikel 8<sup>ter</sup> Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes angebracht ist, wonach der Bundespräsident und der Bundeskanzler in der Regel an den Sitzungen dieses Organs mit beratender Stimme teilnehmen. Eine Teilnahme des Bundespräsidenten mit allen Rechten und Pflichten wäre auch mit einem flexibel verstandenen Grundsatz der Gewaltenteilung schwer vereinbar. Wohl mit Rücksicht auf diesen Grundsatz wird dem Bundespräsidenten im Kommissionsbericht nur die Möglichkeit der beratenden Stimme eingeräumt. Die Bestimmung sollte etwas flexibler ausgestaltet werden. Eine entsprechende Formulierung, wonach Bundespräsident und Bundeskanzler an den Sitzungen teilnehmen können, daneben aber auch das Recht haben, Anträge zu stellen, beantragen wir im Anhang.

Die Einführung einer Maximalfrist von einem Jahr zwischen Abschluss der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative und der Vorprüfung durch den Rat bringt für den Bundesrat eine Erleichterung der Koordination der Gesetzgebung. Das heutige Vorprüfungsverfahren hat den Nachteil, dass der Bundesrat relativ spät zur Stellungnahme eingeladen wird, nachdem wichtige Vorentscheide bereits gefallen sind.

## 6. Sessionsgestaltung

Der Bundesrat pflichtet der Auffassung der Kommission bei, das heutige Sessionensystem sei nicht zu ändern. Der konzentrierte Sessionsablauf und die Pausen dazwischen bedürfen aus der Sicht des Bundesrates keiner Aenderung.

## 7. Finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission du Conseil national selon laquelle les députés aux Chambres fédérales doivent être correctement rémunérés pour le travail toujours plus onéreux qu'ils y accomplissent. Il salue également l'abandon de la proposition contenue dans l'initiative parle-

mentaire "Réforme du Parlement" visant à permettre de choisir entre activité parlementaire à plein temps et activité à temps partiel, proposition qui aurait créé un Parlement à deux vitesses et aurait constitué une dérogation au principe de l'égalité de traitement des députés.

Dans cette esprit, si la solution finalement choisie par la commission est meilleure, elle ne permet pas de lever tous les doutes. En effet, si un parlementaire, grâce à l'augmentation substantielle de l'indemnité forfaitaire et de l'indemnité journalière de séance, obtient un revenu annuel de l'ordre de 120'000 francs, il aura le choix entre poursuivre une activité professionnelle autre que celle de député aux Chambres fédérales ou y renoncer. Dans la pratique, le risque existe de retrouver les défauts mêmes de l'initiative parlementaire, qui ne sont donc pas complètement écartés. Il s'agit ainsi d'une solution hybride: des parlementaires seront professionnels et d'autres non, ce qui créera fatalement les inégalités qu'on voulait éviter. Pour un coût global presque'aussi élevé, on ne disposera pas d'un Parlement entièrement professionnel.

Il faut en outre souligner que, de l'avis du Conseil fédéral, une professionnalisation même partielle du Parlement devrait être assortie d'une réglementation claire quant aux incompatibilités, qui fait encore défaut dans les propositions de la commission du Conseil national.

Des réflexions similaires s'imposent au sujet des indemnités de fonction. Si elles sont justifiées par rapport à la charge des Parlementaires appelés à assumer ces fonctions, elles tendent fatalement vers une professionnalisation presque totale de ces tâches. Le rapport de la commission du Conseil national le dit d'ailleurs de façon explicite lorsqu'il souligne que "les présidences des conseils et des groupes parlementaires ou les présidences d'importantes commissions permanentes exigent la présence et la disponibilité totales des titulaires d'une fonction" (page 51). Cela signifie que ces charges ne peuvent être assumés que par des parlementaires

qui acceptent de renoncer à une autre activité professionnelle, ce qui soulève des problèmes de fond que le rapport ne résout que partiellement.

Ces quelques remarques critiques ne doivent pas cacher les aspects positifs de la réforme proposée, tel qu'ils sont amplement illustrés dans le rapport de la commission du Conseil national. Elles ont pour but de contribuer à la discussion d'un problème de fond qui est d'importance capitale pour le fonctionnement futur de nos institutions parlementaires et dont le Parlement lui-même doit décider.

En ce qui concerne les contributions à la caisse de retraite, nous sommes en faveur de la solution choisie par la commission. Il conviendrait cependant de considérer l'indemnité de 20% au titre de la prévoyance professionnelle comme une contribution de l'employeur. On éviterait ainsi que le parlementaire ait à payer l'AVS sur sa part de cotisation. Cette contribution de 20% correspond à la part de l'employeur que verse la Confédération pour ses fonctionnaires.

## 8. Verbesserung der Infrastruktur des Parlamentes

D'une façon générale, le Conseil fédéral est d'accord avec les objectifs exprimés dans le rapport de la commission du Conseil national et la nécessité de fournir au Parlement des moyens de fonctionnement plus adéquats et conformes à sa haute tâche. Par le reste, nous nous limitons à quelques remarques sur les différentes propositions, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles d'influencer le travail du Conseil fédéral et de l'administration.

### 8.1 Création d'un service de traduction au Parlement

Le Conseil n'est pas opposé au principe de la création d'un service de traduction au Parlement, estimant qu'il respecte

la séparation des pouvoirs et que le trilinguisme doit trouver sa place dans les travaux du Parlement.

Sur la base des éléments fournis par le rapport de la commission, il ne lui est pas possible de prendre définitivement position quant à l'opportunité et à l'efficacité d'une telle structure, ni en ce qui concerne le nombre de traducteurs demandé, ni pour ce qui est des aspects pratiques de la mise en place de ce service.

Un groupe de travail a été chargé par le Conseil fédéral d'étudier et de réorganiser le secteur de la traduction dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il serait souhaitable que dans différents domaines (engagement des traducteurs, formation, activités terminologiques, etc.), une collaboration s'instaure entre les services du Parlement et de l'administration.

De l'avis du Conseil fédéral, et pour que le Parlement puisse se prononcer définitivement en toute connaissance de cause, tous ces aspects devraient être examinés en détail. A cette occasion, il conviendra notamment de tenir compte des différences fondamentales existant entre les professions de traducteur et d'interprète.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'est pas opposé à l'introduction d'un article 12<sup>bis</sup> dans l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement, visant la création d'un service de traduction.

Pour ce qui est des interprètes, le Conseil fédéral regrette que le degré de compréhension des deux langues nationales majoritaires exige malgré tout le recours à la traduction simultanée. Tout en reconnaissant le droit de chaque parlementaire de comprendre et d'être compris dans sa propre langue, il est d'avis qu'une telle mesure n'encourage pas la communication entre les communautés linguistiques, mais souhaite laisser le Parlement seul juge de cette situation.

Enfin, d'une façon générale, le Conseil fédéral relève que le rôle et la place de l'italien comme troisième langue officielle n'est toujours pas défini conformément à l'impératif constitutionnel de l'égalité des langues.

## 8.2 Amélioration de l'infrastructure des députés

Le Conseil fédéral respecte le vœu des membres du Parlement de pouvoir disposer de collaborateurs ou collaboratrices personnels dans les domaines scientifique et administratif, comme prévu à l'article 2 de la loi sur les coûts d'infrastructure. Il considère en effet qu'une telle innovation est susceptible d'accroître l'indépendance personnelle des membres du Parlement et l'efficacité de leur travail. Le rôle et le travail de ces collaborateurs, comme il ressort du rapport soumis à son appréciation, ne lui paraît néanmoins pas encore suffisamment défini étant donné qu'on renvoie à des directives qui restent à élaborer (article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les coûts d'infrastructure). Le statut juridique de ces collaborateurs personnels devrait en outre être clairement réglé, en particulier pour ce qui est des assurances sociales. Ce n'est que lorsque ces problèmes seront clairement définis, et le Conseil fédéral demande à être consulté à ce propos, qu'il lui sera possible de se prononcer sur d'autres dispositions, notamment celles de l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les coûts d'infrastructure qui donne au Bureau du Conseil la compétence exclusive de trancher et de surveiller les décomptes. En tant que variante, le Conseil fédéral se demande s'il ne serait pas plus simple de renforcer les secrétariats des groupes politiques et/ou des services du Parlement, solution qui serait sujette à moins d'impondérable.

En l'état actuel de la proposition, le Conseil fédéral n'est donc pas en mesure d'apprécier de façon complète et définitive cette proposition. Il craint néanmoins qu'elle entraîne une augmentation ultérieure des interventions parlementaires et par là, une augmentation sensible du travail non seulement

pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale, mais également pour le Parlement lui-même.

### 8.3 Projets de constructions dans le cadre de la réforme du Parlement

Was nun die weitergehenden, sich aus der Parlamentsreform ergebenden, zusätzlichen Raumbedürfnisse betrifft, wird es Sache des Parlamentes sein, die diesbezüglichen Bedürfnisse zu bestimmen und klar auszuweisen.

Im Bericht werden zwei Lösungsvarianten, für die bereits Ideenprojekte in Auftrag gegeben worden sind, vorgeschlagen.

In Anbetracht der für einen Neubau städtebaulich sehr sensiblen Lage und dem damit verbundenen, recht aufwendigen Baubewilligungsverfahren (inkl. Volksabstimmung in der Stadt Bern) ist, wenn diese Variante überhaupt realisiert werden kann, mit einem langwierigen und kostenaufwendigen Ablauf zu rechnen.

Bei der Variante Flügelbauten werden Räumlichkeiten beansprucht, welche heute von der Bundesverwaltung belegt sind. Ein Umbau erfordert somit die Ausgliederung der in diesen Bauten untergebrachten Departemente und die Bereitstellung von entsprechenden Neubauten für die Bundesverwaltung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bei dieser Lösung zwei voneinander abhängige Etappen (Realisierung von Neubauten für die Bundesverwaltung, Umbau der Flügel für das Parlament) notwendig sind, kann mit einem Bezug der "Parlamentsflächen" kaum vor dem Jahre 2000 gerechnet werden.

Der Bundesrat muss darauf hinweisen, dass die Bereitstellung der vom Parlament geforderten Räumlichkeiten nicht kurzfristig erfolgen kann. Deshalb sollte ein schrittweises und bedürfnisgerechtes Vorgehen, welches den Interessen des Parlamentes und des Bundesrates Rechnung trägt, gewählt werden.

In einer ersten Phase sollte daher geprüft werden, ob zunächst die zusätzlichen Räumlichkeiten aus dem Projekt "LIMELIGHT DUE" zur Abdeckung der Raumbedürfnisse des Parlamentes genügen.

Aus der Sicht des Bundesrates müssen bei der Suche nach neuen Lösungen ebenfalls die legitimen Bedürfnisse der Bundeshaus-Journalisten berücksichtigt werden. Deren heutige Unterbringung im Parlamentsgebäude genügt gerade minimalen Anforderungen. Unter Berücksichtigung der wichtigen Funktion der Medien in Staat und Gesellschaft sollte deren räumliche Situation bei der Suche nach neuen Lösungen möglichst verbessert, keinesfalls aber verschlechtert werden.

#### 9. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Sur le plan financier les dépenses supplémentaires d'environ 45 mio francs par an auxquelles s'ajoutent 5 mio de francs pour l'équipement (traduction simultanée et informatique) ne sont pas prévues dans le plan financier. A noter enfin que les frais de construction de places de travail pour les parlementaires ne sont pas compris dans les 75 mio de francs que coûteraient, d'après la Commission, la réforme proposée.

Les déficits du plan financier, tels qu'on peut actuellement les estimer, nécessiteront des économies draconiennes qu'il sera plus difficile de faire accepter si, parallèlement, le parlement augmente substantiellement ses dépenses. A eux seuls, l'accroissement de l'indemnité de base (Grundentschädigung) accordé aux parlementaires, qui passe de 12'000 à 80'000 francs, soit une augmentation de 566%, ainsi que l'accroissement de plus de 30% de l'indemnité journalière, représentent un lourd handicap.

En termes d'effectifs, les 61 places supplémentaires prévues pour les services du Parlement représentent une augmentation de 74%. Les coûts prévus (100'000 francs par place et par année), nous paraissent sous-estimés.

La décision de prendre en charge la moitié de l'indemnité des députés au Conseil des Etats pourrait constituer une atteinte inutile à l'autonomie cantonale et constitue une charge supplémentaire pour la Confédération.

Wir beantragen Ihnen, die im Anhang aufgeführten Erlässesentwürfe zu verabschieden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

. Juni 1991 Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Cotti  
Der Bundeskanzler: Buser

Anhang: Anträge des Bundesrates

## Anhang: Anträge des Bundesrates

(Aenderungen und Ergänzungen gegenüber den Vorschlägen der nationalrätlichen Kommission)

### Geschäftsverkehrsgesetz

#### Art. 8<sup>ter</sup> Abs. 7

<sup>7</sup>Der Bundespräsident und der Bundeskanzler können an den Sitzungen der Koordinationskonferenz mit beratender Stimme teilnehmen. Sie haben das Recht, Anträge zu stellen.

#### Art. 8<sup>sexies</sup> a Abs. 2

<sup>2</sup>Eine parlamentarische Expertenkommission setzt sich zusammen aus Ratsmitgliedern sowie Sachverständigen, die weder den eidgenössischen Räten noch der Bundesverwaltung angehören. Die Ratsmitglieder bilden die Mehrheit.

#### Art. 47<sup>bis</sup> a Abs. 3, 4, 6 und 7

<sup>3</sup>Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, informiert der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen über die Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat, soweit es die Umstände zulassen bevor er das Verhandlungsmandat festlegt oder abändert.

