

motion qui demande des crédits supplémentaires. Comment peut-on nous proposer de la transformer en postulat, c'est-à-dire de nous donner une réponse un jour peut-être, alors que nous demandons une réponse aujourd'hui encore? Il faut que le Conseil fédéral soutienne l'économie des cantons durement touchés par la crise immobilière. Cette motion va dans ce sens.

**Bundesrat Stich:** Der Bundesrat bittet Sie, diese Motion in ein Postulat umzuwandeln. Sie kennen die Geschichten über die Kürzungen. Wir haben heute bei der Behandlung der Staatsrechnung sehr viele kritische Voten gehört wegen des Riesendefizites. Man muss sich ganz klar sein: Mit dem Einsatz von zweckgebundenen Mitteln reduziert man natürlich das Defizit nicht, auch wenn diese Mittel in einem Fonds sind; man erhöht vielmehr die Ausgaben und vergrössert das Defizit. Das führt weiter dazu, dass man sich stärker verschulden muss und die Zinssätze steigen. In dieser Hinsicht liegt die Argumentation völlig daneben. Wir haben alles Interesse daran, die Teuerung zu bekämpfen und die Zinssätze wieder zurückgehen zu lassen. Das können wir nur erreichen, wenn wir den Haushalt sanieren – und zum Haushaltsanieren gehört einfach, dass man nicht mehr ausgibt, als man einnimmt. Da spielt eine Reserve keine besondere Rolle.

Es ist allerdings noch zu sagen, dass gemäss Bauprogramm für die Nationalstrassen diese Reserve relativ rasch erschöpft sein wird.

Was die wirtschaftliche Situation angeht: Massnahmen im Nationalstrassenbau sind kein Mittel, um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen – das ist schlicht und einfach nicht wahr. Denn im Nationalstrassenbau ist die Arbeit heute hochtechnisiert, und im Verhältnis zu den Geldern, die ausgegeben werden, ist der Arbeitsaufwand sehr, sehr gering.

Die Bauwirtschaft ist vor allem im Wohnungsbau, im Hochbau, vom Konjunkturereinbruch betroffen, also nicht im Strassenbau, nicht im Tiefbau. Dem vor allem betroffenen Teil der Bauwirtschaft helfen Sie, wenn Sie dafür sorgen, dass die Zinssätze zurückgehen; nur dann wird der Private wieder bauen können. Ich nehme an, dass Sie grundsätzlich der Meinung sind, es sollten eigentlich die Privaten sein, die bauen, und nicht der Staat.

Aus diesen Ueberlegungen bitte ich Sie, diese Motion in der Form des Postulates zu überweisen.

#### Abstimmung – Vote

Für Ueberweisung als Postulat	51 Stimmen
Für Ueberweisung als Motion	34 Stimmen

90.249

### Parlamentarische Initiative (Vollmer) Reform des Regierungssystems Initiative parlementaire (Vollmer) Réforme du système gouvernemental

Siehe Jahrgang 1991, Seite 1305 – Voir année 1991, page 1305  
Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

#### Wortlaut der Initiative vom 22. Juni 1990

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 21bis des GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in Form einer allgemeinen Anregung eine Reform des schweizerischen Regierungssystems. Insbesondere sind zu prüfen:

1. eine Regierungsform, die das «Direktorialprinzip» (Einzelwahl der Bundesräte auf Zeit, fehlende Abhängigkeit der Regierung vom Parlament u. a. m.) durch ein «konkurrenzierendes Regierungssystem» (parlamentarisches Regierungssystem) ersetzt oder mit entsprechenden Elementen ergänzt;
2. die dazu notwendigen Anpassungen in der Organisation der Regierung wie des Parlamentes und im Zusammenwirken von Regierung und Parlament.

#### Texte de l'initiative du 22 juin 1990

Me fondant sur l'article 93, alinéa premier, cst., et sur l'article 21bis LREC, je demande, par une initiative parlementaire conçue en termes généraux, que le système gouvernemental soit réformé. Il convient en particulier d'étudier les points suivants:

1. remplacement du principe «directorial» (élection individuelle des conseillers fédéraux pour une législature, trop grande indépendance du gouvernement par rapport au Parlement, etc.) par un système gouvernemental concurrentiel (système gouvernemental parlementaire) ou adaptation en ce sens du système actuel;
2. réorganisation du Conseil fédéral et des Chambres fédérales et réexamen de la collaboration du gouvernement et du Parlement.

#### Schriftliche Begründung

Die Diskussionen um die Stellung der Schweiz im künftigen Europa und insbesondere die schweizerischen Aussichten im Integrationsprozess in einen «Europäischen Wirtschaftsraum» (EWR) und später in die «Europäische Gemeinschaft» (EG) haben interessanterweise auch verschiedene innenpolitische Reformvorhaben wieder wachgerüttelt. Bekanntlich schlummert das Projekt einer Totalrevision der Bundesverfassung seit Jahren in den Schubladen der Verwaltung. Der letzte noch hängige Parlamentsauftrag reduzierte die seinerzeit als «Höhenflug» bezeichneten Reformabsichten auf rein formalrechtliche und sprachliche Anpassungen. Unterdessen gibt es neue Versuche, der Idee einer Totalrevision der Bundesverfassung wieder Leben einzuhauchen. Parlamentarische Vorstösse mit mehr Erfolgchancen sind hängig. Wieweit damit jedoch einmal mehr nur kosmetische Anpassungen anvisiert werden sollen, bleibt noch offen. Die Gefahr des Wiederauflebens von verfassungsidealistischen Positionen, bei denen mittels einer fortschrittlichen Festschreibung von ausführlichen Staatsgrundsätzen, Aufgabenkatalogen und erweiterten Grundrechten allein schon die Veränderung des wesentlich von den wirtschaftlichen Gesetzen bestimmten sozialen Lebens erwartet wird, ist jedenfalls noch lange nicht ausgeräumt.

– Parlaments- und Regierungsreform auf dem Tisch:

Mit parlamentarischen Einzelinitiativen haben neuerdings die beiden freisinnigen Staatsrechtler Rhinow und Petitpierre die Diskussion in einem konkreteren Bereich aktualisiert. Ihren Vorstössen liegt die Sorge um die heute in vielen Bereichen verzögerte, wenn nicht blockierte Gesetzgebungs- und Regierungsarbeit zugrunde. Die Hauptstossrichtung der Initiativen zielt auf eine Kapazitätserhöhung von Parlament und Bundesrat. Das Medienecho war denn auch entsprechend gross: Vorschläge für eine massive Erhöhung der Zahl der Bundesräte oder eine Professionalisierung des Parlamentes haben schon immer emotionsgeladene Bürgerdiskussionen ausgelöst. Im Vorstoss Rhinow/Petitpierre werden jedoch auch eine Anzahl unspektakuläre, aber deswegen nicht weniger wichtige Problembereiche angesprochen und zur Reformdiskussion gestellt.

– Hauptproblem bleibt tabuisiert:

Bei aller Wichtigkeit und Seriosität der gemachten Reformvorschläge ist augenfällig, dass ein wesentliches Hauptproblem unserer politisch-institutionellen Schwierigkeiten im sogenannten Regierungssystem, d. h. in der sich in den letzten Jahrzehnten auf Bundesebene herausgebildeten Konkordanzpolitik, liegt. Das zwar durch unsere Bundesverfassung nur teilweise vorgeprägte «Direktorialsystem» ist mit der gesellschaftspolitischen Entwicklung vollends in ein starres und innovationshemmendes Regime gerückt. Die politische Apathie, die Aushöhlung der Volksrechte, die immer deutlicher ab-

sackenden Wahlbeteiligungen und vieles mehr sind mit Anzeichen einer gegenwärtig vorherrschenden politisch-institutionellen Blockierung.

Es ist darum an der Zeit, über die gestellten Totalrevisionsbegehren und die parlaments- und regierungsinternen Reformvorhaben hinaus die grundsätzliche Ausgestaltung unseres Regierungssystems zur Diskussion zu stellen.

– Mehr Konkurrenz und Farbe tut not:

Im Bereiche der Wirtschaft haben die Begriffe Konkurrenz und Wettbewerb einen besseren Klang als in der Politik. Unsere durch die Konkordanz eingeschnürte Demokratie lässt sich mit einem Kartell vergleichen. Die Folgen dieser für transparente Entscheidungsverfahren sehr hinderlichen Konstruktion sind bereits angesprochen. Warum also nicht ein echt parlamentarisches Regierungssystem schaffen, bei dem die Parlamentsmehrheit auch die von ihr abhängige Regierung stellt (Vertrauensfrage)? Die Gegenüberstellung von (Regierungs-)Mehrheit und (Parlaments-)Minderheit wäre zweifellos eine bessere Gewähr für die Wahrnehmung der Kontrollfunktionen, für die Sichtbarmachung der unterschiedlichen Positionen und vieles andere mehr. Zweifellos müsste dazu die heutige Konstruktion des Ständerates als absolut gleichberechtigte zweite Kammer Haare lassen. Auch das Wahlrecht für die Bestellung der Bundesversammlung müsste zumindest institutionell die Voraussetzungen schaffen, dass es auch effektiv zu «Machtwechseln» kommen kann. Für die Erhaltung der heutigen Volksrechte (insbesondere der Initiative) liessen sich ohne weiteres auch im parlamentarischen Regierungssystem Möglichkeiten finden. Deren Existenz ist jedenfalls heute viel stärker durch die (zwingende!) Uebernahme von völkerrechtlichen und europaspezifischen Normen in Frage gestellt.

Ein parlamentarischer Vorstoss soll die bisher angeregten politisch-institutionellen Reformvorhaben um diese Grundsatzfragen erweitern.

#### *Développement par écrit*

Il est intéressant de constater que les discussions portant sur la position de la Suisse au sein de la future Europe et en particulier sur les perspectives de notre pays lors d'une éventuelle intégration à l'Espace économique européen (EEE), puis à la Communauté européenne (CE), ont redonné vie à d'anciens projets de réformes de politique intérieure. Le projet de révision totale de la constitution sommeille, on le sait, dans les tiroirs de l'administration depuis de nombreuses années. L'ultime mandat du Parlement qui est encore en suspens réduit les réformes projetées, à l'époque qualifiées de très ambitieuses, à des retouches d'ordre purement formel et linguistique. Des tentatives sont faites ici et là pour ressusciter l'idée d'une révision totale de la constitution; les chances de succès des quelques interventions parlementaires encore pendantes sont un peu meilleures. Toutefois, on peut se demander s'il ne s'agit pas là, une fois de plus, que d'adaptations minimales. En tout cas, il n'est pas exclu de voir réapparaître des projets idéalistes et progressistes visant à modifier un ordre social fondé essentiellement sur les lois de l'économie en prescrivant des principes détaillés pour régir l'Etat, en établissant une liste de ses tâches et en étendant les droits fondamentaux.

– Réforme du Parlement et du gouvernement en discussion:

Les deux constitutionnalistes radicaux Rhinow et Petitpierre ont ranimé la discussion en déposant une initiative parlementaire visant à augmenter les effectifs du Parlement et du Conseil fédéral pour faire avancer les travaux du législatif et de l'exécutif qui ont pris du retard ou sont restés en souffrance. L'écho de ces interventions dans la presse a été retentissant car l'augmentation du nombre des conseillers fédéraux et la professionnalisation du Parlement sont des sujets qui ont toujours mis l'opinion en émoi. L'intervention Rhinow/Petitpierre soulève pourtant aussi d'autres questions qui, si elles sont moins frappantes, n'en sont pas moins importantes.