<sup>4</sup>Die Kommissionen nehmen Stellung zum Verhandlungsmandat. Der Bundesrat berücksichtigt diese Stellungnahmen im Rahmen des Möglichen. Er informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen.

<sup>6</sup>Die Kommissionen oder, wo es die Umstände gebieten, deren Präsidenten werden möglichst unverzüglich über die Ergebnisse oder Teilergebnisse von Verhandlungen informiert.

<sup>7</sup>Die Kommissionen informieren andere ständige Kommissionen über die Belange, die deren Aufgabenbereich betreffen. *Rest streichen.*

Art. 47<sup>ter</sup> Abs. 1

<sup>1</sup>Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates, der Betriebe und Anstalten des Bundes und der eidgenössischen Gerichte, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, sowie für die nähere Ueberprüfung und Ueberwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege bestellt jeder Rat eine ständige Geschäftsprüfungskommission.

Art. 48

Für die Prüfung des Voranschlages und der Staatsrechnung des Bundes einschliesslich seiner Betriebe und Anstalten, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, bestellt jeder Rat eine ständige Finanzkommission.

Art. 65<sup>bis</sup> Abs. 1

<sup>1</sup>Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen unter rechtzeitiger Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Aemtern vertreten lassen.

3003 Berne, le 3 juin 1991 / 421.13

Antrag der BK vom 30.5.91

Au Secrétariat de l'Assemblée fédérale

Monsieur le Secrétaire général,

Dans sa séance du 3 juin 1991, le Conseil fédéral a adopté

90.228

Initiative parlementaire  
Réforme du Parlement  
Avis du Conseil fédéral

90.228

Parlamentarische Initiative  
Parlamentsreform  
Stellungnahme des Bundesrates

Bereinigte Version vom 10.5.91, Stellungnahme: d + f

l'avis a été présenté par:

- Chancellerie fédérale

- division: Secrétariat de direction

- spécialiste: H. Hürlimann

Tf: 61.37.18

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'assurance de ma parfaite considération.

Anhang: Art. 47 bis a: restriktivere Formulierung

Chancellerie fédérale suisse  
Le Vice-chancelier

F. Couchepin

90.228 (31.5.91)  
Antrag der BK vom 30.5.91:

Parlamentsreform

Stellungnahme des Bundesrates

vom 1. Juni 1991

90.228 Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform

Bericht der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991

Stellungnahme des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Präsident,

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991. Die Kommission schlägt Ihnen aufgrund der parlamentarischen Initiative Pettitpierre ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlaments-

Bereinigte Versionen (31.5.91) der Stellungnahme: d + f

finden Sie die Anträge des Bundesrates.

## 1. Einleitung

Aenderungen gegenüber der Fassung vom 30.5.91:

- S. 7 oben: Zweifel gegenüber einer umfassenden aussenpolitischen Kommission verstärkt.
- Anhang: Art. 47<sup>bis</sup> a: restriktivere Formulierung

Bevor wir auf die einzelnen Fragenkomplexe eingehen, gestatten wir uns, einige Vorbemerkungen grundsätzlicher Art anzubringen.

90.228 (31.5.91)

Parlamentarische Initiative

Parlamentsreform

Stellungnahme des Bundesrates

vom . Juni 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen unsere Stellungnahme zum Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991. Die Kommission schlägt Ihnen aufgrund der parlamentarischen Initiative Petitpierre ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform vor. Bei unseren Ausführungen halten wir uns an die Systematik des Kommissionsberichtes (Ziff. 1-9). Im Anhang finden Sie die Anträge des Bundesrates.

## 1. Einleitung

Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen des Parlamentes, seine Arbeit den heutigen Gegebenheiten anzupassen und insbesondere auch nach Möglichkeiten zu suchen, die Führung und Planung der Parlamentstätigkeit sowie das Rechtssetzungsverfahren zu verbessern. Die Kommission des Nationalrates schlägt zu diesem Zweck Massnahmen verschiedener Kategorien vor. Teilweise haben sie Auswirkungen auf die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung, in anderen Bereichen beeinflussen sie diese nicht. Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich im wesentlichen auf Bemerkungen zu Reformvorhaben, die sich direkt auf das Verhältnis Regierung-Parlament sowie auf die Tätigkeit von Bundesrat und Bundesverwaltung auswirken.

Bevor wir auf die einzelnen Fragenkomplexe eingehen, gestatten wir uns, einige Vorbemerkungen grundsätzlicher Art anzu-

bringen. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegenden Reformbestrebungen nicht losgelöst von den Vorhaben betrachtet werden sollten, die auf Seiten der Exekutive im Gange sind. In dieser Hinsicht scheint sich das vorliegende Reformpaket, das an den Grundsätzen der geltenden Verfassung festhält, in ähnlicher Grössenordnung zu bewegen wie die ersten Sofortmassnahmen, welche der Bundesrat den eidgenössischen Räten mit seiner Botschaft vom 17. September 1990 unterbreitet hat (BBl 1990 III 645). In einzelnen Punkten, beispielsweise im Bereich der Aussenpolitik, trachtet die Parlamentsreform aber nach grundlegenden Neuerungen. Auf Regierungsseite ist ein nächster Schritt eingeleitet worden mit der Auftragserteilung an eine Expertengruppe zur Ueberprüfung des gesamten Regierungs- und Gesetzgebungssystems. Die Arbeiten dieses (von Prof. Eichenberger, Basel, geleiteten) wissenschaftlichen Gremiums sollen in Vorschläge für Reformen ausmünden, deren Stossrichtung und Ausmass im Augenblick noch nicht bekannt sind. Erste Ergebnisse werden gegen Ende dieses Jahres vorliegen. Sie werden zwar noch keinen definitiven Charakter haben, kommen indessen den Wünschen der ständerätlichen Kommission nach, welche sich mit den diversen parlamentarischen Vorstössen zur Regierungsreform befasst und die darauf drängt, dass sehr schnell erste Ueberlegungen und Modelle vorgelegt werden. Der Bundesrat hofft, dass unter dem vom Parlament angeschlagenen Tempo zur Reform von Legislative und Exekutive nicht die Gründlichkeit der Arbeit leidet, sowohl auf parlamentarischer wie auf bundesrätlicher Seite. Für die Abfassung der vorliegenden Stellungnahme muss jedenfalls darauf hingewiesen werden, dass es nicht möglich war, innert kürzester Frist alle Folgen der beantragten Reformvorschläge in der nötigen Tiefe zu durchleuchten und sämtliche möglichen Konsequenzen abzuschätzen. Der Bundesrat behält sich deshalb vor, nach Abschluss der Beratungen im Nationalrat auf einzelne Punkte zurückzukommen und seine Stellungnahme nach Bedarf zu ergänzen.

Die Abstimmung der Reformvorhaben auf parlamentarischer und auf bundesrätlicher Seite soll auch gewährleisten, dass das Gleichgewicht der Gewalten erhalten bleibt. Es sollte nicht

durch vorgezogene Neuerungen bloss auf einer Seite der Verlust der Balance riskiert werden. Auf einzelne Punkte kommen wir an geeigneter Stelle zurück. In diesem Zusammenhang wäre es aus bundesrätlicher Sicht begrüssenswert, wenn sich auch das Bundesgericht, als dritte Gewalt im Staat, zu einzelnen Reformvorhaben äussern würde.

Bei den Reformen ist ferner darauf zu achten, dass es zu keiner Vermischung der Verantwortlichkeiten zwischen den Gewalten kommt. Das System der ständigen Begleitung der Verwaltungstätigkeit durch die Kommissionen birgt diese Gefahr im Kern in sich. Die Regelungen auf diesem Gebiet müssen daher mit Sorgfalt und grösster Zurückhaltung aufgestellt werden. Eindeutig noch nicht befriedigend formuliert sind sie auf dem Gebiet der Aussenpolitik.

In die Ueberlegungen ebenfalls einbezogen werden müssen schliesslich die Folgen, die der Ausbau der parlamentarischen Tätigkeit und Infrastruktur auf den Arbeitsaufwand der Bundesverwaltung hat. Mit Sicherheit wird auch auf sie (ein heute noch nicht seriös abschätzbares Mass an) Mehrarbeit zukommen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die eidgenössischen Räte der Bundesverwaltung zu gegebener Zeit mit dem nötigen Verständnis die erforderlichen personellen und finanziellen Mittel sprechen werden.

## 2. Reform des Kommissionensystems

Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die vorgeschlagene Reform. Er sieht darin insbesondere Vorteile für eine schnellere und kompetentere Behandlung seiner Vorlagen durch die eidgenössischen Räte. Die erste Zeitersparnis ergibt sich daraus, dass nach der Verabschiedung einer Botschaft durch den Bundesrat keine besondere Kommission in einer nachfolgenden Session bestellt werden muss, sondern dass das Geschäft innert kürzester Frist einer ständigen Kommission übertragen und von ihr unverzüglich vorberaten werden kann. Dank dem Sachwissen, das sie sich im Laufe der Zeit aneignet, kann sie

ferner zielgerichteter und ohne lange dauernde Einführungsphase direkt in die Beratung einer Vorlage einsteigen.

Das im neuen System zum Ausdruck kommende Ziel der Professionalisierung der Kommissionsarbeit kann insbesondere dann erreicht werden, wenn von der Möglichkeit zur Einsetzung von Spezialkommissionen nur noch in ausgesprochenen Ausnahmefällen Gebrauch gemacht wird.

Der Kommissionenbetrieb soll im weiteren mit der Erstellung eines Jahresplans von Kommissionssitzungen zusätzlich verbessert werden. Zu dem in der parlamentarischen Initiative aufgeführten Modell sind aus der Sicht des Bundesrates folgende Bemerkungen anzubringen: Zunächst geht daraus hervor, dass die Belastung auch für die Verwaltung weiter steigt. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den aussenpolitischen Kommissionen. Die starre Regelung kann ferner vermehrt zu Terminkollisionen mit internationalen Tagungen führen, an denen einzelne Bundesräte die Schweiz vertreten. Ausserdem tangieren die zweieinhalbtägigen Veranstaltungen die Mittwochsitzungen des Bundesrates. Diese Neuregelungen bieten indessen insbesondere dann keine Probleme, wenn das Parlament die vom Bundesrat angestrebte vermehrte Vertretung durch die Generalsekretäre oder Direktoren in die Praxis umsetzt. Zur Bereinigung der Frage beantragen wir, Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes zu ändern. Die Formulierung, wonach die Vertretung "im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten" geschehen muss, sollte fallengelassen und durch die Bestimmung ersetzt werden, wonach eine "rechtzeitige Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten" vorzunehmen ist. Die beantragte Neuformulierung von Artikel 65<sup>bis</sup> Absatz 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes findet sich im Anhang zur Stellungnahme.

Grosse Vorsicht ist nach Auffassung des Bundesrates bei der im Bericht der Kommission angesprochenen permanenten Begleitung der Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung geboten. Dahinter steht die Gefahr der Kompetenzvermischung zwischen den Gewalten. Diese parlamentarische "Begleitung" kann dazu füh-

ren, dass mit der Zeit eine Art Kontrollfunktion entsteht, die weit über die verfassungsmässig festgeschriebene Oberaufsicht hinausgeht und im Extremfall zu einer eigentlichen Mitbestimmung führt. Eine derartige Entwicklung liegt nicht im Interesse des Bundesrates, aber auch nicht in jenem des Parlamentes, weil dieses sich damit seiner uneingeschränkten Handlungsfreiheit gegenüber der Exekutive berauben und indirekt eine erhebliche Mitverantwortung bei deren Entscheiden tragen würde. Angesichts der kurzen Fristen für die vorliegende Stellungnahme sowie der Tragweite des Problems von Aufsicht und Oberaufsicht behält sich der Bundesrat vor, zu gegebener Zeit mit weiteren Ueberlegungen zu diesem Thema an die eidgenössischen Räte zu gelangen.

In der vollen Tragweite im Augenblick ebenfalls nicht abschätzbar sind die Vorstellungen der Kommission zum Verfahren der Gesetzgebung. Auch hier ist vor der Gefahr unbeabsichtigter Kompetenz- und Gewichtsverschiebungen zu warnen. Wenn im Bericht der Kommission auf den Mangel hingewiesen wird, dass sich das Parlament im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die Ueberprüfung bundesrätlicher Vorlagen beschränkt, so darf bei der Lösung nicht die Kompetenzabgrenzung tangiert werden, welche dem Bundesrat das Vorverfahren der Gesetzgebung überträgt (Artikel 7 des Verwaltungsorganisationsgesetzes). Neben der Möglichkeit der parlamentarischen Initiative sollten seitens der Räte weiterhin die Instrumente der Motion und des Postulats im Vordergrund stehen, um auf einzelne Sachgebiete Einfluss zu nehmen. Dem Vorverfahren der Gesetzgebung darf jedenfalls nicht auf diesem Weg seine Bedeutung genommen werden.

Die Stärkung der Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess mittels ständiger Kommissionen sollte insbesondere in der Weise verwirklicht werden, dass regelmässiger und mit erhöhter Sachkompetenz die Entwicklungen im betreffenden Fachbereich verfolgt werden und dass damit die Beratungen über Gesetzesvorhaben sowie die Einreichung parlamentarischer Vorstösse fundierter geschehen können. Sinnvoll erscheint ferner die im Kommissionsbericht erwähnte Möglichkeit, künftig die

Auswirkungen des nachparlamentarischen Rechtssetzungsverfahrens (delegierter Rechtssetzungsbereich) vermehrt im Auge zu behalten. Die im Bericht zum Vergleich angeführten ausländischen Beispiele starker Kommissionen dagegen können nach Auffassung des Bundesrates nicht als Begründung für die Aenderung der schweizerischen Verhältnisse herangezogen werden. Denn jene Länder operieren alle auch mit stärker ausgebildeten Exekutivorganen, so dass als Gegengewicht der vermehrte Einbezug des Parlamentes und seiner Kommissionen nötig erscheint. An diese Stelle gehört schliesslich erneut der Hinweis auf die Wichtigkeit eines koordinierten Vorgehens bei Regierungs- und Parlamentsreform: Allfällige Vorschläge für ein stärker ausgebildetes Exekutivorgan haben direkte Auswirkungen auf die Gestaltung der parlamentarischen Arbeit.

Nicht restlos klar erscheint dem Bundesrat die neue Institution der parlamentarischen Expertenkommission. Zu vermeiden sind auf jeden Fall Doppelspurigkeiten mit den Expertenkommissionen des Bundesrates (ausserparlamentarische Kommissionen). Dies insbesondere dann, wenn die neuen Expertengremien häufig eingesetzt werden sollten. Aus der Sicht des Bundesrates nicht möglich ist ferner, dass Beamte der Verwaltung in den Kommissionen Einsitz nehmen. Dies würde wiederum zu einer Vermischung der Zuständigkeiten führen. Die Verwaltung arbeitet in erster Linie zuhanden des Bundesrates. Begehren die eidgenössischen Räte Unterstützung aus der Verwaltung, muss der Bundesrat einwilligen. Um für die parlamentarischen Expertenkommissionen Klarheit zu schaffen, beantragen wir, Artikel 8<sup>sexies</sup> a Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes entsprechend zu ändern. Die neue Formulierung findet sich ebenfalls im Anhang zu dieser Stellungnahme.

Zu Grösse und Aufgabenkreis der vorgesehenen ständigen Kommissionen ist aus der Sicht des Bundesrates folgendes zu bemerken: Aus der Zusammenlegung aller aussenpolitischen Themen in einer einzigen Kommission sind Vorteile nur dann zu erwarten, wenn es gelingt, mit dem System von Subkommissionen Personengebilde von überschaubarer Grösse zu schaffen, welche eine verbesserte Koordination gegenüber der heutigen Situa-

tion garantieren. Dies darf aber bezweifelt werden. Entlastung für die Exekutive gibt es nur, wenn nicht jede Subkommission auf der Anwesenheit eines Bundesrates beharrt. Diese Ueberlegungen gelten auch für die Kommission für Wirtschaft und Abgaben, deren Aufgabenbereich ebenfalls sehr umfangreich ist. Im Finanzbereich sind wir der Auffassung, dass die Einnahmen- und Ausgabenseite aus gesamtheitlicher Sicht beurteilt werden sollte. Nebst Kreditbeschlüssen und Staatsrechnung sollten sich deshalb die Finanzkommissionen auch künftig mit der Legislaturfinanzplanung und insbesondere auch mit Steuerfragen und der Finanzordnung befassen. Der Aufgabenbereich der Kommission für Wirtschaft und Abgaben liesse sich damit gleich redimensionieren. Dabei versteht sich von selbst, dass zwischen Wirtschaft und Bundesfinanzen eine enge Wechselwirkung besteht; ihr muss ohnehin durch intensive Zusammenarbeit zwischen den Kommissionen Rechnung getragen werden. Eine Besonderheit, die sich im Gesetz niederschlagen wird, gilt in bezug auf die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen: Die Oberaufsicht über die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe sollte nach Auffassung des Bundesrates dieser neuen Kommission zugewiesen werden. Schon bisher wurde die Oberaufsicht über die SBB durch die Verkehrskommission wahrgenommen. Ihr kommen schon heute nicht nur Legislativfunktionen zu. Sie verfügt auch über eine spezialisierte unternehmerische Kompetenz. Da sich die Tätigkeit der allgemeinen Bundesverwaltung bezüglich Auftrag und Handlungsautonomie stark von jener der beiden Verkehrsunternehmen unterscheidet, liegt es nahe, eine Zuständigkeitsordnung einzurichten, die Vergleiche und Querschnittskontrollen zwischen ihnen ermöglicht. Politisch stehen strategische und Marktfragen bei beiden Unternehmungen je länger je mehr im Vordergrund. Im Anhang beantragen wir entsprechende Formulierungen für die Artikel 47<sup>ter</sup> und 48 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

### 3. Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik

Besondere Beachtung ist aus der Sicht des Bundesrates der Neuregelung im Bereich der Aussenpolitik zu schenken.

#### 3.1 Allgemeines

Wie in anderen Bereichen der Staatsleitung legt die Bundesverfassung die Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten sowohl in die Hände des Bundesrates als auch der Bundesversammlung. Regierung und Parlament stehen auch hier in fortdauernder Kooperation, in ständiger Durchdringung und gegenseitiger Abhängigkeit. Dabei wirkt jedes Verfassungsorgan gemäss seiner spezifischen Funktion und Eignung am aussenpolitischen Prozess mit. Der Bundesrat vertritt die Eidgenossenschaft gegenüber dem Ausland, nimmt die völkerrechtlich verbindlichen Handlungen vor und wahrt die aussenpolitischen Interessen der Schweiz insgesamt (Artikel 102 Ziffer 8 der Bundesverfassung). Die Bundesversammlung verfügt dank ihrer Zuständigkeit zu Massnahmen für die äussere Sicherheit und Behauptung der Unabhängigkeit (Artikel 85 Ziffer 6 der Bundesverfassung), dank ihrem Genehmigungsrecht beim Abschluss von Staatsverträgen (Artikel 85 Ziffer 5 der Bundesverfassung) sowie dank ihrer umfassenden Gesetzgebungs-, Finanz- und Kontrollbefugnisse (Behandlung des Geschäfts- und Aussenwirtschaftsberichts) über wirksame Mittel zur Mitwirkung im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten. Die Bundesversammlung wird vor allem bei der Bezeichnung der wesentlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik sowie bei aussenpolitischen Grundsatzfragen und weittragenden Entscheidungen umfassend in die Willensbildung einbezogen.

Ferner gilt es in Betracht zu ziehen, dass der Bundesrat bei der Führung von diplomatischen Verhandlungen keineswegs in einem absoluten Freiraum agiert, sondern durch vielerlei parlamentarische Vorgaben (Festlegung der grundsätzlichen aussenpolitischen Linien, politische Planung, frühere Stellung-

nahmen und Entscheide des Parlaments, Gesetzgebung, Finanzen, parlamentarische Vorstösse) eingebunden ist. Zusätzlich ist zu beachten, dass dem parlamentarischen Genehmigungsrecht bei Staatsverträgen eine antizipierende Vorauswirkung zukommt. Der Bundesrat ist gezwungen, bei der Verhandlungsführung auf die Zielvorstellungen der Bundesversammlung Rücksicht zu nehmen, wenn er nicht die Gefahr einer Ablehnung der Vertrages in Kauf nehmen will.

Wenn die Bundesversammlung trotz dieser Einflussmöglichkeiten ein gewisses Unbehagen über die Bedeutung ihrer Rolle in der Aussenpolitik empfindet, so liegt der Grund hierfür nicht in einem Mangel an verfassungsmässigen Zuständigkeiten.

Der Bundesrat wird sich weiterhin bemühen, die Bundesversammlung umfassend in die Gestaltung der schweizerischen Aussenpolitik einzubeziehen. Es gilt jedoch festzuhalten, dass dieser Kooperation gewisse rechtliche (Verfassungsordnung, Gewaltenteilung) und faktische (Bedürfnisse und Besonderheiten des internationalen Verkehrs) Grenzen gesetzt sind.

### 3.2 Verfassungsordnung, Gewaltenteilung

Die Vorschläge der Kommission im Bereiche der Aussenpolitik werfen grundsätzliche Fragen verfassungsrechtlicher Natur auf. Der Bundesrat ist aufgrund der kurzen ihm zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Lage, diese Fragen jetzt abschliessend zu beantworten. Er muss sich daher deren gründliche Ueberprüfung vorbehalten und sich jetzt mit einigen prinzipiellen Bemerkungen begnügen:

Aufbauend auf der normativen Regelung der Bundesversammlung hat sich für die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bundesrat und Bundesversammlung bei der Führung der auswärtigen Angelegenheiten eine feste, jahrzehntealte, kaum bestrittene Praxis entwickelt. Diese verfassungsmässige Praxis kann nicht durch eine blosse Aenderung des Geschäftsverkehrsgesetzes um-

gestossen werden. Vielmehr wäre zu prüfen, ob der Weg einer formellen Verfassungsrevision eingeschlagen werden müsste.

Das Gewaltenteilungsprinzip und die verfassungsmässige Funktionenordnung verteilen die staatlichen Funktionen auf organisatorisch und personell voneinander getrennte Gewalten. Keine dieser Gewalten soll die Rolle der anderen übernehmen oder übermässig einschränken. Der Exekutive ist ein breiter Anteil an der Führung der Aussenpolitik zugewiesen. Ihr obliegt die Vertretung der Schweiz im völkerrechtlichen Verkehr und die ordentliche Geschäftsführung in den auswärtigen Angelegenheiten. Dieses Prärogativ darf nicht durch ein umfassendes Weisungs- und Mitspracherecht der Legislative ausgehöhlt werden. Die Bundesverfassung wollte dem Parlament bei der Festlegung der grundsätzlichen Ziele und Mittel der Aussenpolitik Zuständigkeiten zuweisen, ihm aber keine operationelle Mitwirkung bei der eigentlichen Führung der Aussenpolitik gestatten. Der Vollzug der Aussenpolitik ist - ähnlich wie bei der innerstaatlichen Rechtssetzung - dem Bundesrat zugewiesen. Eine Aenderung dieser Kompetenzverteilung stellt das ganze verfassungsrechtliche Gleichgewicht zwischen Legislative und Exekutive in Frage. Zudem werden die Verantwortlichkeiten zwischen erster und zweiter Gewalt vermischt.

Durch die Beteiligung des Parlaments bei der Aushandlung eines Staatsvertrages wird dieses bereits in einem frühen Stadium für den Vertrag politisch mitverantwortlich. In der abschliessenden parlamentarischen Genehmigungsphase kann das Parlament nicht mehr als unabhängiges Organ den Vertrag vorurteilslos begutachten und einen objektiven Entscheid fällen. Die parlamentarische Genehmigung verliert damit ihre von der Verfassung vorgesehene Kontrollfunktion. Es muss klar sein - und bleiben - wer in welchem Stadium welche Verantwortung trägt. So ist nach heutiger Regelung der Bundesrat, als instruierendes Organ für das Mandat, welches er einer Verhandlungsdelegation erteilt, verantwortlich, und er bleibt dies bis zu Behandlung der Ergebnisse dieser Verhandlungen durch das Parlament. Eine Aenderung dieses Verfahrens brächte

eine nicht vertretbare Verwischung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten mit sich.

Den parlamentarischen Kommissionen als solche sind in der Bundesverfassung keine aussenpolitischen Kompetenzen zugewiesen. Daher stellen sich im Hinblick auf die Vorschläge der Kommission folgende Fragen: Kann das Plenum verfassungsrechtliche Mitwirkungsbefugnisse im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten an die aussenpolitische Kommission delegieren? Binden Entscheide, Vorschläge, Anregungen dieser Kommission das Plenum? Oder sind dies lediglich unverbindliche Meinungsäusserungen?

### 3.3 Besonderheiten der diplomatischen Verhandlungen

Im Gegensatz zur relativ autonom ablaufenden innerstaatlichen Rechtssetzung muss bei diplomatischen Verhandlungen und beim Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen laufend Rücksicht auf die ausländischen Partner und ihre andere, oft entgegengesetzte Interessenlage genommen werden. Jede Seite muss durch wechselseitiges Entgegenkommen Kompromisse ermöglichen. Verhandlungen müssen scheitern, wenn die Delegationen durch detaillierte Anordnungen in allzu verbindlicher Form eingebunden sind. Die Initiierung und Gestaltung eines Verhandlungsthemas sowie die Instruktion an die Verhandlungsführung verlangen grosse Sachkenntnis und Nähe zu den Verhandlungspartnern. Die Verhandlungsführung als dialogischer Prozess mit ausländischen Partnern ist auf permanente, flexible, schnelle Entscheidemechanismen angewiesen. Eine zusätzliche Erschwerung ergäbe sich dadurch, dass für die Verhandlungsführung nicht klar wäre, wer nun deren kompetenter Ansprechpartner wäre: Sind es die Kommissionen, deren Präsidenten, die Mehrheit oder die Minderheit der Kommissionen, welches wäre die Rolle des Bundesrates usw.? Eine klare und eindeutige Instruktion der Verhandlungsführung würde somit nicht nur unnötig erschwert, sondern gar verunmöglicht.

Das gleiche gilt für das Finden einer zwischenstaatlichen Willensübereinstimmung. Erfolgversprechende internationale Verhandlungen sind nur denkbar, wenn den jeweiligen Unterhändlern ein gewisser Spielraum eingeräumt und ihnen damit die Möglichkeit belassen wird, auf den betreffenden Partner und die konkrete Konstellation einzugehen. Dies ist um so notwendiger, als Verhandlungen immer eine gewisse Eigendynamik annehmen, die nicht voraussehbar ist. Die Gewährung von Entscheidungsfreiheit und Entfaltungsmöglichkeit liegt auch im wohlverstandenen nationalen Interesse, denn die Parlamentäre werden dadurch in die Lage versetzt, durch eine geschickte Verhandlungsführung die eigenen Vorstellungen bestmöglich durchzusetzen. Sie können die Opportunität des Augenblickes zur Durchsetzung eigener Interessen ausnützen, durch Hartnäckigkeit und Bereitwilligkeit, durch Druck und Nachgeben befriedigende Kompromisse erreichen und insgesamt dank ihrer Gewandtheit zu einem günstigen Abschluss gelangen. Diese Feststellungen treffen in besonderem Masse zu, wenn das Bedürfnis nach Zusammenarbeit nicht nur zu bilateralen, sondern zu multilateralen Konferenzen oder zu Entscheidungen in internationalen Organisationen führt. In diesen vielschichtigen Konferenz- und Organisationsmechanismen sind den Einflussmöglichkeiten des einzelnen Staates enge Grenzen gesetzt. Diese müssen durch eine ganz besonders flexible Verhandlungsführung ausgenützt werden. Zudem ist eine wirksame Verhandlungsführung in ganz besonderem Masse auf Geheimhaltung und Diskretion angewiesen. Der anderen Seite dürfen die eigenen Vorstellungen, Absichten und die Zugeständnisbereitschaft nicht vollständig einsichtig sein.