– Un système tabou:

Malgré toute l'importance et le sérieux des propositions de réforme, il est évident que les difficultés que connaissent nos institutions politiques sont dues principalement à la forme de notre gouvernement ou plus précisément à la politique de consensus qui s'est dessinée au cours des dix dernières an-

nées sur le plan fédéral. Notre système «directorial», qui n'est que partiellement ébauché dans la constitution, s'est transformé en un régime statique, hostile à toute innovation. L'apathie politique, l'usure des droits démocratiques, la démobilitation croissante des électeurs ne sont que quelques indices du blocage actuel des institutions politiques. Il est donc temps de remettre en question les fondements de notre système gouvernemental, au-delà des projets de révision totale de la constitution et de réformes du Parlement et du gouvernement.

– Concurrence et dynamisme: une nécessité:

Dans le domaine de l'économie, la notion de concurrence a meilleure presse qu'en politique. Notre démocratie, muselée par le compromis, est comparable à un cartel et nous avons déjà mentionné les conséquences de cette situation sur la transparence des processus décisionnels. Pourquoi ne pas créer un système de gouvernement réellement parlementaire, que verrait la majorité du Parlement nommer un gouvernement qui dépendrait de son soutien (question de confiance)? Le face à face de la majorité gouvernementale et de la minorité parlementaire permettrait sans nul doute d'assurer un meilleur contrôle et de mettre en évidence les divers points de vue, entre autres avantages. Il est certain que le Conseil des Etats, aujourd'hui l'égal absolu du Conseil national, y laisserait quelques plumes. Il faudrait en outre que le mode d'élection de l'Assemblée fédérale permette, au moins du point de vue institutionnel, une redistribution effective du pouvoir. Le système du gouvernement parlementaire ne s'opposerait pas aux droits démocratiques actuels, en particulier l'initiative. Ceux-ci sont bien plus menacés par l'adoption (obligatoire) de dispositions de droit international et de normes spécifiques à l'Europe.

La présente intervention a pour but d'inclure dans les projets de réforme des institutions politiques les questions fondamentales évoquées ci-dessus.

91.428

#### **Parlamentarische Initiative (Jaeger) Revision der Bundesverfassung. Parlamentarisches Konkurrenzsystem Initiative parlementaire (Jaeger) Révision de la Constitution fédérale. Institution du régime parlementaire**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

#### *Wortlaut der Initiative vom 16. September 1991*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV und Artikel 21 bis GVG verlange ich mit einer parlamentarischen Initiative in der Form der allgemeinen Anregung eine Revision der Bundesverfassung mit dem Ziel des Uebergangs vom Konkordanz- zum Konkurrenzsystem in der Form des parlamentarischen Regierungssystems.

Eine solche Revision muss insbesondere die Einführung folgender Elemente bringen:

1. Abberufungsrecht des Parlamentes gegenüber dem Bundesrat;
  2. das Recht des Bundesrates, Sachabstimmungen mit der Vertrauensfrage zu verbinden, deren Verneinung den Rücktritt der Regierung zur Folge hat;
  3. das Recht des Bundesrates, bei der Blockierung der Entscheidungsverfahren das Parlament aufzulösen.
- Die Entscheidung weiterer Fragen im Zusammenhang mit dieser Reform ist vorzubereiten.

*Texte de l'initiative du 16 septembre 1991*

Me fondant sur l'article 93, alinéa premier, de la constitution, et sur l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je demande, au moyen d'une initiative parlementaire rédigée en termes généraux, que la Constitution fédérale soit révisée afin de remplacer le système de concertation par un système fondé sur la concurrence, par l'instauration d'un régime gouvernemental parlementaire.

La révision devra notamment introduire les éléments suivants:

1. le droit du Parlement de renverser le gouvernement;
  2. le droit du Conseil fédéral de lier des votes sur des objets déterminés à la question de confiance, un vote négatif entraînant la démission du gouvernement;
  3. le droit du Conseil fédéral de dissoudre le Parlement lorsque les mécanismes de décision de celui-ci sont bloqués.
- On devra préparer également la décision sur d'autres questions liées à cette réforme.

*Schriftliche Begründung (Zusammenfassung)*

## 1. Ziel der Initiative

a. Grundsatz: Die Initiative will auf der Ebene des Verfassungsrechts einen Uebergang von unserem System einer Direktorialregierung (oder eines Präsidialsystems mit einem Präsidium statt eines Präsidenten) zu einem parlamentarischen Regierungssystem, in dem die Regierung vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist.

Auf der Ebene der Verfassungswirklichkeit soll damit ein Uebergang vom Konkordanz- zum Konkurrenzsystem erreicht werden.

b. Rechtsetzungsebene: Ein derartiger Uebergang lässt sich nicht im Rahmen der geltenden Bundesverfassung vollziehen. Die fixe Amtsdauer des Bundesrates verhindert sowohl Misstrauensvoten als auch das Stellen der Vertrauensfrage. Eine Revision der Bundesverfassung ist deshalb unumgänglich.

c. Warum ein Uebergang zum Konkurrenzsystem? Das Konkurrenzsystem führt zu einer Uebereinstimmung zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung, da dies eine Vorbedingung für das weitere Amtieren einer Regierung ist. Diese Uebereinstimmung muss, wenn sie in Frage gestellt wird, durch die Instrumente der Vertrauensfrage oder des Misstrauensvotums wiederhergestellt werden.

Die effektive Uebereinstimmung führt zu einem rascheren Ablauf der Entscheidprozesse und ermöglicht der Regierung ein entschiedeneres und homogeneres Auftreten gegenüber anderen Staaten.

Bei einem Konkurrenzsystem tragen die mit einer Stimme auftretende Regierung und die parlamentarische Regierungsmehrheit klar die Verantwortung für die betriebene Politik. Für den Bürger steigt damit die Transparenz der Politik.

## 2. Die Degeneration des Konkordanzsystems

a. Entwicklung der Verfassungswirklichkeit: Bezüglich des Verhältnisses von Regierung und Parlament hat sich in der Geschichte des Bundesstaates beim Verfassungsrecht nichts Wesentliches geändert.

Dagegen hat sich die Verfassungswirklichkeit, die Struktur des politischen Prozesses, grundlegend geändert. Bis 1891 bestand eine typische Einparteienherrschaft. Aber auch nach dem Eintritt der CVP in den Bundesrat dominierte die FDP die Regierung. Diese Regierung sah sich zwischen 1918 und 1943 einer starken sozialdemokratischen Opposition gegenüber.

Ab 1959 hat sich das Konkordanzsystem mit der Zauberformel dann zu seiner vollendeten Form entwickelt.

b. Fragmentierung der Regierungspolitik: Im Konkordanzsystem hat sich die Regierungsmehrheit total fragmentiert. Politische Konflikte verlaufen nicht mehr zwischen den Parteifraktionen, sondern immer mehr zwischen den Verbandsgruppen innerhalb der Fraktionen. Wechselnde Sachkoalitionen verhindern das Durchhalten einer konsequenten politischen Linie.

Die Fragmentierung dürfte darin begründet sein, dass das Fehlen einer zahlenmässig starken Opposition keinen Disziplinruck auf die Regierungsparteien ausübt. Der Begriff der Regierungsverantwortung wird damit sinnentleert, weil Verantwortungen in der Öffentlichkeit gar nicht mehr ersichtlich sein können.

c. Diskrepanz zum Wahlrecht: Das schweizerische Wahlrecht verlangt primär eine Entscheidung zwischen Parteien. Dies wird aber dann wenig sinnvoll, wenn in der praktischen Politik die Differenzen innerhalb der Regierungsparteien meist grösser sind als zwischen den Parteien. Die Verbindung zwischen effektiver Politik und Wahlen droht immer mehr zu zerreißen. Die Grossparteien drohen zu ideologischen Traditionsvereinen ohne Geschlossenheit in den effektiven politischen Positionen zu verkommen.

Das Konkordanzsystem in seiner Vollendung lähmt auch den Bundesrat in der politischen Auseinandersetzung. Er gerät immer mehr in die Rolle eines neutralen Landesvätergremiums, dem letztlich politische Führung gegenüber dem Volk verwehrt ist.

## 3. Europäische Entwicklung

a. Variante EG-Beitritt: Wenn die Schweiz der EG beitrifft, so wirft die Langsamkeit unserer Entscheidprozesse erhebliche Probleme auf. Die anderen Staaten sind in der EG durch Regierungen vertreten, die sich im Normalfall auf eine geschlossene Mehrheit stützen können. Diese Regierungen können deshalb Zusagen machen oder Initiativen ergreifen, ohne befürchten zu müssen, dass sie von ihren Parlamenten desavouiert werden.

Mit dem jetzigen System ist die Schweiz dazu nicht fähig. Eine theoretische Lösung wäre eine enorme Kompetenzerhöhung des Bundesrates, damit dieser für seine Politik im EG-Rahmen auch formal nicht mehr auf die Zustimmung des Parlamentes angewiesen wäre. Da EG-Vereinbarungen oft Gesetzesänderungen bedingen, müsste das Parlament grosse Teile seiner legislativen Kompetenzen dem Bundesrat abtreten. Dies käme einem Vollmachtsregime gleich. Politisch ist dies keine sinnvolle Alternative.

Bei einem EWR-Beitritt stellen sich die Probleme in abgeschwächter Form ähnlich.

b. Variante ohne EG-Beitritt: Verzichtet die Schweiz auf einen EG-Beitritt, so wirkt sich das höhere Tempo europäischer Politik zwar nicht juristisch und institutionell aus. Faktisch verlangen aber die raschen Veränderungen jenseits unserer Grenzen auch dann ein höheres Tempo in der schweizerischen Politik. Das Problem ist nur noch gefährlicher, weil es nicht so offensichtlich ist.

## 4. Transparenz

a. Verwischung der Verantwortung: Wie unter Punkt 2 dargelegt wurde, verwischen sich im vollendeten Konkordanzsystem die Verantwortungen. Klar sind weder die Verantwortungen der einzelnen Parteien noch diejenigen von Parlament und Regierung. Verantwortungen, die nicht zugeordnet werden können, bedeuten aber letztlich eine Aushöhlung der Verantwortung als solcher. Bei den Wahlen wird es für die Stimmentenden immer schwieriger, Politiker und Parteien positiv oder negativ zu sanktionieren.

b. Trennung von Sach- und Personalfragen: Die vollendete Konkordanzdemokratie führt zum Auseinanderfallen von Sach- und Personalfragen.

Die Teilhabe an der Regierungsmehrheit verpflichtet nicht mehr zur Unterstützung der Regierung in Sachfragen. Die Zugehörigkeit zum Regierungslager wird praktisch zum Gratisbillet für die Einsitznahme im Bundesrat und zum Gratislos für die grosse Postenlotterie in der Bundesversammlung.

## 5. Die zentralen Elemente des vorgeschlagenen Systems

a. Wahl der Regierung: Die Wahl der Regierung verbleibt bei der Bundesversammlung. Auch die Neuwahl zu Beginn der Legislaturperiode könnte übernommen werden.

Problematisch sind Ersatzwahlen. Hier müsste aber davon ausgegangen werden, dass die Regierungskoalition einen Kandidaten vorschlägt, dessen Nichtwahl einem Misstrauensvotum gleichkäme.

Zu diskutieren wären Änderungen auf Gesetzes- oder Reglementesebene wie die Einführung der Blockwahl (einer vorgeschlagenen Siebnerliste kann zugestimmt werden oder nicht) und die offene Stimmabgabe.

b. Misstrauensvotum: Das Misstrauensvotum ist die Möglichkeit der Bundesversammlung, die Regierung abzuwählen. Hier wäre gegebenenfalls die Ausgestaltung als konstruktives Misstrauensvotum zu prüfen.

Die Modalitäten wären auf Gesetzes- oder Reglementsstufe festzulegen.

c. Vertrauensfrage: Bei Wahl und Misstrauensvotum geht es primär um Personalentscheidungen. Die Vertrauensfrage ist dagegen das Instrument der Regierung, die Geschlossenheit der Regierungskoalition auch in Sachfragen durchzusetzen. Eine Sachfrage wird mit einer Personalfrage – dem Rücktritt der Regierung – verbunden.

d. Auflösungsrecht: Für den Fall, dass das Parlament zwar einer Regierung das Vertrauen verweigert, aber nicht fähig ist, eine neue Regierung zu bilden, müsste eine Parlamentsauflösung möglich sein.

6. Parlamentarisches Regierungssystem und Referendum  
Oft wird angenommen, dass ein parlamentarisches Regierungssystem mit dem Referendumsrecht nicht vereinbar ist. Dazu sind folgende Überlegungen anzubringen:

– In einem Konkurrenzsystem wird die Regierung mit wesentlich mehr Nachdruck in Referendumskämpfe eingreifen können.

– Ablehnende Volksentscheide waren in den letzten Jahren meist das Werk von «Heckenschützengruppen». Wegen der grösseren Geschlossenheit der Parteien in einem Konkurrenzsystem verringert sich diese Gefahr.

– Angesichts der Entwicklung in Europa gewinnt die Politik der Regierung bei Verhandlungen oder in supranationalen Gremien gegenüber den Referendumsentscheiden immer mehr an Gewicht. Es ist damit für den Bürger wesentlich interessanter, mit dem Wahlzettel die personelle Zusammensetzung der Regierung und deren Politik zu bestimmen, als über einzelne Vorlagen zu entscheiden, deren Grundzüge ohnehin bereits festgelegt wurden.

#### 7. Offene Fragen

Ganz bewusst werden eine Reihe von Fragen offengelassen. Dies geht von der Verfassungsgerichtsbarkeit bis zur Einsetzung von Staatssekretären. Diese Fragen sind nachgeordnet. Entscheidend für den Übergang zum Konkurrenzsystem sind Misstrauensvotum und Vertrauensfrage. Werden diese beiden Elemente realisiert, so ist der Sprung zum Konkurrenzsystem vollzogen.

#### 8. Abgrenzung zur Initiative Vollmer

Die Initiative 90.249 (Vollmer) bezweckt ebenfalls den Übergang zu einem Konkurrenzsystem. Diese Initiative verlangt zwar eindeutig eine Reform, aber nur eine Prüfung des Übergangs zum Konkurrenzsystem. Die Initiative 90.249 geht dabei auch von der Annahme aus, es sei möglich, «Elemente» des Konkurrenzsystems zu übernehmen.

Dagegen geht die vorliegende Initiative davon aus, dass Konkordanz und Konkurrenz zwei Systeme sind, von denen man das eine oder das andere realisieren kann. Wir schlagen gewissermassen einen Sprung vom Dreimeterbrett ins Wasser vor. Wir gehen einerseits davon aus, dass dieser nicht teilweise vollzogen werden kann; andererseits springt der Staat, sobald er die beiden Elemente übernimmt, die für einen Systemwechsel hinreichend sind.

#### Développement par écrit (résumé)

##### 1. Objectif de l'initiative

a. Principe: l'initiative a pour objectif d'assurer, sur le plan constitutionnel, le passage de notre système de gouvernement directorial (c'est-à-dire d'un système présidentiel dans lequel le président est remplacé par un collège) à un système de gouvernement parlementaire, dans lequel le gouvernement dépend de la confiance du Parlement.

Sur le plan de la pratique constitutionnelle il s'agira de passer du système de concertation à un système fondé sur la concurrence entre les partis (ci-après: système fondé sur la concurrence).

b. Législation: un tel passage n'est pas possible dans le cadre de l'actuelle Constitution fédérale. La durée fixe du mandat du Conseil fédéral interdit le vote de défiance et la question de confiance. Une révision de la constitution est donc inévitable.

c. Avantages du système fondé sur la concurrence: le système fondé sur la concurrence assure la cohésion entre la majorité parlementaire et le gouvernement, puisque le maintien de celui-ci en dépend. Cette cohésion doit être rétablie par la

question de confiance ou le vote de défiance lorsqu'elle paraît ébranlée.

La cohésion accélère les prises de décision et permet à un gouvernement homogène d'adopter une attitude ferme à l'égard d'autres Etats.

Dans un système fondé sur la concurrence, le gouvernement et la majorité parlementaire qui le soutient portent l'entière responsabilité de la politique suivie. Celle-ci devient plus transparente pour le citoyen.

##### 2. Dégradation du système de concertation

a. Evolution sur le plan constitutionnel: rien d'essentiel n'a changé en droit constitutionnel sur le plan des rapports entre le gouvernement et le Parlement dans l'histoire de l'Etat fédéral.

En revanche, la réalité politique s'est profondément modifiée. Jusqu'en 1891, un seul parti dominait manifestement. L'hégémonie du PRD au sein du gouvernement s'est d'ailleurs maintenue après l'entrée du PDC au Conseil fédéral. Ce gouvernement s'est trouvé confronté à une forte opposition socialiste de 1918 à 1943.

Le système fondé sur la concertation a pris sa forme définitive en 1959 (avec l'application de la formule dite «magique»).

b. Fragmentation de la majorité gouvernementale: sous ce régime, la majorité gouvernementale s'est fragmentée. Les luttes politiques ne se déroulent plus entre les groupes parlementaires, elles opposent de plus en plus fréquemment les groupes d'intérêt au sein des groupes parlementaires. Des coalitions se font et se défont au gré des objets à débattre, ce qui entrave la formation de lignes politiques claires.

Cet éclatement des groupes est sans doute dû au fait qu'en l'absence d'une opposition numériquement forte les partis gouvernementaux ne sont pas obligés d'imposer une discipline stricte. La notion de responsabilité du gouvernement perd ainsi son sens, parce que l'opinion publique ne peut plus la discerner.

c. Distorsion du droit électoral: le droit électoral suisse exige pour l'essentiel que l'on fasse un choix entre les partis. Cela ne se justifie cependant plus si les divergences au sein des partis gouvernementaux sont plus réelles que celles qui opposent les partis les uns aux autres. Les élections reflètent de moins en moins la réalité politique. Les grands partis risquent de se transformer en associations cultivant une tradition idéologique n'ayant plus de cohésion lorsqu'il s'agit d'affirmer des objectifs politiques clairs.

Réalisée intégralement, la concertation finit par paralyser même le Conseil fédéral dans le débat politique, puisqu'il prend le rôle d'un comité neutre de «pères de la patrie» n'ayant pas le droit de diriger le peuple sur le plan politique.

##### 3. Evolution sur le plan européen

a. Situation si la Suisse adhère à la Communauté européenne: si la Suisse adhère à la Communauté européenne, la lenteur avec laquelle nous prenons des décisions suscitera de sérieuses difficultés. Les autres Etats sont représentés au sein de la Communauté par des gouvernements soutenus en temps normal par une majorité cohérente. De tels gouvernements peuvent par conséquent prendre des engagements ou des initiatives sans craindre d'être désavoués par leurs parlements.

La Suisse n'en est pas capable avec le régime actuel. Théoriquement, le problème pourrait être résolu si on donnait au Conseil fédéral la possibilité de mener sa politique dans le cadre de la CE sans avoir besoin de l'approbation, même formelle, de l'Assemblée fédérale; cela supposerait un formidable accroissement des attributions gouvernementales. Comme les accords de la CE exigent souvent la modification de lois, le Parlement devrait céder au Conseil fédéral une importante partie de sa compétence législative. Cela reviendrait à instaurer un régime de pleins pouvoirs. Cette solution n'est pas admissible sur le plan politique.

Des problèmes analogues se poseraient dans un Espace économique européen, bien qu'avec une acuité moindre.

b. Situation si la Suisse n'adhère pas à la Communauté européenne: si la Suisse n'adhère pas à la Communauté européenne, la vitesse qui caractérise la politique européenne n'aura pas de conséquences juridiques et institutionnelles pour nous. Cependant, l'évolution accélérée à l'étranger nous

imposera aussi un rythme de travail plus rapide. Le problème sera d'autant plus grave qu'il sera moins apparent.

#### 4. Transparence

a. Responsabilité gommée: comme déjà dit sous le point 2, les responsabilités s'estompent lorsque le système de concertation est appliqué intégralement. Ni les attributions des différents partis, ni celles du Parlement et du gouvernement ne sont clairement définies. Or, si on ne répartit pas clairement les attributions, on finit par vider la responsabilité de son sens. Lors d'élections, les électeurs ont de plus en plus de mal à donner aux politiciens et aux partis la sanction qu'ils méritent.

b. Séparation des questions de fond et des questions d'ordre personnel: lorsque la démocratie fondée sur la concertation est appliquée intégralement, les questions de fond et les questions d'ordre personnel sont jugées séparément.

L'appartenance à la majorité gouvernementale n'oblige plus à soutenir le gouvernement sur des questions de fond. Cette appartenance permet simplement de se mettre sur les rangs lorsqu'un siège est à pourvoir au Conseil fédéral ou dans l'administration.

#### 5. Principaux éléments du système proposé

a. Election du gouvernement: l'Assemblée fédérale garde le droit d'élire le gouvernement. Il est également possible de maintenir la disposition prévoyant la réélection de celui-ci au début d'une période législative.

Les élections destinées à repourvoir le Conseil fédéral soulèvent certaines difficultés. On doit cependant admettre que la coalition au pouvoir proposera un candidat dont la non-élection équivaudrait à un vote de défiance.

Les modifications à apporter aux lois et aux règlements devraient être étudiées; on pourrait envisager l'institution du vote en bloc portant sur l'acceptation ou le rejet d'une liste de sept candidats et le vote à main levée.

b. Vote de défiance: le vote de défiance permet à l'Assemblée fédérale de renverser le gouvernement. Le cas échéant, il faudrait prévoir un vote de défiance constructif.

Les modalités devraient être réglées dans des lois et des règlements.

c. Question de confiance: les élections et les votes sur la question de confiance portent essentiellement sur des problèmes de personnes. La question de confiance sert, pour sa part, au gouvernement à maintenir l'unité de la coalition gouvernementale sur des questions de fond également. On lie une question de fond à une question de personnes, autrement dit au maintien ou à la démission du gouvernement.

d. Droit de dissoudre le Parlement: si l'Assemblée fédérale refuse la confiance à un gouvernement mais n'est pas en mesure d'en former un nouveau, il devrait être possible de la dissoudre.

6. Système de gouvernement parlementaire et référendum  
On admet souvent qu'un système de gouvernement responsable devant le Parlement n'est pas compatible avec le droit de référendum.

Les considérations suivantes s'imposent en l'occurrence:

– Dans un système fondé sur la concurrence, le gouvernement pourra intervenir de façon beaucoup plus énergique dans les campagnes référendaires.

– Ces dernières années, le rejet de projets par le peuple doit généralement être porté au compte de «francs tireurs». La cohésion accrue des partis dans un système fondé sur la concurrence réduit ce risque.

– En raison des développements sur le plan européen, la politique du gouvernement dans les négociations avec l'étranger ou au sein d'institutions supranationales prend le pas sur les résultats des référendums. De la sorte, il est beaucoup plus intéressant pour le citoyen de déterminer la composition du gouvernement, et partant sa politique, au moyen de son bulletin de vote que de se prononcer sur des projets déterminés dont les grandes lignes ont déjà été fixées.