Die Bundesversammlung oder ihre Kommissionen können aufgrund ihrer Struktur, ihrer Arbeitsweise und ihrer Funktion nur in sehr beschränktem Masse noch stärker bei diplomatischen Verhandlungen einbezogen werden. Das notwendigerweise langwierige, auf verbindliche Entscheide ausgerichtete, von grosser Publizität begleitete Verfahren des Parlaments ist in diesem Bereich nicht adäquat. Weder Parlament noch Kommissionen tagen permanent; sie sind daher nicht in der Lage, innert Tagen oder gar Stunden der Verhandlungsdelegation neue Wei-

sungen zu geben oder ihre Kompetenzen zu erweitern. Ueberdies würde die jetzt schon infolge unserer besonderen Institutionen (Kollegialsystem des Bundesrates, Mehrparteienregierung, Staatsvertragsreferendum) komplizierte Verhandlungsführung zusätzlich erschwert. Ausserdem könnten offen auftretende Rivalitäten und grundsätzliche Meinungsdivergenzen zwischen Regierung und Parlament, aber insbesondere auch innerhalb des heterogen zusammengesetzten Parlaments oder seiner Kommissionen die jeweiligen Verhandlungen gefährden und die Glaubwürdigkeit der Schweiz als Verhandlungspartner in Frage stellen.

### 3.4 Zusammenfassung

Es ist unbestritten, dass die Verfassung im Bereich der Aussenpolitik teilweise parallel laufende Kompetenzen von Bundesrat und eidgenössischen Räten vorsieht. Zweifellos ist gerade in diesem Bereich im Interesse des Landes ein enges Zusammenwirken von Legislative und Exekutive unabdingbar. Dieses Zusammenwirken darf jedoch weder zur Verwischung der Verantwortlichkeiten führen noch die Handlungsfähigkeit der Exekutive beeinträchtigen. Aus diesem Blickwinkel können wir uns mit einer Verstärkung der gegenseitigen Information zwischen Parlament und Bundesrat einverstanden erklären. Hingegen geht es unseres Erachtens zu weit, wenn der Bundesrat vor Erteilung von Verhandlungsmandaten die aussenpolitischen Kommissionen zu begrüssen und deren Stellungnahme zu berücksichtigen hätte (vgl. Artikel 47<sup>bis</sup> a Absatz 4 des Revisionsentwurfes zum Geschäftsverkehrsgesetz) oder wenn die Kommissionen Beobachter an internationale Konferenzen entsenden würden (Artikel 47<sup>bis</sup> a Absatz 6). Beide Vorschläge betreffen Befugnisse der Exekutive und greifen in die Regierungstätigkeit ein; insofern würde die Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik entgegen der Absichtserklärung unter Ziffer 331 des Kommissionsberichts wesentlich verändert. Während der neue Gesetzestext den Bundesrat zwingen möchte, die Stellungnahmen der Kommissionen zum Verhandlungsmandat zu berücksichtigen, heisst es im Bericht unter Ziffer 333: "Der Bundesrat bestimmt weiterhin das Verhand-

lungsmandat und kann von den Empfehlungen der zuständigen Kommissionen abweichen." Dies ist ein erster, deutlicher Hinweis auf die bei der Kompetenzausscheidung de lege lata zu erwartenden Widersprüche und Unsicherheiten. Völlig ungeklärt wäre auch der Status und die Funktion eines parlamentarischen Verhandlungsbeobachters. Aus völkerrechtlichen Gründen müsste wohl der Beobachter in die Delegation eingeschlossen werden; andererseits wäre er aber nicht den Weisungen des Delegationsleiters unterstellt und würde im Rahmen seines Parlamentsmandates eigene Interessen verfolgen. Daraus ergäbe sich eine derart komplizierte Situation, dass die einheitliche und wirksame Wahrung der Schweizer Interessen an internationalen Konferenzen ernstlich gefährdet wäre.

Im Sinne dieser Ausführungen gestatten wir uns, im Anhang einen teilweise neu formulierten Artikel 47<sup>bis</sup> a des Geschäftsverkehrsgesetzes zu unterbreiten.

#### **4. Verbesserung des Zusammenwirkens der beiden Räte**

Der Bundesrat begrüsst sowohl die Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens als auch die Einführung gemeinsamer Kommissionssitzungen und Kommissionen. Beide Vorschläge dienen der Beschleunigung des Verfahrens. Von der vorgesehenen gemeinsamen Anhörung der Vertreter des Bundesrates in den Kommissionen kann ein Entlastungseffekt erwartet werden.

#### **5. Führung und Planung der Parlamentstätigkeit**

Der Bundesrat begrüsst im weiteren auch die verstärkte Planung, die mit organisatorischen Vereinfachungen einhergeht und auf diese Weise auch die Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und Parlament erleichtert. Der Bundesrat verspricht sich von der Zusammenlegung parlamentarischer Gremien und von klareren Zuständigkeitsregelungen eine einfachere und damit auch kohärenter und intensiver mögliche gemeinsame Planung.

Im Zusammenhang mit der Einsetzung der Koordinationskonferenz fragt sich, ob Artikel 8<sup>ter</sup> Absatz 7 des Geschäftsverkehrsgesetzes angebracht ist, wonach der Bundespräsident und der Bundeskanzler in der Regel an den Sitzungen dieses Organs mit beratender Stimme teilnehmen. Eine Teilnahme des Bundespräsidenten mit allen Rechten und Pflichten wäre auch mit einem flexibel verstandenen Grundsatz der Gewaltenteilung schwer vereinbar. Wohl mit Rücksicht auf diesen Grundsatz wird dem Bundespräsidenten im Kommissionsbericht nur die Möglichkeit der beratenden Stimme eingeräumt. Die Bestimmung sollte etwas flexibler ausgestaltet werden. Eine entsprechende Formulierung, wonach Bundespräsident und Bundeskanzler an den Sitzungen teilnehmen können, daneben aber auch das Recht haben, Anträge zu stellen, beantragen wir im Anhang.

Die Einführung einer Maximalfrist von einem Jahr zwischen Abschluss der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative und der Vorprüfung durch den Rat bringt für den Bundesrat eine Erleichterung der Koordination der Gesetzgebung. Das heutige Vorprüfungsverfahren hat den Nachteil, dass der Bundesrat relativ spät zur Stellungnahme eingeladen wird, nachdem wichtige Vorentscheide bereits gefallen sind.

## 6. Sessionsgestaltung

Der Bundesrat pflichtet der Auffassung der Kommission bei, das heutige Sessionensystem sei nicht zu ändern. Der konzentrierte Sessionsablauf und die Pausen dazwischen bedürfen aus der Sicht des Bundesrates keiner Aenderung.

## 7. Finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder

Der Bundesrat teilt die Meinung der Kommission des Nationalrates, wonach die Mitglieder der eidgenössischen Räte für ihre zunehmende Arbeitslast angemessen zu entschädigen sind. Er begrüsst es auch, dass die Kommission vom Vorschlag der parlamentarischen Initiative "Parlamentsreform" abweicht, der

es den Parlamentariern freistellt, ihr Mandat vollamtlich oder nebenamtlich auszuüben. Dies hätte zu einem Zweiklassenparlament geführt und den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Parlamentarierinnen und Parlamentarier verletzt.

Auch wenn die von der Kommission gewählte Lösung besser ist, so lässt sie doch noch einige Fragen offen. Wenn ein Parlamentarier nämlich dank der substantiellen Erhöhung der Pauschalentschädigung und des Taggeldes ein Jahreseinkommen von rund 120'000 Franken erzielt, kann er wählen, ob er neben dem Parlamentsmandat noch eine berufliche Tätigkeit ausüben will oder nicht. Dies bedeutet, dass diese Lösung in der Praxis die gleichen Mängel aufweisen würde wie die parlamentarische Initiative. Es ist somit eine Zwitterlösung: Es wird Parlamentarier geben, die ihr Mandat hauptberuflich und andere, die es nebenberuflich ausüben. Dies würde zwangsläufig die Ungleichheiten schaffen, die man vermeiden wollte. Obwohl die Gesamtkosten fast denjenigen eines Berufsparlaments entsprechen, hätte man kein vollständiges Berufsparlament.

Nach Auffassung des Bundesrates ist ausserdem zu betonen, dass bei einer auch nur teilweisen Professionalisierung des Parlaments klare Vorschriften über die Unvereinbarkeiten zu schaffen wären. Solche fehlen noch in den Anträgen der nationalrätlichen Kommission.

Aehnliche Überlegungen drängen sich auch in bezug auf die Entschädigungen für besondere Funktionen auf. Auch wenn sie aufgrund der damit verbundenen Belastung gerechtfertigt sind, laufen sie automatisch auf eine fast totale Professionalisierung dieser Funktionen hinaus. Der Bericht der Kommission sagt dies übrigens ganz explizit, wenn er unterstreicht, dass der Vorsitz des Rates, einer Fraktion oder wichtiger ständiger Kommissionen die vollständige Präsenz und Disponibilität des Funktionsinhabers erfordert (Seite ..?). Dies bedeutet, dass diese Aufgaben nur von Parlamentariern ausgeübt werden können, die auf eine andere Berufstätigkeit verzichten. Dies wirft jedoch grundsätzliche Probleme auf, die der Bericht nur teilweise löst.

Diese paar kritischen Bemerkungen sollen die positiven Aspekte der Reform, wie sie im Bericht ausführlich dargelegt werden, nicht in den Hintergrund drängen, sondern zur Diskussion eines grundsätzlichen Problems beitragen, das für das künftige Funktionieren unserer parlamentarischen Institutionen von kapitaler Bedeutung ist und über dessen Lösung das Parlament selber zu entscheiden hat.

Die von der Kommission gewählte Vorsorgelösung wird von uns unterstützt. Die Vorsorgeentschädigung von 20 Prozent sollte allerdings als Arbeitgeberbeitrag betrachtet werden. Dadurch liesse sich verhindern, dass der Parlamentarier auf seinem Beitragsanteil AHV-Beiträge zu entrichten hat. Der Beitrag von 20 Prozent entspricht ungefähr der Summe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge beim Bund.

## **8. Verbesserung der Infrastruktur des Parlamentes**

Der Bundesrat ist ganz allgemein mit den Zielsetzungen des Berichts einverstanden. Er ist ebenfalls der Meinung, dass das Parlament mit Infrastrukturmitteln ausgestattet werden muss, die seiner hohen Aufgabe besser gerecht werden. Im übrigen beschränken wir uns auf einige Bemerkungen zu den verschiedenen Anträgen, soweit diese die Arbeit des Bundesrates und der Verwaltung beeinflussen können.

### **8.1 Uebersetzungsdienst**

Der Bundesrat hat gegen die Schaffung eines Uebersetzungsdienstes im Parlament grundsätzlich nichts einzuwenden. Er ist der Meinung, dass ein solcher Uebersetzungsdienst der Gewaltentrennung Rechnung trägt und dass auch im Parlament nach dem Grundsatz der Dreisprachigkeit gearbeitet werden sollte.

Die im Kommissionsbericht enthaltenen Angaben erlauben es dem Bundesrat nicht, Zweckmässigkeit und Leistungsfähigkeit eines Uebersetzungsdienstes im Parlament abschliessend zu beurteilen. Aus dem gleichen Grund kann er auch nicht sagen, wie viele Uebersetzer benötigt werden und welche praktischen Probleme die Einrichtung des Dienstes stellen wird.

Eine Arbeitsgruppe hat vom Bundesrat den Auftrag erhalten, das Uebersetzungswesen in der Bundesverwaltung zu überprüfen und zu reorganisieren. Es wäre zu wünschen, dass die Parlamentsdienste und die Verwaltung in verschiedenen Bereichen zusammenarbeiten (Anstellung der Uebersetzer, Ausbildung, Terminologiarbeit usw.).

Alle diese Aspekte sollten nach Meinung des Bundesrates eingehend abgeklärt werden, damit das Parlament in voller Kenntnis der Sache entscheiden kann. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu berücksichtigen, dass sich die Berufe des Uebersetzers und des Dolmetschers grundlegend voneinander unterscheiden.

Unter diesen Voraussetzungen hat der Bundesrat nichts dagegen einzuwenden, dass in den Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988 über die Parlamentsdienste ein Artikel 12bis aufgenommen wird, der die Schaffung eines Uebersetzungsdienstes vorsieht.

Im übrigen bedauert er es, dass für die beiden wichtigsten Landessprachen auf die Simultanübersetzung zurückgegriffen werden muss. Er anerkennt zwar das Recht jedes Parlamentariers, den Beratungen in seiner Sprache zu folgen und auch in seiner Sprache verstanden zu werden; er ist aber der Meinung, die Simultanübersetzung sei der Verständigung zwischen den Sprachgemeinschaften nicht sehr förderlich: Darüber zu befinden, ist jedoch Sache des Parlaments.