#### 7. Questions laissées sans réponse

J'ai laissé sciemment un certain nombre de questions sans réponse. Elles concernent aussi bien la juridiction en matière constitutionnelle que l'institution de secrétaires d'Etat. Ces questions sont secondaires. Les éléments décisifs qui déterminent le passage au système fondé sur la concurrence sont

le vote de défiance et la question de confiance. Si ces deux instruments sont introduits, on a déjà un système fondé sur la concurrence.

8. Distinction entre la présente initiative et l'initiative Vollmer  
L'initiative Vollmer (90.249) préconise également l'instauration d'un système fondé sur la concurrence. Cependant, si cette intervention demande manifestement une révision, elle se borne à proposer l'étude d'un système fondé sur la concurrence. L'initiative 90.249 part de l'idée qu'il serait possible d'emprunter certains des instruments du système fondé sur la concurrence.

La présente initiative, en revanche, se base sur la conception qu'il faut réaliser soit le système de concertation soit celui fondé sur la concurrence. Nous proposons en quelque sorte de faire un plongeon. Or, si notre Etat ne peut plonger qu'à moitié, il aura déjà entièrement plongé dès qu'il aura adopté les deux instruments qui suffisent à assurer le passage d'un système à l'autre.

Frau Zölch unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes den Bericht der Kommission über die von den Nationalräten Vollmer und Jaeger am 22. Juni 1990 bzw. am 16. September 1991 eingereichten und der Kommission in der Wintersession 1991 zur Vorprüfung zugewiesenen parlamentarischen Initiativen. Beide Initiativen verlangen den Uebergang von der heutigen Konkordanzdemokratie zu einem parlamentarischen Regierungssystem, in welchem eine parlamentarische Mehrheit die Regierungsverantwortung trägt. Die Kommission hat am 13. Januar 1992 die Initianten angehört.

#### *Erwägungen der Kommission*

##### 1. Stand der Arbeiten an einer Staatsreform

Vor allem unter dem Eindruck der Anforderungen der europäischen Integration hat sich in den letzten Jahren eine rege wissenschaftliche, publizistische und politische Diskussion über die Notwendigkeit einer grundlegenden Staatsreform und Umgestaltung des politischen Systems der Schweiz entwickelt. Durch Beschluss des Ständerates vom 24. September 1990 über die parlamentarische Initiative 90.231 Regierungsreform (Rhino) hat eine Kommission des Ständerates den Auftrag erhalten, eine Vorlage für eine grundlegende Regierungsreform auszuarbeiten. Derselbe Auftrag wurde in Form einer gleichlautenden Motion auch dem Bundesrat überwiesen (90.435). Die ständerätliche Kommission beschloss in der Folge, die Federführung in dieser Frage vorläufig dem Bundesrat zu überlassen, dessen weitere Arbeiten aber kontinuierlich zu begleiten. Die Kommission verlangte vom Bundesrat, ihr bis Ende 1991 einen Bericht vorzulegen, in dem er eine Analyse der Probleme der Staatsleitung, verschiedene Szenarien, erste Optionen und Vorschläge für das weitere Vorgehen darlegt. Am 18. Dezember 1991 wurde der ständerätlichen Kommission fristgerecht der Zwischenbericht der vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe «Führungsstrukturen des Bundes» (unter dem Vorsitz von Professor Kurt Eichenberger) zusammen mit einem begleitenden Kommentar des Bundesrates abgeliefert. Während die Initiative Rhino das Verhältnis zwischen Parlament und Regierung nicht antasten wollte, hat die Arbeitsgruppe Eichenberger den Kreis der zu prüfenden Reformvorschläge erweitert. Sie präsentiert in ihrem Zwischenbericht fünf Modelle, darunter als Modell D auch ein parlamentarisches Regierungssystem, wie es die parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger fordern. Der Bundesrat hält in seinem begleitenden Kommentar fest, dass das Modell D «einer gründlicheren Prüfung unterzogen» werden soll. «In erster Priorität» solle sich aber die Arbeitsgruppe mit denjenigen anderen Modellen auseinandersetzen, «die an die schweizerischen politischen Traditionen anknüpfen». Die Kommission des Ständerates nahm an ihrer Sitzung vom 17. Januar 1992 Kenntnis vom Stand der Arbeiten und gab ihrer Erwartung Ausdruck, dass bis Ende Juni 1992 die verschiedenen Modelle (inkl. Modell D) näher konkretisiert werden und dass der Bundesrat bis Ende Oktober 1992 einen Variantenentscheid vornimmt.

## 2. Schlussfolgerungen

Die Notwendigkeit grundlegender Reformen des schweizerischen Regierungssystems bleibt auch in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates unbestritten. Die Kommission nimmt Kenntnis davon, dass das von den Initiativen Vollmer und Jaeger geforderte Modell eines parlamentarischen Regierungssystems bereits im Rahmen der durch Ständerat und Bundesrat als Folge der parlamentarischen Initiative Rhinow eingeleiteten Arbeiten eingehend geprüft wird.

Die Kommission muss gemäss Artikel 21ter Absatz 1 GVG bis zur Frühjahrssession 1992 dem Nationalrat Antrag stellen über die Folge, die den Initiativen Vollmer und Jaeger gegeben werden soll. Die Kommission stimmt weitgehend darin überein, dass sie in materieller Hinsicht zu diesem Zeitpunkt nicht Stellung nehmen kann. Angesichts des gegenwärtigen Diskussionsstandes möchte sie das Modell eines parlamentarischen Regierungssystems weder bereits auswählen noch frühzeitig eliminieren.

Aus formellen Gründen beantragt aber die Kommissionsmehrheit, den Initiativen keine Folge zu geben. Sie erachtet es nicht als zweckmässig, diese Geschäfte im Nationalrat hängig zu lassen, weil das Anliegen der Initianten bereits Gegenstand eines im Ständerat hängigen Geschäftes ist, das ohnehin später in den Nationalrat als Zweitrat gelangen wird.

Die Kommissionsminderheit möchte hingegen den Initiativen Folge geben, um der Prüfung des Modells eines parlamentarischen Regierungssystems mehr Nachdruck zu verleihen. Sollte dieses Modell im Fortlauf der Arbeiten von Bundesrat und Ständerat in den Hintergrund treten, so könnte der Nationalrat bzw. seine Staatspolitische Kommission ohne Verzug mit eigenen Arbeiten für die nähere Prüfung dieses Modells beginnen.

Kommissionsmehrheit und -minderheit sind sich einig, dass zum jetzigen Zeitpunkt das Modell eines parlamentarischen Regierungssystems gleichwertig mit den anderen Modellen weiterverfolgt werden soll. Demgegenüber hat der Bundesrat in seinem Schreiben vom 18. Dezember 1991 an die Kommission des Ständerates zu erkennen gegeben, dass er das parlamentarische Regierungssystem zwar auch prüfen lassen will, dass sich aber die Arbeitsgruppe Eichenberger in erster Priorität mit den anderen Modellen auseinandersetzen soll, die vom heutigen Konkordanzsystem ausgehen. Mit einem Kommissionspostulat soll daher der Bundesrat eingeladen werden, die Prüfung des parlamentarischen Regierungssystems nicht in eine zweite Priorität zurückzustufen.

Ein Teil der Kommission möchte in jedem Fall die direkte Demokratie mit ihren Volksrechten der Initiative und des Referendums bewahren oder diese Rechte sogar ausbauen. Durch das Kommissionspostulat soll daher der Bundesrat veranlasst werden, auch zu prüfen, wie sich Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems in die bestehende (oder auszubauende) direkte Demokratie einbauen liessen.

Mme Zölch présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission concernant les initiatives parlementaires déposées par les conseillers nationaux Vollmer et Jaeger les 22 juin 1990 et 16 septembre 1991, initiatives attribuées à la commission pour préavis durant la session d'hiver 1991. Les deux initiatives demandent le passage de la démocratie de concordance actuelle à un système gouvernemental parlementaire, dans lequel une majorité parlementaire assume la responsabilité gouvernementale. La commission a entendu les auteurs des initiatives le 13 janvier 1992.

### *Considérations de la commission*

#### 1. Etat des travaux concernant une réforme des structures de l'Etat

Ces dernières années, en particulier sous la pression des exigences liées à l'intégration européenne, une discussion animée s'est développée, dans les milieux scientifiques, journalistiques et politiques, sur la nécessité de procéder à une ré-

forme fondamentale de notre Etat et de réaménager le système politique suisse. A la suite de la décision du Conseil des Etats du 24 septembre 1990 à propos de l'initiative parlementaire 90.231 Réforme du gouvernement (Rhinow), une commission du Conseil des Etats a été chargée d'élaborer un projet de réforme fondamentale de notre gouvernement. Le même mandat a aussi été transmis au Conseil fédéral sous forme d'une motion de teneur identique (90.435). La commission du Conseil des Etats a ensuite décidé de confier provisoirement la direction des travaux au Conseil fédéral, tout en continuant à suivre la question. Elle a demandé au gouvernement de lui soumettre, d'ici à fin 1991, un rapport analysant les problèmes liés à la conduite de l'Etat et exposant divers scénarios ainsi que quelques premières options et propositions quant à la voie à suivre. Le 18 décembre 1991, la commission du Conseil des Etats s'est vu livrer à temps, accompagné d'un commentaire du Conseil fédéral, le rapport intermédiaire du groupe de travail «Structures de direction de la Confédération» (présidé par le professeur Kurt Eichenberger) institué par le gouvernement. Alors que l'initiative Rhinow ne visait pas à modifier les rapports entre le Parlement et le gouvernement, le Groupe de travail Eichenberger a élargi l'éventail des propositions de réforme à examiner. Dans son rapport intermédiaire, il présente cinq modèles, dont celui du système gouvernemental parlementaire (modèle D), tel que le demandent les initiatives parlementaires Vollmer et Jaeger. Dans son commentaire, le Conseil fédéral précise que le modèle D «devrait être soumis à un examen plus approfondi». Il estime par ailleurs que le groupe de travail doit examiner «en premier lieu» ceux des autres modèles «qui se rattachent aux traditions politiques suisses». Lors de sa séance du 17 janvier 1992, la commission du Conseil des Etats a pris connaissance de l'état des travaux et a exprimé le souhait que, d'ici fin juin 1992, les différents modèles (y compris le modèle D) soient examinés de plus près et que le Conseil fédéral se prononce pour une des variantes d'ici à fin octobre 1992.

#### 2. Conclusions

La nécessité de procéder à une réforme fondamentale du système gouvernemental suisse demeure incontestée aux yeux de la Commission des institutions politiques du Conseil national. La commission prend acte du fait que le modèle du système gouvernemental parlementaire demandé par les initiatives Vollmer et Jaeger fait déjà l'objet d'une étude approfondie dans le cadre des travaux mis en oeuvre par le Conseil des Etats et le Conseil fédéral dans le sillage de l'initiative parlementaire Rhinow.

Conformément à l'article 21ter, alinéa premier, LREC, la commission doit remettre au Conseil national, au plus tard d'ici à la session de printemps 1992, un rapport accompagné d'un préavis concernant la suite à donner aux initiatives Vollmer et Jaeger. Elle est essentiellement d'avis que, au stade actuel, il est trop tôt pour elle de se prononcer sur le fond. Vu l'état de la discussion, elle ne souhaite ni choisir dès à présent, ni éliminer prématurément le modèle du système gouvernemental parlementaire. Pour des motifs formels, la majorité de la commission propose toutefois de ne pas donner suite à ces deux initiatives. Elle considère comme inopportun de les laisser en suspens au Conseil national étant donné qu'elles visent le même but qu'un objet déjà en suspens au Conseil des Etats, que le Conseil national devra de toute façon traiter par la suite. La minorité de la commission, quant à elle, souhaite donner suite à ces initiatives pour mettre davantage l'accent sur l'examen du modèle du système gouvernemental parlementaire. Au cas où ce modèle serait relégué au second plan à mesure qu'avancent les travaux du Conseil fédéral et du Conseil des Etats, le Conseil national ou sa Commission des institutions politiques pourraient commencer sans tarder leurs propres travaux en vue de l'examen de ce modèle.

La majorité et la minorité de la commission sont d'accord pour dire que, au stade actuel, il convient de continuer à étudier le modèle du système gouvernemental parlementaire en lui accordant la même priorité qu'aux autres modèles. Le Conseil fédéral, par contre, a indiqué dans sa lettre du 18 décembre 1991 adressée à la commission du Conseil des Etats qu'il comptait certes faire aussi examiner le modèle du système



gouvernemental parlementaire, mais que le Groupe de travail Eichenberger serait appelé à étudier en premier lieu les autres modèles, qui se fondent sur le système de concordance actuel. C'est pourquoi, en déposant un postulat, la commission invite le Conseil fédéral à ne pas reléguer à l'arrière-plan l'examen du modèle du système gouvernemental parlementaire. Une partie de la commission souhaite à tout prix conserver le système de la démocratie directe et les droits populaires – initiative et référendum – qui y sont liés, voire étendre ces droits. Le postulat de la commission vise donc à inviter le Conseil fédéral à examiner également dans quelle mesure il y aurait moyen d'intégrer dans notre système actuel de démocratie directe (éventuellement en instituant des droits populaires encore plus étendus) des éléments d'un système gouvernemental parlementaire.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 8 zu 7 Stimmen, der Initiative 90.249 keine Folge zu geben. Mit 13 zu 6 Stimmen beantragt sie, der Initiative 91.428 keine Folge zu geben. Weiter beantragt sie, das Kommissionspostulat sei zu überweisen.

#### *Proposition de la commission*

Par 8 voix contre 7, la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative 90.249. Par 13 voix contre 6, elle propose de ne pas donner suite à l'initiative 91.428. En outre, elle propose de transmettre son postulat.

**Vollmer:** Reform des Regierungssystems, das ist in der politischen Debatte schon bald ein geläufiger Begriff. Doch wird die Sache immer komplizierter, denn mit dem Begriff Reform des Regierungssystems werden die verschiedensten Überlegungen angestellt und die verschiedensten Vorstellungen verbunden, die bei sehr vielen Kolleginnen und Kollegen immer wieder sehr grosse Ängste auslösen: Ängste davor, etwas Bewährtes, Beständiges zu verlieren. Eine Ursache, dass diese Diskussion des Regierungssystems wieder aktuell geworden ist, ist zweifellos unsere europapolitische Herausforderung. Es hat sich gezeigt, dass gerade vor dem Hintergrund der europäischen Integration – wie immer man sich zur Europäischen Gemeinschaft und zum EWR stellt – wir in unserem Lande einen recht grossen innenpolitischen Reformbedarf haben. Innenpolitisch reformieren bedeutet auch, institutionelle Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass diese inhaltlichen Reformen überhaupt eingeleitet und bearbeitet werden können.

Die Kollegen Rhinow und Petitpierre haben mit ihren beiden Vorstössen einen ersten kleinen institutionellen Durchbruch geschafft. Ich sage «klein», weil sich die Stossrichtung ihrer Reform darauf konzentriert hat, unsere Institutionen je in sich geschlossen zu stärken, effizienter zu machen: das Parlament besser arbeitsfähig zu machen, aber auch die Regierung arbeitsfähiger zu machen, sei das mit einer Erhöhung der Zahl ihrer Mitglieder, sei das mit zwischengeschalteten Staatssekretären, wie auch immer. Es ging darum, die Voraussetzungen der jeweiligen Institutionen zu verbessern. Das Hauptproblem – auch deshalb habe ich meine Initiative eingereicht – der politischen Reform des Regierungssystems bleibt damit aber weitgehend noch ausgeklammert, das Problem nämlich: Wie können wir das Zusammenwirken der verschiedenen Gewalten – des Volkes, des Parlaments und der Regierung – untereinander in ein neues Verhältnis bringen, damit wir den neuen Herausforderungen gewachsen sind?

Bei aller Wichtigkeit und Seriosität der gemachten Reformvorschläge ist aber auffällig, dass das wesentlichste Hauptproblem der politisch-institutionellen Schwierigkeiten im sogenannten Regierungssystem heute in der sogenannten Konkordanz liegt. Die Konkordanz ist zwar in unserer Bundesverfassung ursprünglich nicht so vorgegeben, doch wir haben sehr viele Elemente in unserem Verfassungssystem, nicht zuletzt auch unsere Volksrechte, die dieses Konkordanzsystem in einer politischen Kultur mehr und mehr herausgebildet haben. Wir wissen aber heute, dass wir mit diesem System auch in ein sehr starres und sehr innovationshemmendes Regime gerückt sind. Die politische Apathie der Bevölkerung – ich

würde auch sagen teilweise die Aushöhlung der Volksrechte –, die immer deutlicher absackenden Wahlbeteiligungen und viele Indikatoren mehr sind deutliche Anzeichen dafür, dass im Grunde genommen mit unserem politischen System vieles nicht mehr so ist, wie wir uns das eigentlich vorgestellt haben. Es ist darum an der Zeit, über die gestellten Teilrevisionsbegehren hinaus, wie wir sie mit den Initiativen Rhinow und Petitpierre bereits behandelt haben, auch die grundsätzliche Ausgestaltung unseres Regierungssystems zur Diskussion zu stellen.

Ich habe in der Begründung zu meinem Vorstoss geschrieben: «Mehr Konkurrenz und Farbe tut not.» Im Bereiche der Wirtschaft haben die Begriffe Konkurrenz und Wettbewerb einen viel besseren Klang als in der Politik. Wir wissen, dass auch unsere Politik heute mit einem Kartell verglichen werden kann – einem Kartell, das Innovation, das Neuerungen, das Offenheit eben auch einschränkt und einschnürt. Die Entscheidungsprozesse werden intransparent, die Bevölkerung versteht den politischen Mechanismus nicht mehr, sie wendet sich mehr und mehr in Form politischer Apathie ab. Warum also nicht – und das ist die Frage dieser parlamentarischen Initiative – in Richtung eines parlamentarischen Regierungssystems gehen? Die Gegenüberstellung einer Regierungsmehrheit und einer Parlamentsminderheit wäre zweifellos eine bessere Garantie auch für die Wahrnehmung von Kontrollfunktionen, einer wichtigen Aufgabe, die ein solches Parlament im Auftrag des Volkes wahrnehmen müsste.

Es ist mir klar, dass in einem solchen in Richtung parlamentarischen System veränderten System in unserem Lande der heute gleichberechtigte Ständerat Haare lassen müsste. Das darf aber nicht Anlass dafür sein, nicht in diese Richtung zu gehen. Es gibt auch in parlamentarischen Regierungssystemen, denken wir an die Bundesrepublik Deutschland, durchaus Möglichkeiten, auch die föderalistischen Elemente im Rahmen einer Zweiten Kammer einzubeziehen.

Ich meine auch, dass die Frage – die sich zweifellos und mit Recht sehr viele Kolleginnen und Kollegen stellen –, wie weit die Volksrechte im Rahmen eines parlamentarischen Regierungssystems in Frage gestellt sind, nicht von vornherein negativ beantwortet werden muss. Wir stellen heute fest, dass Länder, bei denen parlamentarische Regierungssysteme eine grosse Tradition haben, mehr und mehr auch Elemente der direkten Demokratie in ihre Systeme einbauen. Heute findet in Dänemark eine historische Abstimmung über die Maastrichter Verträge statt. Dänemark kennt das Institut der direkten Demokratie mehr und mehr. Es wird dort mehr und mehr eingebaut. Es wird als Element eines parlamentarischen Regierungssystems mitverstanden. Und Dänemark hat ein klassisches parlamentarisches Regierungssystem, bei dem die Regierung unmittelbar vom Vertrauen und vom politischen Willen der Parlamentsmehrheit abhängig ist.

Diese Sachen gegeneinander ausspielen heisst für mich, dieses Problem allzu schwarzweiss zu malen. Ich bin mir bewusst, dass die heute in unserem Land ausgebildete Konkordanzdemokratie historisch gesehen sehr viel mit unserer multikulturellen Situation zu tun hat. Unsere Sprachenvielfalt, unser Föderalismus, unsere verschiedenen Regionen haben dazu beigetragen, dass wir ein Mehrparteiensystem haben, dass wir eine Konkordanzregierung ausgebildet haben, die möglichst alle Minderheiten miteinbeziehen muss, im Interesse des Zusammenhaltes einer Schweiz, die sonst keine nationalen identitätsstiftenden Merkmale ausweisen kann, wie das andere Länder können. Wir wissen, dass unsere Identität sehr oft als Identität des politischen Willens definiert wird. Daran hatte die Konkordanz zweifellos einen ganz wesentlichen Anteil. Ich meine aber, dass wir in dieser Frage nicht mehr schwarzweissmalen dürfen. Gerade wer die bipolare politische Kultur ablehnt, darf heute nicht undifferenziert und unflexibel davon ausgehen, dass ein Umbau unseres Regierungssystems in Richtung mehr Konkurrenz, in Richtung mehr parlamentarischen Regierungssystem völlig unverträglich wäre.

Die Zustimmung zu meiner Initiative hat aber vor allem auch einen verfahrensrechtlichen Vorteil. Ich möchte dies dem Rat sehr ans Herz legen. Vor einiger Zeit haben Sie sicher alle die

hochinteressante Studie der Arbeitsgruppe Eichenberger zur Kenntnis genommen. Diese Arbeitsgruppe hat im Auftrag des Bundesrates verschiedene Reformmodelle geprüft. Eines dieser Reformmodelle, die durch die Arbeitsgruppe Eichenberger geprüft worden sind, ist das parlamentarische Regierungssystem. Es wurde in diesem Bericht ganz klar empfohlen, auch diese Variante in der politischen Diskussion weiterzuentwickeln und weiterzudiskutieren. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zur Studie der Arbeitsgruppe Eichenberger meines Erachtens jedoch ein falsches Signal gesetzt, indem er die gesamte Reformdiskussion im Zusammenhang mit dem Regierungssystem darauf konzentrieren will, nur die Effizienz innerhalb der eigenen Institution zu erhöhen. Er hat im Grunde genommen die weitere Bearbeitung des fünften, ein bisschen alternativen Modells der Arbeitsgruppe Eichenberger damit ausgeschlossen.

Wenn Sie zu meiner Initiative ja sagen, beschliessen Sie damit, dass wir als Parlament selber den Ball weiterspielen können, dass wir selber dafür sorgen können, dass in unseren Kommissionen diese Diskussion über eine Reform des Regierungssystems geführt wird. Ich gehe davon aus, dass auch die Staatspolitische Kommission, die meine Initiative vorgeprüft hat und nur mit sehr knapper Mehrheit zu einem negativen Ergebnis gekommen ist, im Grunde genommen die Chance, die diese parlamentarische Initiative bietet, ebenfalls erfasst hat und deshalb jetzt versucht, mit einem Postulat ein bisschen abgeschwächt die grundsätzliche Stossrichtung meiner Initiative aufzunehmen. Sie schlägt vor, die Idee des parlamentarischen Regierungssystems im Rahmen der Diskussion über die Reform unserer Institutionen weiterzubehandeln. Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie lieber gerade für das Original als für diese abgeschwächte Form des Postulates der Kommission. Alle Skeptiker, die davor Angst haben, dass mit dieser Initiative bereits eine endgültige Weichenstellung vorgenommen würde in Richtung eines parlamentarischen Systems, in dem die Konkordanz von vornherein keine Chance mehr hätte, in dem von vornherein Minderheitsgruppen aus dem Bundesrat katapultiert würden, kann ich beruhigen, indem ich sage: Lesen Sie bitte den Text dieser Initiative ganz genau. Es ist eine parlamentarische Initiative, die in Form einer Anregung formuliert ist; sie zählt gewisse Grundelemente auf und postuliert, dass man mit Elementen eines Konkurrenzsystems unser Regierungssystem reformieren, aus seiner Lethargie befreien, öffnen sollte. Wir sollten wieder die Grundlage schaffen, damit wir selber eine innovationsfähige, eine reformfähige politische Kultur entwickeln können, damit wir auch den inhaltlichen Herausforderungen gewachsen sind. Wir machen dies, indem wir unser politisches System entsprechend ausgestalten, um diese inhaltlichen Reformvorhaben überhaupt richtig diskutieren zu können.