Schliesslich stellt der Bundesrat fest, dass Funktion und Stellung des Italienischen als dritte Amtssprache immer noch nicht so umschrieben sind, wie es die in der Verfassung verankerte Gleichstellung der Sprachen erfordert.

## 8.2 Verbesserung der Infrastruktur der Ratsmitglieder

Der Bundesrat respektiert den Wunsch der Parlamentarier, zu ihrer persönlichen Unterstützung in wissenschaftlichen und administrativen Belangen persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter anstellen zu können, wie dies Artikel 2 des Infrastrukturgesetzes vorsieht. Er ist der Auffassung, dass eine solche Neuerung die persönliche Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder und die Effizienz ihrer Arbeit erhöhen kann. Rolle und Arbeit dieser Mitarbeiter scheinen jedoch dem Bundesrat im Bericht noch nicht ausreichend umschrieben, da auf Richtlinien verwiesen wird, die erst noch erarbeitet werden müssen (Art. 2 Abs. 2 des Bundesbeschlusses zum Infrastrukturgesetz). Ausserdem müsste der juristische Status dieser Mitarbeiter klar geregelt werden, namentlich in bezug auf die Sozialversicherungen. Erst wenn diese Probleme eine klare Lösung gefunden haben - der Bundesrat wünscht, dazu angehört zu werden -, wird es uns möglich sein, sich zu andern Bestimmungen zu äussern, namentlich zu Artikel 4 Absatz 2 des Infrastrukturgesetzes, der dem Büro die ausschliessliche Kompetenz erteilt, die Abrechnungen zu beurteilen. Der Bundesrat stellt sich zudem die Frage, ob es im Sinne einer Variante nicht einfacher wäre, die Sekretariate der Fraktionen und/oder der Parlamentsdienste zu verstärken. Diese Lösung wäre mit weniger Unwägbarkeiten verbunden.

Aufgrund des Berichts ist es dem Bundesrat nicht möglich, zu diesem Antrag umfassend und endgültig Stellung zu nehmen. Er befürchtet allerdings, der Antrag werde zu einer weiteren Erhöhung der Zahl der parlamentarischen Vorstösse und damit zu einer beträchtlichen Erhöhung der Arbeit nicht nur für Bundesrat und Verwaltung, sondern auch für das Parlament selbst führen.

### 8.3 Bauliche Planungen im Zusammenhang mit der Parlamentsreform

Was nun die weitergehenden, sich aus der Parlamentsreform ergebenden, zusätzlichen Raumbedürfnisse betrifft, wird es Sache des Parlamentes sein, die diesbezüglichen Bedürfnisse zu bestimmen und klar auszuweisen.

Im Bericht werden zwei Lösungsvarianten, für die bereits Ideenprojekte in Auftrag gegeben worden sind, vorgeschlagen.

In Anbetracht der für einen Neubau städtebaulich sehr sensiblen Lage und dem damit verbundenen, recht aufwendigen Baubewilligungsverfahren (inkl. Volksabstimmung in der Stadt Bern) ist, wenn diese Variante überhaupt realisiert werden kann, mit einem langwierigen und kostenaufwendigen Ablauf zu rechnen.

Bei der Variante Flügelbauten werden Räumlichkeiten beansprucht, welche heute von der Bundesverwaltung belegt sind. Ein Umbau erfordert somit die Ausgliederung der in diesen Bauten untergebrachten Departemente und die Bereitstellung von entsprechenden Neubauten für die Bundesverwaltung. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bei dieser Lösung zwei voneinander abhängige Etappen (Realisierung von Neubauten für die Bundesverwaltung, Umbau der Flügel für das Parlament) notwendig sind, kann mit einem Bezug der "Parlamentsflächen" kaum vor dem Jahre 2000 gerechnet werden.

Der Bundesrat muss darauf hinweisen, dass die Bereitstellung der vom Parlament geforderten Räumlichkeiten nicht kurzfristig erfolgen kann. Deshalb sollte ein schrittweises und bedürfnisgerechtes Vorgehen, welches den Interessen des Parlamentes und des Bundesrates Rechnung trägt, gewählt werden.

In einer ersten Phase sollte daher geprüft werden, ob zunächst die zusätzlichen Räumlichkeiten aus dem Projekt

"LIMELIGHT DUE" zur Abdeckung der Raumbedürfnisse des Parlamentes genügen.

Aus der Sicht des Bundesrates müssen bei der Suche nach neuen Lösungen ebenfalls die legitimen Bedürfnisse der Bundeshaus-Journalisten berücksichtigt werden. Deren heutige Unterbringung im Parlamentsgebäude genügt gerade minimalen Anforderungen. Unter Berücksichtigung der wichtigen Funktion der Medien in Staat und Gesellschaft sollte deren räumliche Situation bei der Suche nach neuen Lösungen möglichst verbessert, keinesfalls aber verschlechtert werden.

### 9. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die zusätzlichen Ausgaben von ungefähr 45 Millionen Franken pro Jahr, zu denen noch 5 Millionen Franken für Ausrüstung (Simultanübersetzung und Informatik) kommen, sind im Finanzplan nicht vorgesehen. Schliesslich sind auch die Baukosten für die Arbeitsplätze der Parlamentarier nicht in den 75 Millionen Franken enthalten, welche die vorgeschlagene Reform nach Meinung der Kommission kosten wird.

Die Defizite des Finanzplans, wie sie heute absehbar sind, werden drakonische Sparmassnahmen erfordern, die umso schwieriger zu akzeptieren sein werden, als das Parlament gleichzeitig seine Ausgaben substantiell erhöht. Allein die Erhöhung der Grundentschädigung von 12'000 auf 80'000 Franken (566 %) sowie der Tagelder um mehr als 30 Prozent wiegen schwer.

Die 61 Stellen, die zusätzlich für die Parlamentsdienste vorgesehen sind, entsprechen einer Erhöhung des Personalbestandes um 74 Prozent. Die veranschlagten Kosten (100'000 Franken pro Arbeitsplatz und Jahr) scheinen uns zu tief angesetzt.

Der Entscheid, wonach der Bund die Hälfte der Entschädigung der Mitglieder des Ständerates übernimmt, könnte eine unnö-

tige Beeinträchtigung der kantonalen Autonomie sein und bringt dem Bund zusätzliche Lasten.

Wir beantragen Ihnen, die im Anhang aufgeführten Erlassesentwürfe zu verabschieden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

. Juni 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Cotti

Der Bundeskanzler: Buser

Anhang: Anträge des Bundesrates

**Anhang: Anträge des Bundesrates**

(Änderungen und Ergänzungen gegenüber den Vorschlägen der nationalrätlichen Kommission)

Geschäftsverkehrsgesetz*Art. 8<sup>ter</sup> Abs. 7*

<sup>7</sup>Der Bundespräsident und der Bundeskanzler können an den Sitzungen der Koordinationskonferenz mit beratender Stimme teilnehmen. Sie haben das Recht, Anträge zu stellen.

*Art. 8<sup>sexies</sup> a Abs. 2*

<sup>2</sup>Eine parlamentarische Expertenkommission setzt sich zusammen aus Ratsmitgliedern sowie Sachverständigen, die weder den eidgenössischen Räten noch der Bundesverwaltung angehören. Die Ratsmitglieder bilden die Mehrheit.

*Art. 47<sup>bis</sup> a Abs. 3-7*

<sup>3</sup>Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, informiert der Bundesrat, soweit es die Umstände zulassen, die aussenpolitischen Kommissionen über die Richt- und Leitlinien für das Verhandlungsmandat.

<sup>4</sup>Die Kommissionen können dem Bundesrat ihre Stellungnahmen zu den Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates zur Kenntnis bringen. Der Bundesrat informiert die Kommissionen über den Fortgang der Verhandlungen.

<sup>5</sup>Die Absätze 3 und 4 gelten sinngemäss auf Verlangen der Kommissionen auch für Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen über völkerrechtliche Verträge.

<sup>6</sup>Die Kommissionen oder, wo es die Umstände gebieten, deren Präsidenten werden möglichst unverzüglich über die Ergebnisse oder Teilergebnisse von Verhandlungen informiert.

<sup>7</sup>Die Kommissionen informieren andere ständige Kommissionen über die Belange, die deren Aufgabenbereich betreffen. *Rest streichen.*

*Art. 47<sup>ter</sup> Abs. 1*

<sup>1</sup>Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates, der Betriebe und Anstalten des Bundes und der eidgenössischen Gerichte, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, sowie für die nähere Ueberprüfung und Ueberwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege bestellt jeder Rat eine ständige Geschäftsprüfungskommission.

*Art. 48*

Für die Prüfung des Voranschlages und der Staatsrechnung des Bundes einschliesslich seiner Betriebe und Anstalten, mit Ausnahme der Schweizerischen Bundesbahnen und der PTT-Betriebe, bestellt jeder Rat eine ständige Finanzkommission.

*Art. 65<sup>bis</sup> Abs. 1*

<sup>1</sup>Die Mitglieder des Bundesrates können sich in parlamentarischen Kommissionen unter rechtzeitiger Benachrichtigung des Kommissionspräsidenten durch ihre Generalsekretäre oder Vorsteher von Gruppen und Aemtern vertreten lassen.

90.228

(31.5.91)

Initiative parlementaire  
Réforme du Parlement

Avis du Conseil fédéral

du .. juin 1991

---

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons notre avis concernant le rapport du 16 mai 1991 de la Commission du Conseil national. La commission, se fondant sur une initiative parlementaire Petitpierre, propose une première série de mesures de réforme du Parlement. Nous avons repris, dans notre argumentation, la structure du rapport de la commission (chiffres 1 à 9). Les propositions du Conseil fédéral figurent en annexe.

### 1. Introduction

Le Conseil fédéral prend acte avec satisfaction des efforts que fait le Parlement pour adapter son activité aux conditions de notre époque et en particulier pour rechercher des moyens d'améliorer la planification et la conduite de l'activité parlementaire, ainsi que le déroulement de la procédure législative. Il constate que la commission du Conseil national chargée de ce dossier propose divers types de mesures, dont certaines peuvent avoir des incidences sur l'activité du Conseil fédéral et de l'Administration. La présente étude se borne à des remarques sur les projets de réforme pouvant influencer directement sur les rapports entre Gouvernement et Parlement, ainsi que sur le fonctionnement des organes gouvernementaux et administratifs.

Avant d'aborder des points spécifiques, nous nous permettons quelques remarques préliminaires touchant des questions de principe. En premier lieu, les projets actuels de réforme ne devraient pas être dissociés des efforts entrepris par l'Exécutif. A cet égard, le train de mesures qui est proposé par la commission sur la base des normes constitutionnelles en vigueur semble aller dans le même sens que les premières mesures à court terme présentées par le Conseil fédéral dans son message du 17 septembre 1990 concernant la révision partielle de la loi sur l'organisation de l'administration (FF 1990 III 625). Sur quelques points, cependant, par exemple dans le domaine de la politique extérieure, le Parlement propose des innovations radicales. Le Gouvernement a fait un premier pas en confiant à un groupe d'experts le mandat d'examiner l'actuel système gouvernemental et législatif dans son ensemble. Ce groupe, dirigé par le professeur Eichenberger de Bâle, devrait formuler des propositions d'amélioration dont la teneur est pour l'instant impossible à prévoir. Les premiers résultats de ses travaux devraient être disponibles vers la fin de l'année. Même s'ils n'ont aucun caractère définitif, ils seront cependant une réponse au voeu formulé par la commission du Conseil des Etats qui a examiné les diverses initiatives parlementaires portant sur une réforme du Gouvernement, et qui demande avec insistance que l'on présente rapidement une première série de propositions et de modèles. Le Conseil fédéral espère que le rythme rapide imposé par le Parlement aux travaux de réforme du Législatif et de l'Exécutif ne sera pas au détriment du soin qu'il convient, de part et d'autre, d'apporter à ces réformes. En ce qui concerne le présent avis, il tient à souligner qu'il n'a guère été possible, en raison de la brièveté du délai, d'analyser toutes les incidences et conséquences possibles des réformes proposées. Le Conseil fédéral se réserve donc de revenir à certains aspects et au besoin de compléter son avis sur certains points après la conclusion des débats au Conseil national.

Une coordination entre les projets de réforme émanant du Parlement et ceux formulés par le Gouvernement doit aussi permettre de maintenir l'équilibre des pouvoirs. Il faut éviter

que cet équilibre soit menacé par des innovations hâtives et unilatérales. Nous reviendrons par la suite sur certains aspects. A ce propos, le Conseil fédéral estimerait souhaitable que le Tribunal fédéral communique son avis, en tant que représentant du pouvoir judiciaire, sur certains projets de réforme.

Par ailleurs, il faudra veiller à éviter tout empiètement des compétences d'un des pouvoirs sur celles de l'autre. Le système voulant que les commissions parlementaires exercent un suivi permanent de l'activité administrative en comporte le risque. C'est donc avec prudence et retenue qu'il faudra régler en la matière. En particulier, les règles proposées jusqu'ici dans le domaine de la politique étrangère laissent manifestement à désirer.

Il faudra aussi tenir compte des répercussions que le développement de l'activité et de l'infrastructure parlementaires auront sur le volume de travail de l'Administration fédérale. Il est d'ores et déjà certain qu'une charge de travail supplémentaire en résultera. Le Conseil fédéral part donc du principe que les Chambres accorderont à l'administration en temps voulu et avec la compréhension nécessaire les moyens indispensables sous forme d'effectifs et de crédits.