Ich bitte Sie deshalb: Stimmen Sie dieser parlamentarischen Initiative zu. Sie werden durch die weitere Bearbeitung der Initiative in der Staatspolitischen Kommission die weiteren Vorlagen wieder zu Gesicht bekommen. Das Parlament behält mit der Zustimmung zur Initiative die ganze Handlungsfreiheit bei sich. Wenn wir das Anliegen mit einem parlamentarischen Vorstoss an die Verwaltung, an den Bundesrat geben, wissen wir nicht mehr, was wann und wie zurückkommt. Diese wichtige Frage sollte im Arbeits- und Kompetenzbereich des Parlamentes bleiben. Die Frage des parlamentarischen Regierungssystems, eines Konkurrenzsystems, gehört heute zum notwendigen Bereich einer politischen Diskussion, wenn wir über die Neuerungen unserer Institutionen diskutieren wollen. Ich bitte Sie deshalb, dieser Initiative zuzustimmen.

**Jaeger:** Die Initiative von Herrn Vollmer und die meinige versuchen, das Parlament dazu zu bringen, über sich selber, über die Regierung, aber auch über das Regierungssystem nachzudenken. Das ist immer ein sehr waghalsiger Versuch, weil es klar ist, dass niemand gerne Macht abgibt, dass niemand gerne Strukturen, von denen er oder sie glaubt, dass sie immer gut und effizient funktioniert haben, aufgibt. Wer möchte etwas verändern, wenn man sich darauf beruft, dass es sich historisch bewährt hat? Und trotzdem bin ich der Auffassung, dass wir nicht darum herumkommen, zuweilen unseren Blick

vielleicht doch einmal von aussen auf uns zu richten, vielleicht auch einmal selber den Blick nach aussen zu werfen. Dann wird man feststellen, dass es doch einiges gibt, das sich verändert hat und deshalb auch von uns Veränderungen verlangt, dass es Herausforderungen gibt, neue Probleme, neue Konstellationen, veränderte Rahmenbedingungen, die uns zwingen, das bisherige System, das bisher sicher zum Teil gut funktioniert hat, heute aber nicht mehr optimal funktioniert, umzustellen, umzubauen und – das wollen wir doch auch sagen – effizienter zu gestalten.

Ich möchte hier keine Fragen bezüglich Personen aufwerfen. Ich möchte auch nicht eine Diskussion über die Zauberformel aufwerfen. Es geht mir auch nicht darum, das traditionelle Konkordanzsystem in Bausch und Bogen zu verurteilen, wohl wissend, dass es sehr viele historische Verdienste hat, dass dieses System in einer Zeit der grossen Krise durchaus in der Lage war, Krisensituationen zu bewältigen: in jenen Fällen nämlich, in denen es alle Kräfte in einem Lande braucht, um eine Notsituation zu überwinden. In dieser Hinsicht bin ich überzeugt, dass es möglich war, in unserem Lande eine gewisse Stabilität herbeizuführen. Hinzu kommt auch die Möglichkeit der Einbindung der verschiedenen kulturellen, sprachlichen und politischen Kräfte in unserem Lande in unser politisches Führungssystem.

Ich möchte aber trotzdem behaupten, dass die Zeit dieses politischen Kartellgedenkens vorbei ist. Herr Vollmer hat darauf hingewiesen: Die Innovationsfähigkeit unseres Regierungssystems als Problemlösungsorganisation, als Entscheidungsorganisation hat an Qualität verloren. Denn wir müssen uns im klaren sein, dass heute nicht nur die Probleme immer komplizierter werden, dass nicht nur die Abläufe immer dynamischer werden, dass nicht nur bei uns immer alles schneller vor sich geht, sondern dass auch unsere Beziehungen, unsere Relationen zu unserer ausländischen Mit- und Umwelt immer komplizierter werden und von uns immer raschere Entscheidungen verlangen, wozu wir mit dem heute geltenden System immer weniger in der Lage sind. Und wenn Sie daran denken, welche Zerreissproben uns in der Sicherheitspolitik noch bevorstehen .... Sie kennen die Stichworte: In dieser Session sind wir – und zwar Tag und Nacht – mit dem Problem der Flugzeugbeschaffung konfrontiert. Aber auch bei einem anderen Problem, das uns bedrängt, nämlich bei der Neuordnung unserer Finanzen, sind wir offensichtlich nicht in der Lage, einen echten Reformschritt zu machen. Ich denke aber auch an die Agrarpolitik, an die Politik der Altersvorsorge und ganz besonders natürlich auch an die Europapolitik, wo der Bundesrat erst vor einigen Tagen nun endlich sich zusammenraufen und zu einem – allerdings knappen – Entscheid zugunsten der Einreichung eines EG-Beitrittsgesuch in Brüssel durchringen konnte.

Ich glaube, das sind alles Anzeichen dafür, dass wir jetzt über unsere Strukturen nachdenken müssen. Es geht nicht darum, Organisationen nur zu verändern, sondern es geht darum – Herr Vollmer hat es gesagt –, den Weg in eine grundsätzlich neue Richtung zu gehen, weg vom politischen Kartell und hin zur politischen Konkurrenz. Herr Vollmer hat das noch relativ allgemein ausgedrückt. Er möchte das Schwergewicht vor allem in Richtung parlamentarische Demokratie legen. Ich möchte mit meiner Initiative ganz konkret folgenden Schritt vorschlagen: Wechsel vom Konkordanz- zum Konkurrenzsystem, mit konkreten Elementen, z. B. mit der Vertrauensfrage, dem Abberufungsrecht des Parlamentes gegenüber der Regierung, aber auch mit dem Misstrauensvotum.

Das sind ganz klare Eckwerte, wie sie heute in vielen Konkurrenzsystemen zur historischen Selbstverständlichkeit gehören.

Ich bin überzeugt, dass das Konkurrenzsystem verschiedene Vorteile hat. Ich möchte fünf erwähnen.

1. Das Konkurrenzsystem ist transparenter. Warum? Weil zwischen den grundsätzlichen politischen Richtungen die Diskussion öffentlich ausgetragen werden muss: zwischen Regierung und Opposition. Ist das nicht der Fall, dann können Meinungsverschiedenheiten hinter den Kulissen des politischen Kartells bereinigt werden; es geht Transparenz verloren.



2. Die Effizienz dieses Systems ist sicher jener des Konkordanzsystems überlegen, weil sich die Entscheidungsabläufe ungestört abwickeln können. Wir haben nicht nur Zeitgewinne, sondern auch Innovationsgewinne zu erwarten.

3. Die Europatauglichkeit. Es ist ganz klar, dass wir bei der ständig zunehmenden Herausforderung in einer immer dynamischer werdenden internationalen Umwelt, gerade auch im europäischen Konzept, gezwungen sein werden, dereinst zum europaweit verbreiteten Konkurrenzsystem überzugehen.

4. Attraktivität. Auch in der Öffentlichkeit und in der Bevölkerung, die ja unsere Wählerinnen und Wähler sind, ist das Wählen viel attraktiver, wenn wir etwas verändern können. Im Konkordanzsystem können wir als Wählerinnen und Wähler nicht viel verändern. Im Konkurrenzsystem ist das schon eher möglich.

5. Die Verantwortlichkeiten werden ganz klar festgestellt, beispielsweise für die Verabschiedung eines Gesetzes, dem alle zugestimmt haben. Ich denke an das Gewässerschutzgesetz, wo plötzlich sehr viele, die in der Beratung zugestimmt hatten, aus dem Saal schlichen und nicht mehr dabei sein wollten, weil sie Angst hatten, sie könnten einige Stimmen verlieren. Auch das wäre in einem Konkurrenzsystem viel weniger möglich. Ich bin deshalb der Auffassung, dass auch von dieser Seite her diesem System der Vorzug zu geben ist.

Wenn Sie auch dieser Initiative zustimmen, genauso wie der Initiative Vollmer, entscheiden Sie sich nicht hier und heute für die Einführung des Konkurrenzsystems – das möchte ich Ihnen ganz klar gesagt haben –, sondern das einzige, was Sie entscheiden, ist, dass Sie dieses Modell im Auge behalten, so wie auch die Arbeitsgruppe Eichenberger und die ständerätliche Kommission. Sie geben den Ball nicht einfach weiter an die Regierung oder an den Ständerat, sondern Sie behalten das in Ihrer Staatspolitischen Kommission, und Sie haben die Möglichkeit, selber über dieses System weiter nachzudenken, bessere Vorschläge zu unterbreiten, als wir sie jetzt hier präsentieren, und allenfalls dann in der Bilanzierung sämtlicher Vor- und Nachteile vielleicht dann halt doch darauf zu verzichten. Sie sehen: Sie haben alle Optionen offen.

Deshalb bitte ich Sie, dieser Initiative, der Vorprüfung, zuzustimmen. Sie verlieren nichts, Sie verbauen sich nichts, aber Sie haben eine Option offengehalten, die nach meiner Auffassung gerade auch für die Zukunft unserer Regierungseffizienz von äusserst grosser Bedeutung ist.

Deshalb bitte ich Sie, nicht nur meiner, sondern auch der Initiative meines Kollegen Vollmer zuzustimmen.

**Frau Caspar:** Wir sehen wie Kollege Vollmer die Notwendigkeit von Reformen, finden es auch gut, dass durch seinen Vorstoss sichtbar wurde, dass in unserer Fraktion und Partei viel Denkarbeit in grundsätzlichen Fragen geleistet wird. Andere neben ihm tun das aber ebenso gründlich. Das ist mit ein Grund, weshalb wir uns zu viert in die Redezeit teilen und zu dieser Frage Stellung nehmen. Es gäbe noch eine ganze Kolonne, die dazu Stellung nehmen könnte, wenn wir noch mehr Redezeit hätten.

Wir haben einen Grundkonsens: Reform ja, Zugewinn an politischer Kultur ja, mehr Effizienz ja! – Aber kein Abbau der Volksrechte: Und gerade das Zulassen des Abbaus der Volksrechte macht es uns so schwer, diesen beiden Initiativen zuzustimmen. Wir sind für die Reform, haben uns aber noch nicht entschieden, wie der Weg aussehen soll. Meine persönliche Meinung ist: Grundsätzliche Veränderungen erst dann, wenn die Möglichkeiten des bestehenden Systems wirklich ausgeschöpft sind.

Gewinn an politischer Kultur, mehr Effizienz ja, aber nicht nur für die Regierung, sondern auch für unser Parlament. Dazu gehört eben auch ein nicht ausgehungertes und anständig honoriertes Parlament. Auch das ist noch offen und noch nicht entschieden. Dass aber das bestehende System schon jetzt Zugewinn an politischer Kultur und mehr Effizienz zulässt, zeigt zum Beispiel die Initiative gegen den F/A-18. Diese hat Tempo gebracht und zu Innovation angeregt.