## 2. Réforme du système des commissions

Le Conseil fédéral est fondamentalement favorable à la réforme proposée. Il y voit notamment des avantages quant à un traitement plus rapide et plus compétent de ses projets par les Chambres fédérales. Une première économie de temps viendra de ce qu'il ne sera plus nécessaire de constituer, lors d'une session ultérieure, une commission spéciale pour examiner un projet soumis par le Conseil fédéral, puisque le projet pourra être confié dans le plus bref délai à une des commissions permanentes. De plus, grâce à la compétence accumulée par une telle commission, elle pourra aborder directe-

ment un objet quant au fond sans procéder à un long débat d'entrée en matière.

Cette volonté de professionnaliser le travail des commissions sera d'autant mieux réalisée si l'on ne fait plus appel aux commissions spéciales, ou commissions ad hoc, que dans certains cas exceptionnels.

Le projet consistant à planifier les travaux des commissions au moyen d'un calendrier annuel des séances de commissions contribuera certainement aussi à améliorer l'efficacité de ces travaux. Du point de vue gouvernemental, il y a lieu de faire les remarques suivantes au sujet du modèle proposé par l'initiative parlementaire. Il découle tout d'abord du projet que la charge de travail de l'administration continuera à s'accroître, notamment en ce qui concerne les commissions de politique extérieure. Une réglementation rigide pourrait en outre avoir pour conséquence des incompatibilités avec les dates des conférences internationales auxquelles la Suisse participe en la personne de l'un ou l'autre conseiller fédéral. En outre, des séances de deux jours et demi interféreraient avec les séances hebdomadaires du Conseil fédéral. En revanche, ces nouvelles dispositions ne poseraient pas de problème si le Parlement acceptait de mettre en pratique la proposition du Conseil fédéral de recourir davantage à une représentation de ses membres par des secrétaires généraux ou des directeurs d'office. Sur ce point, nous proposons de modifier la teneur de l'article 65<sup>bis</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils en remplaçant la fin de l'alinéa 1 ("après entente avec les présidents des commissions") par une formule demandant simplement que le président de la commission soit informé en temps utile (le libellé que nous vous soumettons pour avis figure dans l'annexe à la présente).

Le Conseil fédéral estime qu'une grande prudence s'impose quant à l'intention exprimée dans le rapport de la commission d'exercer un suivi permanent de l'activité du Gouvernement et de l'administration. Une telle pratique comporte le risque d'une confusion des pouvoirs. En effet, le suivi parlemen-

taire risque d'aboutir à une véritable fonction de contrôle qui outrepasserait largement le principe de la haute surveillance défini par la constitution, et pourrait mener en fin de compte à une forme de "codécision". Une telle évolution n'est pas dans l'intérêt du Gouvernement, pas plus que dans celui du Parlement, qui finirait par se priver de son autonomie totale par rapport à l'Exécutif, puisqu'il devrait assumer la coresponsabilité des décisions de ce dernier. En raison de la brièveté du délai imposé pour le présent avis et à cause de l'importance de ces questions de surveillance, le Conseil fédéral se réserve d'y revenir en temps utile et de soumettre au Parlement d'autres considérations sur ce thème.

Il n'est pas non plus possible d'évaluer actuellement toute la portée des réflexions de la commission sur la procédure législative. Sur ce point aussi il convient de mettre en garde contre des transferts de compétences et des modifications de l'équilibre des pouvoirs. Ainsi, le rapport de la commission déplore le fait que la procédure législative se réduit pour le Parlement essentiellement à un examen des projets gouvernementaux. Il faut pourtant se garder, en voulant modifier cette situation, de violer le principe fixé à l'article 7 de la loi sur l'organisation de l'administration et selon lequel le Conseil fédéral dirige la phase préliminaire de la procédure législative. Bien qu'elles disposent de l'instrument de l'initiative parlementaire, les Chambres devraient continuer à privilégier la motion et le postulat pour exercer leur influence sur des objets déterminés. Les réformes proposées devraient en tout cas éviter d'enlever à la procédure législative préliminaire le rôle qui lui revient.

Le renforcement du rôle du Parlement dans la procédure législative par le recours à des commissions permanentes devrait permettre de suivre l'évolution dans un domaine déterminé de manière plus régulièrement et avec une meilleure connaissance de la matière. De la sorte, les débats sur les projets de loi, de même que la formulation des interventions parlementaires, pourraient être mieux fondés. Nous estimons judici-

euse la possibilité évoquée par la commission de tenir davantage compte de l'importance de la procédure législative post-parlementaire (autrement dit, de la compétence de légiférer déléguée au Conseil fédéral). Par contre, l'allusion faite dans le rapport aux exemples étrangers de commissions jouissant de pouvoirs plus étendus ne doit pas servir de justification à une modification du système pratiqué en Suisse. Tous les pays cités en exemple disposent d'organes exécutifs forts, de sorte qu'une plus grande mainmise du Parlement et de ses commissions peut sembler nécessaire. Il y a lieu de souligner ici une fois de plus le besoin de veiller à coordonner la réforme du Gouvernement avec celle du Parlement. A titre d'exemple, tout projet qui comporterait un renforcement de l'Exécutif aurait des incidences directes sur l'activité parlementaire.

Le Conseil fédéral s'interroge quant au rôle du nouvel organe proposé sous la forme d'une commission parlementaire d'experts. Il faut à tout prix éviter qu'elle fasse double emploi avec les commissions d'experts du Conseil fédéral (commissions extraparlimentaires), surtout si l'on entend recourir souvent à ce type d'organe. Nous n'estimons en tout cas pas admissible que des fonctionnaires fédéraux soient appelés à faire partie de telles commissions, car ceci risquerait une fois de plus d'aboutir à une confusion des pouvoirs. L'administration est en premier lieu au service du Gouvernement. Si les Chambres souhaitent un soutien de la part de l'administration, elles doivent obtenir l'autorisation du Conseil fédéral. Afin de clarifier cette question, nous proposons une reformulation de l'article 8<sup>sexies</sup> a alinéa 2 de la loi sur les rapports entre les conseils (voir l'annexe).

Concernant la composition numérique et le domaine de compétence des commissions permanentes, le Conseil fédéral estime que le regroupement dans une commission permanente de tous les secteurs relevant de la politique extérieure pourrait présenter certains avantages, à la seule condition de former des sous-commissions qui gardent une dimension réaliste et qui permettent d'assurer une meilleure coordination que ce

n'est le cas actuellement. Cela est toutefois discutable. Cela dit, il n'en résultera un allègement pour l'Exécutif qu'à la condition que l'on renonce à la pratique voulant que chaque sous-commission insiste sur la présence d'un conseiller fédéral. Cette réflexion s'applique aussi à une Commission de l'économie et des redevances, dont le champ d'activité serait très large. Toutefois, dans le domaine financier précisément, nous pensons qu'il importe de garder une vue d'ensemble des recettes et des dépenses. La Commission des finances devrait donc s'occuper aussi bien des arrêtés portant sur des crédits et du compte d'Etat que du plan financier de la législature, ainsi que des questions fiscales et du régime financier. Il faudrait donc redimensionner le champ d'activité de la future Commission de l'économie et des redevances. Il va de soi qu'un lien étroit existe entre les affaires économiques et les finances fédérales. Il faudra donc en tenir compte et veiller à la coopération entre les commissions. Par ailleurs, la loi devrait tenir compte d'une particularité en ce qui concerne la Commission des transports et des télécommunications. La haute surveillance exercée sur la gestion et les finances des CFF et des PTT devrait, de l'avis du Conseil fédéral, être confiée à cette commission. Tel est le cas pour l'actuelle Commission des transports et du trafic, qui exerce la haute surveillance sur les chemins de fer fédéraux. Ce rôle ne se borne pas à une fonction législative et cette commission doit assumer des compétences qui relèvent de la gestion d'entreprise. Cependant, étant donné que l'activité de l'administration fédérale générale se distingue nettement de celle des deux entreprises en régie, en ce qui concerne le mandat et la marge de manoeuvre, il semble judicieux d'instituer un régime de compétences permettant d'établir des comparaisons et des contrôles parallèles entre ces deux régies. Du point de vue politique, les questions relevant de la stratégie d'entreprise et de l'étude de marché figurent de plus en plus au premier plan, pour les deux régies. Nous proposons en annexe un libellé des articles 47<sup>ter</sup> et 48 de la loi sur les rapports entre les conseils qui tient compte de ces facteurs.

### 3. Politique étrangère. Amélioration de la participation du Parlement

De l'avis du Conseil fédéral, il convient d'accorder une attention particulière aux propositions de réforme dans le domaine touchant la politique étrangère.

#### 3.1 Remarques générales

Comme dans d'autres domaines où la direction des affaires incombe à l'Etat, la constitution fédérale confie la charge de la politique étrangère aussi bien au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée fédérale. Il existe donc en l'occurrence, une coopération permanente entre le gouvernement et le Parlement, dont les tâches sont étroitement liées et dépendantes les unes des autres. Chacune de ces institutions participe au processus de la politique étrangère selon sa vocation et ses fonctions spécifiques. Le Conseil fédéral représente la Confédération vis-à-vis de l'étranger, assume les tâches relevant du droit international et veille en général aux intérêts de la Suisse au-dehors (art. 102, ch. 8, cst). L'Assemblée fédérale dispose de moyens efficaces pour assurer sa participation à la politique étrangère, grâce à son pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sûreté extérieure ainsi que pour maintenir l'indépendance de la Suisse (art. 85, ch.6, cst), grâce aussi à sa compétence d'approuver les traités internationaux (art. 85, ch. 5, cst), ainsi que grâce à ses pouvoirs étendus en matière de législation, de finances et de contrôle (examen du rapport de gestion et du rapport sur la politique économique extérieure). L'Assemblée fédérale dispose d'une participation étendue s'agissant principalement de fixer les objectifs et les moyens importants de la politique étrangère ainsi que de régler des questions de principe et de prendre des décisions de grande portée en la matière.

Il convient en outre de considérer que, dans la conduite de négociations internationales, le Conseil fédéral ne jouit au-

cunement d'une liberté d'action absolue, mais qu'il est lié par toutes sortes de directives parlementaires (grandes lignes de la politique étrangère, planification politique, avis et décisions émis antérieurement par le Parlement, législation, finances, interventions parlementaires). De plus, le fait que le Parlement a le pouvoir d'approuver les traités internationaux influe à l'avance sur l'action gouvernementale. Dans son rôle de négociateur, le Conseil fédéral est obligé de tenir compte des objectifs de l'Assemblée fédérale s'il ne veut pas se heurter au rejet d'un traité.

Si, malgré les possibilités qui lui sont données d'exercer son influence, l'Assemblée fédérale éprouve un certain malaise en ce qui concerne l'importance de son rôle en matière de politique étrangère, ce n'est pas faute de compétences attribuées par la constitution.

Le Conseil fédéral continuera à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que l'Assemblée fédérale participe dans une large mesure à la conception de la politique étrangère de la Suisse. Il convient toutefois de relever que cette coopération connaît certaines limites, que ce soit pour des raisons relevant du droit (principes constitutionnels, séparation des pouvoirs) ou commandées par les circonstances (besoins et particularités des relations internationales).

### 3.2 Principes constitutionnels, séparation des pouvoirs

Les propositions de la commission dans le domaine de la politique étrangère soulèvent des questions fondamentales touchant les dispositions constitutionnelles. Compte tenu du peu de temps dont il a disposé, le Conseil fédéral n'est pas en mesure de répondre de manière approfondie à ces questions. Il doit donc se réserver la possibilité de procéder à un examen approfondi et se contenter pour le moment d'émettre quelques remarques touchant les principes:

S'agissant de la répartition des compétences entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale pour diriger les affaires étrangères, une pratique précise, vieille de plusieurs décennies et guère contestée s'est développée, pratique qui se fonde sur les règles régissant les compétences de l'Assemblée fédérale. Cette pratique conforme aux dispositions constitutionnelles ne peut pas être renversée par une simple modification de la loi sur les rapports entre les conseils. Il faut bien plutôt se demander s'il ne serait pas opportun d'envisager une révision formelle de la constitution.

Le principe de la séparation des pouvoirs et le régime des fonctions établi par la constitution répartissent la responsabilité des tâches étatiques selon le principe de la séparation des pouvoirs tant du point de vue de l'organisation que de celui des personnes. Aucun des pouvoirs ne doit empiéter sur l'autre ni limiter l'autre de manière excessive. Une large part de la conduite de la politique étrangère est dévolue à l'exécutif. C'est à lui qu'il incombe de représenter la Suisse dans les relations internationales et d'assumer la gestion normale des affaires étrangères. Cette prérogative ne saurait être vidée de sa substance par un droit étendu du législatif de donner des directives et de participer aux affaires. La constitution fédérale veut attribuer au Parlement des compétences en la chargeant de fixer les objectifs et les moyens de la politique étrangère, mais non lui confier une participation aux opérations dans la direction de la politique étrangère à proprement parler. L'exécution de la politique étrangère est attribuée au Conseil fédéral - tout comme l'élaboration de normes juridiques au niveau national. Une modification de cette répartition des compétences remettrait en question tout l'équilibre entre le législatif et l'exécutif, instauré par la constitution. De plus, les responsabilités entre chacun de ces pouvoirs se trouveraient imbriquées.

Si le Parlement est appelé à participer aux négociations d'un traité international, il partage dès le premier stade des négociations la responsabilité politique de l'opération. Dans

la phase finale d'approbation par les Chambres fédérales, celles-ci ne peuvent plus, dans leur rôle d'organe neutre, donner un avis indépendant et prendre une décision objective. L'approbation parlementaire perd ainsi sa fonction de contrôle prévue par la constitution. Les responsabilités doivent être et rester clairement définies: il faut toujours savoir qui est responsable à quel stade. Selon le système actuel par exemple, le Conseil fédéral, dans sa fonction d'organe mandant, a la responsabilité du mandat qu'il confie à une délégation chargée des négociations et il reste responsable des opérations jusqu'au moment où le Parlement examine les résultats de ces négociations. Si cette procédure était modifiée, les compétences et les responsabilités des uns et des autres ne seraient plus clairement établies, ce qui serait inacceptable.

La constitution fédérale n'attribue aucune compétence en matière de politique étrangère aux commissions parlementaires en tant que telles. C'est pourquoi les propositions de la commission appellent les questions suivantes: Le plénum peut-il déléguer à sa commission des affaires étrangères des pouvoirs de participation que lui confère la constitution? Les décisions, propositions et suggestions de cette commission lient-elles le plénum? Ou bien celles-ci ne sont-elles considérées que comme l'expression de l'opinion de la commission qui n'ont pas un caractère contraignant?

### 3.3 Particularités des négociations diplomatiques

A la différence de l'élaboration de normes juridiques au niveau national, qui peut se faire de manière relativement autonome, les négociations diplomatiques et la conclusion de traités internationaux doivent toujours tenir compte des partenaires étrangers et des intérêts en présence qui sont souvent divergents. Chaque partie doit faire des concessions pour que les intéressés puissent parvenir à un compromis. Des négociations seraient vouées à l'échec si les délégations étaient liées à des directives détaillées, revêtant une forme

trop contraignante. Pour lancer et présenter un sujet de négociation ainsi que pour arrêter le mandat concernant la conduite de négociations, il est indispensable de disposer de connaissances approfondies de la matière et d'établir de bonnes relations avec les partenaires. Processus de dialogue avec le partenaire, la conduite de négociations exige des mécanismes de décision permanents, souples et rapides. Le fait de ne pas savoir clairement qui assume la direction des négociations rendrait les opérations plus difficiles: s'agirait-il des commissions, de leurs présidents, de la majorité ou de la minorité des commissions, quel serait le rôle du Conseil fédéral, etc.? Le mandat clair et précis de conduire des négociations serait de ce fait inutilement compliqué, voire rendu impossible.

Il en irait de même pour trouver le moyen d'harmoniser les volontés entre les partenaires. Si l'on veut que des négociations internationales soient couronnées de succès, il faut laisser une certaine marge de manoeuvre aux organes auxquels on a confié la tâche et leur laisser la possibilité d'agir selon le partenaire en question et la situation concrète. Cela est d'autant plus nécessaire que les négociations développent dans chaque cas leur dynamique propre, qui n'est pas toujours prévisible. L'octroi d'une certaine liberté de décision et d'action est d'ailleurs dans l'intérêt bien compris de l'Etat, car, de ce fait, les négociateurs se trouvent en mesure, si les opérations sont bien conduites, de faire accepter dans les meilleures conditions possibles leur propre conception. Ils peuvent saisir l'opportunité du moment pour imposer leurs propres intérêts, utiliser tour à tour la fermeté et la bonne volonté, la pression et la concession pour obtenir un compromis satisfaisant et parvenir, grâce à leur habileté, à des résultats favorables. Ces constatations s'appliquent tout particulièrement lorsque les impératifs de la collaboration conduisent à des conférences non seulement bilatérales, mais multipartites ou à des décisions au sein d'organisations internationales. Dans de tels mécanismes complexes de conférences ou d'organisations, les possibilités d'un Etat donné d'exercer une influence sont strictement li-

mitées et doivent de ce fait être exploitées au mieux grâce à une conduite particulièrement souple des négociations. En outre, pour être pleinement efficace, la conduite de négociations doit pouvoir s'appuyer dans une très large mesure sur le secret et la discrétion. Il convient en effet de ne pas laisser percer trop clairement à l'autre partie ses propres idées et intentions, pas plus que les concessions que l'on est disposé à accepter.

En raison de leurs structures, de leur mode de travail et de leurs fonctions, l'Assemblée fédérale ou ses commissions ne peuvent être appelées à participer davantage à des négociations diplomatiques que dans une mesure très limitée. La procédure du Parlement, qui nécessite, par la force des choses, un certain temps, qui débouche sur des décisions contraignantes et à laquelle une grande publicité est accordée, n'est pas adéquate dans ce domaine. Ni le Parlement, ni ses commissions ne siègent en permanence; ils ne sont donc pas en mesure de donner, en quelques jours, voire en quelques heures, de nouvelles instructions à la délégation chargée des négociations ou d'étendre ses compétences. En outre, cela compliquerait encore la conduite de négociations qui est déjà rendue complexe aujourd'hui du fait de la spécificité de nos institutions (système collégial du Conseil fédéral, multipartisme du gouvernement, assujettissement des traités internationaux au référendum). De plus, les rivalités et les divergences fondamentales d'opinion qui se font fréquemment jour entre le gouvernement et le Parlement, de même qu'au sein du Parlement ou de ses commissions, dont la composition est hétérogène, risqueraient de compromettre des négociations et de remettre en question la crédibilité de la Suisse en tant que partenaire.

### 3.4 Résumé

Il est incontesté qu'en matière de politique étrangère, la constitution prévoit que certaines compétences seront exercées parallèlement par le Conseil fédéral et les Chambres. Il ne fait aucun doute que, tout particulièrement dans ce do-

maine, une étroite collaboration entre les pouvoirs législatif et exécutif est indispensable dans l'intérêt du pays. Dans le cadre de cette collaboration, toutefois, les responsabilités des uns et des autres doivent rester clairement établies, et la capacité d'action de l'exécutif ne doit pas être réduite. Sous cet angle, nous pouvons accepter l'idée d'un renforcement de l'information réciproque entre le Parlement et le Conseil fédéral. Cependant, si le Conseil fédéral, avant de confier des mandats de négociation, devait consulter les commissions des affaires étrangères et tenir compte de leur avis (cf. art. 47bis a, 4e alinéa, du projet de révision de la loi sur les rapports entre les conseils) ou si les commissions délègueraient des observateurs à des conférences internationales (art. 47bis a, 6e alinéa), cela irait trop loin à notre avis. Les deux propositions touchant aux attributions du pouvoir exécutif et sont susceptibles d'influer sur l'activité gouvernementale; elles entraîneraient une modification sensible de la réglementation des compétences en matière de politique étrangère, ce qui serait contraire à la déclaration d'intention figurant au chiffre 331 du rapport de la commission. Alors que le nouveau texte législatif voudrait contraindre le Conseil fédéral à tenir compte des avis des commissions au sujet du mandat de négociation, le rapport précise au chiffre 333: "Le Conseil fédéral continue à définir le mandat négociation. Il peut s'écarter des recommandations des commissions compétentes." C'est là une première indication claire et nette selon laquelle il faut s'attendre à des contradictions et à des doutes en rapport avec la répartition des compétences de lege lata. En outre, le statut et la fonction d'un observateur parlementaire aux négociations ne seraient absolument pas définis. Pour des raisons relevant du droit international, l'observateur devrait probablement être inclus dans la délégation; d'autre part, il ne serait pas soumis aux instructions du chef de la délégation et agirait en fonction de ses propres intérêts dans le cadre de son mandat de député. Il en résulterait une situation tellement compliquée qu'il ne serait plus guère possible de sauvegarder d'une manière uniforme et efficace les intérêts de la Suisse aux conférences internationales.

Conformément à ces réflexions, nous nous permettons de soumettre en annexe une version partiellement reformulée de l'article 47bis a de la loi sur les rapports entre les conseils.

#### 4. Amélioration de la collaboration entre les deux conseils

Le Conseil fédéral est favorable à une simplification de la procédure d'élimination des divergences, à la tenue par les commissions de séances communes, ainsi qu'à la formation de commissions mixtes. Toutes ces propositions devraient concourir à accélérer la procédure. En particulier, l'idée de procéder à des auditions communes de représentants du Gouvernement devrait contribuer à alléger la charge de travail de ces derniers.

#### 5. Gestion et planification des activités du Parlement

Le Conseil fédéral pense qu'une meilleure planification, accompagnée de simplifications sur le plan de l'organisation, devrait aussi améliorer la collaboration entre Gouvernement et Parlement. En particulier, le regroupement d'organes parlementaires et une meilleure définition des compétences devraient faciliter la planification commune du traitement des objets et rendre la collaboration à la fois plus cohérente et plus efficace.

En relation avec l'institution d'une conférence de coordination, il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de l'article 8<sup>ter</sup> alinéa 7 de la loi sur les rapports entre les conseils, prévoyant que le président de la Confédération et le chancelier participent en règle générale, avec voix consultative, aux séances de cet organe. Une participation du président de la Confédération, revêtu de tous ses droits et obligations, ne serait guère compatible avec le principe de la séparation des pouvoirs, même dans une acception large.

C'est sans doute pour cette raison que le président de la Confédération n'aurait qu'une voix consultative. Cette disposition devrait donc être formulée de manière plus souple. C'est pourquoi nous proposons en annexe une formulation selon laquelle le président de la Confédération et le chancelier peuvent participer aux séances de la commission, et disposent en outre du droit de présenter des propositions.

Quant à l'introduction d'un délai maximal d'un an entre la conclusion de l'examen préalable d'une initiative parlementaire et son examen préliminaire par le conseil, le Conseil fédéral pense qu'elle facilite la coordination de la procédure législative. L'actuelle procédure de préavis présente l'inconvénient que le Conseil fédéral est invité relativement tard à donner son avis, à un moment où des décisions importantes ont déjà été prises.

#### **6. Rythme des sessions**

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission, à savoir qu'il n'y a pas lieu de changer l'actuel calendrier annuel des sessions. En particulier, le système selon lequel les sessions sont concentrées sur des périodes déterminées et séparées par des pauses ne devrait pas être modifié.

#### **7. Amélioration de la situation financière des députés**

Le Conseil fédéral partage l'avis de la commission du Conseil national selon laquelle les députés aux Chambres fédérales doivent être correctement rémunérés pour le travail toujours plus onéreux qu'ils y accomplissent. Il salue également l'abandon de la proposition contenue dans l'initiative parlementaire "Réforme du Parlement" visant à permettre de choisir entre activité parlementaire à plein temps et activité à temps partiel, proposition qui aurait créé un Parlement à deux vitesses et aurait constitué une dérogation au principe de l'égalité de traitement des députés.

Dans cet esprit, si la solution finalement choisie par la commission est meilleure, elle ne permet pas de lever tous les doutes. En effet, si un parlementaire, grâce à l'augmentation substantielle de l'indemnité forfaitaire et de l'indemnité journalière de séance, obtient un revenu annuel de l'ordre de 120'000 francs, il aura le choix entre poursuivre une activité professionnelle autre que celle de député aux Chambres fédérales ou y renoncer. Dans la pratique, le risque existe de retrouver les défauts mêmes de l'initiative parlementaire, qui ne sont donc pas complètement écartés. Il s'agit ainsi d'une solution hybride: des parlementaires seront professionnels et d'autres non, ce qui créera fatalement les inégalités qu'on voulait éviter. Pour un coût global presque aussi élevé, on ne disposera pas d'un Parlement entièrement professionnel.

Il faut en outre souligner que, de l'avis du Conseil fédéral, une professionnalisation même partielle du Parlement devrait être assortie d'une réglementation claire quant aux incompatibilités, qui fait encore défaut dans les propositions de la commission du Conseil national.

Des réflexions similaires s'imposent au sujet des indemnités de fonction. Si elles sont justifiées par rapport à la charge des parlementaires appelés à assumer ces fonctions, elles tendent fatalement vers une professionnalisation presque totale de ces tâches. Le rapport de la commission du Conseil national le dit d'ailleurs de façon explicite lorsqu'il souligne que "les présidences des conseils et des groupes parlementaires ou les présidences d'importantes commissions permanentes exigent la présence et la disponibilité totales des titulaires d'une fonction" (page 51). Cela signifie que ces charges ne peuvent être assumées que par des parlementaires qui acceptent de renoncer à une autre activité professionnelle, ce qui soulève des problèmes de fond que le rapport ne résout que partiellement.

Ces quelques remarques critiques ne doivent pas cacher les aspects positifs de la réforme proposée, tel qu'ils sont amplement illustrés dans le rapport de la commission du Conseil national. Elles ont pour but de contribuer à la discussion d'un problème de fond qui est d'importance capitale pour le fonctionnement futur de nos institutions parlementaires et dont le Parlement lui-même doit décider.

En ce qui concerne les contributions à la caisse de retraite, nous sommes en faveur de la solution choisie par la commission. Il conviendrait cependant de considérer l'indemnité de 20% au titre de la prévoyance professionnelle comme une contribution de l'employeur. On éviterait ainsi que le parlementaire ait à payer l'AVS sur sa part de cotisation. Cette contribution de 20% correspond approximativement au montant des contributions de l'employeur et de l'employé à la Confédération.

## 8. Amélioration de l'infrastructure du Parlement

D'une façon générale, le Conseil fédéral est d'accord avec les objectifs exprimés dans le rapport de la commission du Conseil national et la nécessité de fournir au Parlement des moyens de fonctionnement plus adéquats et conformes à sa haute tâche. Par le reste, nous nous limitons à quelques remarques sur les différentes propositions, dans la mesure où celles-ci sont susceptibles d'influencer le travail du Conseil fédéral et de l'administration.

### 8.1 Création d'un service de traduction au Parlement

Le Conseil n'est pas opposé au principe de la création d'un service de traduction au Parlement, estimant qu'il respecte la séparation des pouvoirs et que le trilinguisme doit trouver sa place dans les travaux du Parlement.