Beide Initiativen legen die Fragen betreffend Konkurrenz- und Konkordanzsystem auf den Tisch, Fragen, die seit der Einrei-

chung der Vorstösse an Bedeutung und Brisanz gewonnen haben. EWR, EG seien als Stichworte gegeben: Der Vorrat an Gemeinsamkeiten in der Regierung ist ziemlich erschöpft. Trotzdem: Ich bitte Sie, die Initiativen abzulehnen und dem Kommissionspostulat zuzustimmen.

**M. Borel François:** Je ne prétends pas que la situation actuelle soit idéale. C'est la raison pour laquelle vous avez voté les motions Rhinow et Petitpierre et chargé vos commissions des Etats et du National d'étudier la question et de vous présenter des propositions concrètes. Ne compliquons pas leur travail avec des propositions complémentaires, qui iraient par ailleurs dans le mauvais sens.

Les exemples donnés par MM. Vollmer et Jaeger sont clairs: une démocratie de type parlementaire, avec un piment de démocratie directe, comme le Danemark, disent-ils – et j'ajouterais, comme l'Italie. On ne peut pas dire que la crise politique que traversent le Danemark et l'Italie nous donne envie de les imiter.

Les auteurs de l'initiative souhaitent plus de couleur à la vie politique, c'est-à-dire davantage de couleur aux hommes et aux femmes politiques. Il se trouve en effet que, par rapport à l'étranger, l'homme ou la femme politique moyen en Suisse manque de couleur. Ce n'est pas en changeant de système que nous allons leur donner de la couleur. Par contre, au niveau des choix politiques partisans, il y a beaucoup de couleurs au sein de ce Parlement. Certes, la majorité des députés de cette assemblée représentent les quatre partis gouvernementaux, mais les autres députés se répartissent entre douze listes de partis différents. Seize partis pour un Parlement, beaucoup de pays n'en sont pas là, notre Parlement est politiquement très coloré!

C'est pourquoi il n'y a pas urgence à aller dans cette direction et je vous invite à rejeter ces propositions, notamment celle de M. Jaeger qui aboutirait, si on y donnait suite, à la disparition de petits partis comme le sien.

**Gross Andreas:** Reform ja, aber wie? Umbau ja, aber wie? Das sind die Fragen. Sie, Herr Jaeger, laufen Gefahr, dass Sie vor lauter Umbau das abbauen, was uns am liebsten ist, nämlich die direkte Demokratie. Beide parlamentarischen Initiativen haben eine Schlagseite gegen die Volksrechte. Vom Parlament her gesehen ist das vielleicht selbstverständlich oder logisch. Es tut Ihnen weh, wie Ihnen das Volk in Ihre Entscheidungsprozesse reinreden kann. Es ist mühsam zu legitimieren, was hier beschlossen wird. Es ist mühsam, zu überzeugen. Es ist mühsam, mit den Bürgerinnen und Bürgern etwas zu versuchen, nicht nur für sie, sondern auch mit ihnen zu politisieren. Aber genau diese Anstrengung wird von uns verlangt. Sie ist wichtig, sie ist letztlich effizienter, Herr Jaeger, als hier etwas zu beschliessen und das dann den Menschen aufzuoktroieren, statt sie von vornherein in die Entscheidungsprozesse miteinzubeziehen.

Wir sind also für das Reformieren; aber die grosse Kunst ist, so zu reformieren, dass das, was am wertvollsten, am innovativsten, am lebendigsten ist, was die grosse Innovation des schweizerischen politischen Systems ist, nicht verlorengeht. Reform ja, aber nicht das wegreformieren, was am ehesten Transparenz ermöglicht, was am ehesten die Verantwortungsfrage offenlegt, was dafür sorgt, dass im Volk keine politische Apathie besteht, und was nicht für die Erstarrung und für die Innovationshemmung verantwortlich ist: die Volksrechte der Bürgerinnen und Bürger. Wir sind dafür verantwortlich, und wir müssen so reformieren, dass wir nicht das verlieren, was vielleicht viel wertvoller ist als unsere Möglichkeiten: nämlich die Möglichkeiten für die Bürgerinnen und Bürger, ihren Meinungen verbindlich Gehör zu verschaffen.

Das haben wir mit dem Kommissionspostulat erreicht: Alle Wege bleiben offen, vor allem aber wird ein Weg gesucht, der eine Reform des politischen Systems ohne Schmälerung der Möglichkeiten des Volkes bringt. Das ist die grosse Kunst, und Sie kapitulieren vor dieser Anstrengung viel zu schnell aus parlamentarischem Interesse. Wir versuchen die Reform kunstgerecht zu machen, nämlich so, dass niemandes Macht geschmälert wird und das System für sich trotzdem gewinnt.

**Frau Haller:** Ich finde die Diskussion über das Regierungssystem gut, und ich finde gut, dass sie stattfindet. Ich möchte aber nicht, dass die Schweiz zu einem parlamentarischen Regierungssystem übergeht. Wenn ich diesen beiden parlamentarischen Initiativen zustimmen würde, hätte ich die Willens-äusserung getan, dass ich das möchte; also bleibt mir nichts anderes übrig, als dagegen zu stimmen.

Ich möchte dafür den Grund darlegen: Ich glaube, die Regierungsform der parlamentarischen Demokratie ist ineffizient. Ein Verfahren, das immer wieder die Möglichkeit hat, 49 Prozent des politischen Willens zu übergehen, hinterlässt auf die Dauer eine so grosse Gegnerschaft, dass es zu grosse Reibungsverluste gibt. Ich bin überzeugt, dass gute Lösungen immer dann zustande kommen, wenn ein Prozess abläuft, und zwar ein Prozess, der den Gegenstand verändert und in dessen Verlauf sich auch die daran beteiligten Leute verändern, ein Prozess, in welchem die Leute aufeinander zugehen. Das ist das, was wir in der Schweiz traditionell als Konsensverfahren bezeichnen. Ich bin überzeugt, dass die Regierungsform, die auf dem Konsensverfahren basiert, eine viel hochstehendere und eine viel fortschrittlichere Form ist als das, was wir in einer parlamentarischen Demokratie leben müssten.

Ich bin übrigens überzeugt, dass auch für die Zukunft Europas das Konsensverfahren – im Gegensatz zum Konfrontationsverfahren – eine ganz grosse Rolle spielen wird. Ich bin überzeugt, dass sich Europa gar nicht bilden können, wenn nicht viel mehr Konsens-Elemente übernommen werden, die es vielleicht einmal ermöglichen, die grosse multikulturelle Aufgabe zu bewältigen, die Europa darstellen wird.

Leider kann ich, so hoch ich meine beiden Kollegen schätze, die diese parlamentarischen Initiativen eingereicht haben, aus diesen Gründen den Vorstössen nicht zustimmen.

**Thür:** Die Initianten wollen einen Umbau unseres Parlaments- und Regierungssystems. Sie meinen, die politische Apathie, die Aushöhlung der Volksrechte, die immer deutlicher absackende Wahlbeteiligung und die Anzeichen der gegenwärtig vorherrschenden politisch-institutionellen Blockierung seien auf unsere Konkordanzdemokratie zurückzuführen. Die Initianten sind darüber hinaus der Auffassung, dass unsere Entscheidungsabläufe angesichts des erhöhten Tempos der europäischen Integration viel zu langsam seien, weshalb eben unser System umgebaut werden müsse.

Die Initianten wollen erklärermassen eine Kapazitätserhöhung unseres politischen Systems erreichen. Herr Vollmer hat erklärt, es gehe darum, Lethargie zu überwinden, es gehe darum, zu neuen Ufern aufzubrechen.

Ich glaube, dass unsere Zeit nicht durch Lethargie, sondern viel eher durch eine atemlose Hektik charakterisiert ist. Der Bundesrat will im Schnellzugstempo nach Brüssel reisen, will uns Parlamentariern innert Wochen die Anpassung von sechzig Gesetzen abverlangen. Wir unterziehen uns ohne grosses Murren diesem Ansinnen. Wollen Sie noch mehr Effizienz erreichen mit diesen beiden Initiativen? Es wäre wichtiger zu betonen, dass der Effizienzsteigerung nicht alle Grundsätze einer fundierten Gesetzgebung geopfert werden dürfen. Das wäre – glaube ich – heute angesagt, statt dazutun, dass es darum gehe, Lethargie zu überwinden.

Mehr Konkurrenz in der Politik, das tönt sehr gut. Die Idee ist auf den ersten Blick bestechend; es entsteht der Eindruck, auf diesem Weg liessen sich verkrustete politische Strukturen in diesem Land überwinden. Dieser Systemwechsel führt aber zu entscheidenden Nachteilen, zu entscheidenden Auswirkungen. Davon haben die Initianten nicht gesprochen. Die Vorredner haben bereits darauf hingewiesen: Dieses System könnte nur eingeführt werden, wenn wesentliche Errungenschaften unseres politischen Systems geopfert würden. Ein Konkurrenzsystem funktioniert nur, wenn Initiativ- und Referendumsrecht massiv eingeschränkt werden; das leckt keine Geiss weg, Herr Vollmer, auch wenn Sie die Dänen bemühen: Wenn diese einmal über einen EG-Vertrag abstimmen können, hat das noch nichts mit direkter Demokratie zu tun. Wenn Sie Initiative und Referendum nicht einschränken, kann ein Konkurrenzsystem gar nicht funktionieren. Im Bereich der Volksrechte würde sich der Akzent deutlich von der Sachab-

stimmung zu den Parlamentswahlen verlagern. Es ist deshalb nicht richtig, dass das Volk dann mehr zu sagen hat. Es kann dann zwar alle vier Jahre eine neue Regierung wählen, aber während der übrigen Zeit zu Sachfragen rein gar nichts mehr sagen. Darin können wir keinen Ausbau der Volksrechte erkennen. Die Regierung würde gestärkt und das Volk geschwächt, das müsste als Konsequenz akzeptiert werden.

Umgekehrt würde infolge der grösseren Bedeutung der Wahlen die Gefahr anwachsen, dass Wahlversprechen oder Wahlgeschenke vor den Wahlen gemacht werden – die Bundesrepublik lässt grüssen! Dort spricht man jetzt von Wahllügen, nicht von Wahlgeschenken; das ist auch möglich. Ein Konkurrenzmodell nach deutschem Muster hätte zudem ganz zwingend einen Kompetenz- und Autoritätsverlust des einzelnen Parlamentariers zur Folge, weil Sie dieses System nur mit Fraktionszwang einführen können; alles andere ist unsinnig, alles andere geht nicht, das muss eben auch erwähnt werden. Zuletzt ein weiterer Nachteil für kleine Parteien: Ein solches Konkurrenzsystem tendiert dazu, dass grosse Machtblöcke entstehen und kleine Parteien eliminiert werden. Die Fünfprozentklausel würde vor der Tür stehen. Das schweizerische System mit vielen kleinen Parteien hat doch eigentlich gerade gezeigt, dass diese Parteien als politisches Frühwarnsystem funktionieren, auf das im Interesse der Effizienz unseres politischen Systems nicht verzichtet werden sollte.

Unter demokratischen Gesichtspunkten wäre der Verlust von Initiative und Referendum ganz besonders schmerzlich: Es sind zwei Errungenschaften unserer revolutionären Vergangenheit des 19. Jahrhunderts. Ich glaube nicht, dass wir diese Rechte einfach so hintanstellen sollten.