Sur la base des éléments fournis par le rapport de la commission, il ne lui est pas possible de prendre définitivement position quant à l'opportunité et à l'efficacité d'une telle structure, ni en ce qui concerne le nombre de traducteurs demandé, ni pour ce qui est des aspects pratiques de la mise en place de ce service.

Un groupe de travail a été chargé par le Conseil fédéral d'étudier et de réorganiser le secteur de la traduction dans l'ensemble de l'administration fédérale. Il serait souhaitable que dans différents domaines (engagement des traducteurs, formation, activités terminologiques, etc.), une collaboration s'instaure entre les services du Parlement et de l'administration.

De l'avis du Conseil fédéral, et pour que le Parlement puisse se prononcer définitivement en toute connaissance de cause, tous ces aspects devraient être examinés en détail. A cette occasion, il conviendra notamment de tenir compte des différences fondamentales existant entre les professions de traducteur et d'interprète.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral n'est pas opposé à l'introduction d'un article 12<sup>bis</sup> dans l'arrêté fédéral du 7 octobre 1988 sur les services du Parlement, visant la création d'un service de traduction.

Pour ce qui est des interprètes, le Conseil fédéral regrette que le degré de compréhension des deux langues nationales majoritaires exige malgré tout le recours à la traduction simultanée. Tout en reconnaissant le droit de chaque parlementaire de comprendre et d'être compris dans sa propre langue, il est d'avis qu'une telle mesure n'encourage pas la communication entre les communautés linguistiques, mais souhaite laisser le Parlement seul juge de cette situation.

Enfin, d'une façon générale, le Conseil fédéral relève que le rôle et la place de l'italien comme troisième langue offi-

cielle n'est toujours pas défini conformément à l'impératif constitutionnel de l'égalité des langues.

## 8.2 Amélioration de l'infrastructure des députés

Le Conseil fédéral respecte le voeu des membres du Parlement de pouvoir disposer de collaborateurs ou collaboratrices personnels dans les domaines scientifique et administratif, comme prévu à l'article 2 de la loi sur les coûts d'infrastructure. Il considère en effet qu'une telle innovation est susceptible d'accroître l'indépendance personnelle des membres du Parlement et l'efficacité de leur travail. Le rôle et le travail de ces collaborateurs, comme il ressort du rapport soumis à son appréciation, ne lui paraît néanmoins pas encore suffisamment défini étant donné qu'on renvoie à des directives qui restent à élaborer (article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les coûts d'infrastructure). Le statut juridique de ces collaborateurs personnels devrait en outre être clairement réglé, en particulier pour ce qui est des assurances sociales. Ce n'est que lorsque ces problèmes seront clairement définis, et le Conseil fédéral demande à être consulté à ce propos, qu'il lui sera possible de se prononcer sur d'autres dispositions, notamment celles de l'article 4, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les coûts d'infrastructure qui donne au Bureau du Conseil la compétence exclusive de trancher et de surveiller les décomptes. En tant que variante, le Conseil fédéral se demande s'il ne serait pas plus simple de renforcer les secrétariats des groupes politiques et/ou des services du Parlement, solution qui serait sujette à moins d'impondérable.

En l'état actuel de la proposition, le Conseil fédéral n'est donc pas en mesure d'apprécier de façon complète et définitive cette proposition. Il craint néanmoins qu'elle entraîne une augmentation ultérieure des interventions parlementaires et par là, une augmentation sensible du travail non seulement pour le Conseil fédéral et l'administration fédérale, mais également pour le Parlement lui-même.

### 8.3 Projets de constructions dans le cadre de la réforme du Parlement

Pour ce qui est des locaux supplémentaires, il ressortira au Parlement de déterminer les besoins à venir résultant de la réforme du Parlement, et d'en justifier clairement le bien-fondé.

Deux solutions sont proposées dans le rapport, qui précise que l'élaboration d'ébauches de projets a déjà été confiée à des bureaux d'architectes.

La solution prévoyant une nouvelle construction est très délicate sur le plan urbanistique, et elle implique une procédure longue et complexe pour l'octroi du permis de construire (y compris un scrutin populaire dans la ville de Berne). De ce fait, à supposer même qu'elle soit concrétisée, ce ne serait pas pour demain, et elle entraînerait des coûts considérables.

La solution prévoyant l'aménagement des ailes du Palais implique l'occupation de locaux actuellement utilisés par l'administration fédérale. Il faudrait donc que les départements installés dans ces bâtiments déménagent et que de nouveaux locaux soient mis à leur disposition. Compte tenu du fait que cette solution implique deux étapes interdépendantes (construction de nouveaux bâtiments pour l'administration fédérale, aménagement des ailes pour le Parlement), il est peu probable que le Parlement puisse occuper ses nouveaux locaux avant l'an 2000.

Le Conseil fédéral tient à souligner que la mise à disposition des locaux exigés par le Parlement ne saurait s'effectuer à court terme. C'est pourquoi il conviendrait d'opter pour une solution progressive, qui tienne compte des besoins et des intérêts du Parlement et du Conseil fédéral.

Au cours d'une première phase, il faudrait donc examiner si les locaux supplémentaires en rapport avec le projet "LIME-LIGHT DUE" suffisent à couvrir les besoins du Parlement.

De l'avis du Conseil fédéral, les nouvelles solutions devront également tenir compte des besoins légitimes des journalistes accrédités au Palais fédéral. Les locaux et équipements dont ils disposent à l'heure actuelle correspondent au strict minimum. Compte tenu de la fonction importante que revêtent les médias dans notre Etat et dans notre société, les nouvelles solutions devraient permettre d'améliorer la situation de ces journalistes, et en aucun cas la détériorer.

#### 9. Conséquences financières et personnelles

Sur le plan financier les dépenses supplémentaires d'environ 45 mio francs par an auxquelles s'ajoutent 5 mio de francs pour l'équipement (traduction simultanée et informatique) ne sont pas prévues dans le plan financier. A noter enfin que les frais de construction de places de travail pour les parlementaires ne sont pas compris dans les 75 mio de francs que coûteraient, d'après la Commission, la réforme proposée.

Les déficits du plan financier, tels qu'on peut actuellement les estimer, nécessiteront des économies draconiennes qu'il sera plus difficile de faire accepter si, parallèlement, le parlement augmente substantiellement ses dépenses. A eux seuls, l'accroissement de l'indemnité de base (Grundentschädigung) accordé aux parlementaires, qui passe de 12'000 à 80'000 francs, soit une augmentation de 566%, ainsi que l'accroissement de plus de 30% de l'indemnité journalière, représentent un lourd handicap.

En termes d'effectifs, les 61 places supplémentaires prévues pour les services du Parlement représentent une augmentation de 74%. Les coûts prévus (100'000 francs par place et par année), nous paraissent sous-estimés.

La décision de prendre en charge la moitié de l'indemnité des députés au Conseil des Etats pourrait constituer une atteinte inutile à l'autonomie cantonale et constitue une charge supplémentaire pour la Confédération.

Nous vous proposons d'adopter les projets de dispositions figurant dans l'annexe.

Vous remerciant de nous avoir fourni l'occasion de donner notre avis, nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, d'agréer l'assurance de notre haute considération.

.. juin 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

le président de la Confédération, Cotti

le chancelier de la Confédération, Buser

Annexe: propositions du Conseil fédéral

## Annexe: Propositions du Conseil fédéral

(Modifications des propositions de la commission du Conseil national)

### Loi sur les rapports entre les conseils

Art. 8ter, 7e al.

<sup>7</sup>Le président et le chancelier de la Confédération peuvent participer aux réunions de la conférence de coordination; leur voix est consultative. Ils ont le droit de faire des propositions.

Art. 8sexies a, 2e al.

<sup>2</sup>Les commissions parlementaires d'experts sont composées de membres des conseils et d'experts qui ne sont membres ni du Parlement ni de l'administration fédérale. Les membres des conseils sont majoritaires.

Art 47bis a, al. 3 à 7

<sup>3</sup>Lors de négociations menées au sein d'organisations internationales et conduisant à des décisions qui sont directement applicables en droit suisse ou qui entraînent une modification de la législation suisse, le Conseil fédéral informe les commissions de politique extérieure sur les directives et lignes directrices concernant le mandat de négociation, dans la mesure où les circonstances le permettent.

<sup>4</sup>Les commissions peuvent transmettre au Conseil fédéral leur avis sur les directives et lignes directrices du mandat de négociation. Le Conseil fédéral informe les commissions sur la poursuite des négociations.

<sup>5</sup>Sur demande des commissions, les 3e et 4e alinéas s'appliquent par analogie aux négociations menées avec des Etats étrangers ou des organisations internationales et portant sur des traités internationaux.

<sup>6</sup>Les commissions ou, lorsque les circonstances l'exigent, leur président sont informés dans les plus brefs délais sur les résultats ou résultats partiels des négociations.

<sup>7</sup>Les commissions informent les autres commissions permanentes sur les objets qui concernent leur domaine. *Biffer le reste.*

*Parlamentsreform, Stellungnahme des Bundesrates*

Art. 47ter, 1er al.

*Mitbericht*

<sup>1</sup>Chaque conseil nomme une commission de gestion permanente qui est chargée d'examiner les rapports de gestion du Conseil fédéral, des entreprises et établissements de la Confédération et des tribunaux fédéraux, sauf ceux des Chemins de fer fédéraux et l'entreprise des PTT, ainsi que d'examiner et de surveiller l'activité de l'administration fédérale et des organes judiciaires.

*Parlamentarische Expertenkommission (S. 6 Mitte)*

Art. 48

*„In dieser Fassung (ohne Beamte) ist die Expertenkommission eine merkwürdige Mischung zwischen Experten (Wissenschaft) und Politikern. Wird die Expertenkommission durch Beamte ersetzt, wird die Komposition der Kommission durch die Regierung bestimmt.“*

Chaque conseil nomme une commission des finances permanente qui examine le budget et le compte d'Etat de la Confédération, y compris ses entreprises et établissements, sauf les Chemins de fer fédéraux et l'entreprise des PTT.

*„Das ist keine Gewalt (S. 10 Abs. 2)“*

*„Wenig geläufige und missverständliche Begriffspaar "Präsident" und "Vizepräsident" für Legislative und Exekutive wegzulassen.“*

Art. 65bis, 1er al.

<sup>1</sup>Les membres du Conseil fédéral peuvent se faire représenter dans les commissions parlementaires par leurs secrétaires généraux ou des chefs de groupement ou d'office, après en avoir informé en temps voulu les présidents des commissions.



EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT  
 DEPARTEMENT FEDERAL DES TRANSPORTS, DES COMMUNICATIONS ET DE L'ENERGIE  
 DIPARTIMENTO FEDERALE DEI TRASPORTI, DELLE COMUNICAZIONI E DELLE ENERGIE  
 DEPARTAMENT FEDERAL DA TRAFFIC ED ENERGIA

3003 Bern, 31. Mai 1991

An den Bundesrat

Parlamentsreform. Stellungnahme des Bundesrates.

**Mitbericht**

zum Antrag der Bundeskanzlei vom 30. Mai 1991

Wir sind mit dem Tenor der Stellungnahme grundsätzlich einverstanden. Aus allgemeiner Sicht möchten wir noch folgendes bemerken:

1. Parlamentarische Expertenkommission (S. 6 Mitte)

Auch in dieser Fassung (ohne Beamte) ist die Expertenkommission eine merkwürdige Mischung zwischen Experten (Wissenschaft) und Politikern. Wird die Politik oder die Wissenschaft dominieren? Wir sind der Auffassung, dass der Bundesrat diese Vermischung der sachlichen Kompetenz - bzw. die Fragwürdigkeit der Zusammensetzung dieser Kommission - deutlich herausstellen sollte.

2. Erste und zweite Gewalt (S. 10 Abs. 2)

Wir beantragen, das wenig geläufige und missverständliche Begriffspaar "Erste und zweite Gewalt" für Legislative und Exekutive wegzulassen.

3. Internationale Verhandlungen. Verhandlungsmandat (S. 23 unten)

Wir unterstützen die Ausführungen betreffend auswärtige Angelegenheiten und fragen uns, ob das Angebot an die Kommissionen, zum Verhandlungsmandat Stellung nehmen zu können (inkl. die Berücksichtigung der Stellungnahmen durch



den Bundesrat) nicht bereits zu weit geht. Unseres Erachtens könnte dieses Angebot im Einzelfall zu einer Erschwerung/Belastung der Position der Schweiz bereits bei Einleitung von Verhandlungen führen.

EIDGENÖSSISCHES VERKEHRS- UND ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

*Adolf Ogi*

Adolf Ogi

Parlamentarische Expertenkommission (2. & 3. Sitzung)

Auch in dieser Hinsicht (ohne Beirat) ist die Expertenkommission eine mehrwöchige Mischung zwischen Experten (Wissenschaft) und Politikern. Wird die Politik oder die Wissenschaft dominiert? Wir sind der Auffassung, dass der Bundesrat diese Verbindung der sachlichen Kompetenz - bzw. die Frage der Zusammensetzung dieser Kommission - deutlich betonen sollte.

Erste und zweite Gewalt (2. 10. Abs. 2)

Wir beantragen, das wenig gefällige und missverständliche Begriffspaar "Erste und zweite Gewalt" für legislative und Exekutive wegzulassen.

Internationale Verhandlungen, Verhandlungsmandat (2. 23. unter)

Wir unterstützen die Ausführungen bezüglich auswärtige Angelegenheiten und fragen nun, ob das Angebot an die Kommission, zum Verhandlungsmandat Stellung nehmen zu können (d.h. die Berücksichtigung der Stellungnahme durch