Ich glaube auch, dass die beiden Initiativen von einer falschen Beurteilung oder falschen Analyse unseres heutigen Systems bzw. dessen Schwächen ausgehen. Wenn heute neue Modelle diskutiert werden, müsste man sich zunächst über die Schwachstellen einig werden. Ich bezweifle, dass die heutige Politik deshalb schlecht ist, weil wir zuwenig Konkurrenz und zuviel Konkordanz haben. Das hiesse ja, das Problem bestünde darin, dass wir uns in zu vielen Fragen zu einig wären und trotz dieser Einigkeit zu keinen richtigen Lösungen kämen. Das ist nun aber gerade nicht der Fall. Wir haben immer mehr Dissens – das ist doch die Beobachtung, die man machen muss – und immer weniger Konsens. Probleme werden deshalb nicht gelöst, weil sich die Regierungsparteien nicht mehr einigen können. Das drückt sich auch darin aus, dass die Wähleranteile der Bundesratsparteien seit Bestehen der Zauberformel ständig sinken; von 85 Prozent im Jahre 1959 auf nunmehr noch knapp 69 Prozent. Der Machtzerfall der Bundesratsparteien, verbunden mit dem Zerfall der politischen Übereinstimmung, wirft viel eher die Frage auf, ob diese Parteien überhaupt noch zusammen regieren wollen und sollen. Wer das nicht mehr will, kann aber bereits unter dem heutigen System ohne weiteres aus der Regierung austreten, es können sich wenn nötig neue Koalitionen bilden. Dafür braucht es keinen Systemwechsel. Es wäre eine Illusion zu glauben, der schwindende politische Konsens könnte durch Einführung eines Konkurrenzmodells behoben werden – das Gegenteil würde eintreffen.

Ich sehe einen anderen Weg zur Behebung dieser institutionellen Krise: Es braucht eben neue politische Kräfte mit neuen Ideen.

Aus diesen Gründen lehnt die grüne Fraktion grossmehrheitlich beide Initiativen ab.

Zuletzt noch zum weiteren Vorgehen: Mit unserer Haltung möchten wir nicht zum Ausdruck bringen, dass wir mit unserem heutigen System einverstanden sind und dass wir keinen Reformdruck spüren; das ist nicht der Fall. Aber wenn Sie heute diesen beiden Initiativen zustimmen, machen Sie einen Schritt Richtung Konkurrenzsystem – das ist ganz klar. Es geht nicht nur darum, wie Herr Jaeger gesagt hat, dass man nun die Möglichkeit hat, über ein neues Regierungssystem nachzudenken. Dieses Nachdenken erfolgt bereits, ausgelöst durch die beiden Initiativen Petitpierre und Rhinow. Die ständerätliche Kommission ist an der Arbeit, und es gibt den Bericht Eichenberger – es wurde bereits darauf hingewiesen –: Dort sind verschiedene Modelle ausgelegt. Wenn Sie heute diesen

beiden Initiativen zustimmen, dann haben Sie mit Blick auf diese Diskussion doch ganz eindeutig ein Gewicht gesetzt, indem Sie sagen, in diese Richtung müsse die Reform gehen. Wir sind aber der Meinung, dass dies eben die falsche Richtung ist.

Ich bitte Sie, beide Initiativen abzulehnen.

**Frau Stamm** Judith: Im Namen der CVP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger keine Folge zu geben. Wir tun dies vor allem aus arbeitsökonomischen Gründen. Wie Sie wissen – es wurde schon mehrmals erwähnt –, wurde aufgrund der Vorstösse Rhinow und Petitpierre der Ständerat als Erstrat für die Regierungsreform, der Nationalrat als Erstrat für die Parlamentsreform bezeichnet. Sie wissen auch, dass der Bundesrat eine Expertenkommission eingesetzt hat, welche diese Probleme bearbeitet. Auch die Expertengruppe hat ein Modell D eines Konkurrenzsystems erarbeitet.

Der Ständerat hat dem Bundesrat nun den Auftrag gegeben, alle Modelle weiter zu bearbeiten. Bundesrat und Ständerat treiben die Arbeit in enger Zusammenarbeit mit der Expertenkommission voran. Deshalb schliesst sich die CVP der Meinung der Staatspolitischen Kommission an, es seien nun die Ergebnisse dieser Arbeiten abzuwarten.

Wir beklagen uns immer, dass wir nicht vorwärtskommen mit unseren Geschäften. Wir haben dem Ständerat die Regierungsreform als Erstrat übertragen. Lassen wir also den Ständerat seine Hausaufgaben machen und übernehmen wir die Resultate; dann können wir die verschiedenen Reformmodelle für unsere Regierung gemeinsam beurteilen. Sinnvoll scheint es der CVP, dem Bundesrat klar mitzuteilen, dass wir wünschen, dass das Konkurrenzmodell gleichwertig mit den anderen Modellen geprüft wird.

Auch wenn wir den parlamentarischen Initiativen nicht Folge geben, hindert uns das nicht daran, über das Konkurrenzsystem nachzudenken.

Die Vorredner haben vor allem auf die Auswirkungen auf die Volksrechte hingewiesen. Ich möchte Ihnen persönlich als Denkanstoss mitgeben, sich auch über die Stellung der einzelnen Parlamentarierin und des einzelnen Parlamentariers Gedanken zu machen. Das Konkurrenzsystem bedarf einer starken Fraktionsdisziplin und eines häufigen Fraktionszwanges. Ich mache Sie darauf aufmerksam, dass hier ein grosses Konfliktpotential liegt zwischen der Politikerin und dem Politiker, der bzw. die nach bestem Wissen und Gewissen entscheiden sollte, und der Fraktionsdisziplin, dem Fraktionszwang. Lesen Sie – vielleicht in den Ferien – das Buch der deutschen Bundestagsabgeordneten Hildegard Hamm-Brücher «Der Politiker und sein Gewissen». Sie legt diese Problematik aus reicher Erfahrung im Deutschen Bundestag dar.

Ich bitte Sie also, den Initiativen Vollmer und Jaeger keine Folge zu geben, aber das Kommissionspostulat zu unterstützen.

**Präsident:** Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi beantragt, den beiden Initiativen keine Folge zu geben und das Postulat zu überweisen.

**M. Guinand:** Le groupe libéral approuve les conclusions de la commission et votera le postulat présenté. Nous considérons que la question de la réforme du système gouvernemental est une question urgente qui devrait avoir la plus grande priorité. La situation actuelle n'est plus tenable. Il est superflu de démontrer la surcharge du Conseil fédéral et le cumul des charges que doivent assumer nos conseillers fédéraux. On est malheureusement conduit à avoir toujours plus le sentiment qu'il existe bien sept conseillers fédéraux mais de moins en moins de Conseil fédéral, même si, après le 18 mai, les médias ont relevé qu'enfin le Conseil fédéral gouvernait. C'est vrai qu'il a pris, ce jour-là, une décision historique, mais il n'a pas su ou pu la présenter comme telle. Parce qu'un membre du gouvernement devait rapidement quitter la capitale, le Conseil fédéral a renoncé à faire un communiqué, pensant pouvoir garder la décision secrète pendant deux jours. Résultat, la décision a dû faire l'objet d'un communiqué urgent de la Chan-

cellerie en fin de journée. Où était le gouvernement ce jour-là? C'est le mérite de MM. Petitpierre et Rhinow d'avoir proposé une réforme du gouvernement. C'est le mérite du Conseil fédéral d'avoir entrepris de faire étudier des modèles de réforme. Les initiatives parlementaires Vollmer et Jaeger sont venues après coup. Elles demandent aussi une réforme du système gouvernemental, mais souhaitent que l'on étudie un système de concurrence.

Les libéraux sont favorables à l'étude de formules allant dans ce sens. Le système de coalition et de consensus, qui avait fait ses preuves jusqu'ici, s'essouffle aujourd'hui de manière inquiétante. Le débat que nous aurons la troisième semaine dans ce Parlement sur le programme de législature en donnera un nouvel exemple. Il faut donc chercher de nouvelles voies et envisager sérieusement l'idée d'une alternance du pouvoir, même si une telle formule n'est pas sans poser de délicates questions dans notre système fédéraliste et de démocratie directe.

On pourrait donc être tenté de donner suite aux initiatives qui sont en discussion. Nous ne le ferons pas parce que le postulat proposé nous paraît préférable et permet de respecter la procédure en cours. Il s'agit en effet de laisser le Conseil des Etats saisi de l'initiative parlementaire Rhinow, et le Conseil fédéral poursuivre les travaux entrepris. Mais dans le cadre de la poursuite de ces travaux, il nous paraît primordial que dans les différents modèles proposés au Conseil fédéral le modèle fondé sur la concurrence soit examiné avec la même priorité que les modèles fondés sur l'élargissement du système gouvernemental actuel.

En acceptant le postulat, on laisse toutes les portes ouvertes, on manifeste notre volonté de dépasser une simple adaptation de nos structures actuelles, et on laisse au Conseil fédéral la possibilité de tenir compte des suggestions et propositions que contiennent les initiatives Vollmer et Jaeger qu'il n'est pas besoin d'approuver ce matin.

**Seiler** Hanspeter: Ich bedaure, dass man diese Vorlagen, die an sich einen bedeutungsvollen Problembereich unseres Staates betreffen, so kurzfristig und überraschend traktandiert hat. Die Gefahr einer zuwenig seriösen Beratung in diesem Saal ist daher nicht ganz auszuschliessen. Ich nehme an, dass unsere Fraktion nicht die einzige ist, die dazu noch nicht konkret Stellung genommen hat.

Trotzdem halte ich fest, dass auch aus der Sicht der Schweizerischen Volkspartei ganz generell eine Reform unseres Regierungssystems dringend nötig ist. Wir leben in einer schnelllebigen Zeit, in der sich der Entwicklungsrhythmus ständig beschleunigt. Diesem Wandel und diesen Veränderungen können sich auch der Staat und seine Institutionen nicht verschliessen. Der Staat muss bereit sein, zumindest auch in seiner organisatorischen Ausgestaltung den neuen und komplexeren Herausforderungen zu begegnen. Wir können und dürfen nicht mit einem Regierungssystem aus dem letzten Jahrhundert ins dritte Jahrtausend einsteigen.

Wir haben deshalb mit Interesse vom Bericht Eichenberger Kenntnis genommen, in dem fünf Modelle einer möglichen Regierungsreform dargestellt werden. Allerdings sind diese Modelle im Moment noch nicht konkret ausgestaltet, und die Auswirkungen sind auch noch nicht klar dargelegt. Es wird Aufgabe des Bundesrates sein, dem Parlament möglichst bald konkrete Vorschläge zu unterbreiten.

Selbstverständlich sind auch wir der Meinung, dass die Volksrechte bei keinem dieser Modelle unverhältnismässig eingeschränkt werden dürfen. Wir meinen deshalb, dass alle Modelle in aller Offenheit und gleichwertig geprüft werden sollen.

Wir unterstützen deshalb das Postulat der Staatspolitischen Kommission, in dem der Bundesrat eingeladen wird, das Modell des parlamentarischen Regierungssystems gleichwertig und gleichzeitig mit den anderen Modellen zu prüfen. Den parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger Folge geben hiesse, zwei Rosinen aus einem Kuchen herauszupicken und gesondert zu behandeln. Das wäre nun wirklich eine nicht sehr effiziente Kommissions- und Parlamentsarbeit.

Wir beantragen Ihnen deshalb, den parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben und das Kommissionspostulat zu überweisen.

**Meier Samuel:** Namens der LdU/EVP-Fraktion darf ich Ihnen beliebt machen, den beiden zur Diskussion stehenden parlamentarischen Initiativen Folge zu geben.

Bei der ganzen Diskussion um die Reform des Regierungssystems steht das Modell des Konkurrenzsystems natürlich noch immer zur Diskussion, auch gemäss dieser schon zitierten Studiengruppe Eichenberger. Ich möchte aber behaupten – nachdem ich meine Vorredner gehört habe –, dass es im Moment das ungeliebte Kind dieser Familie der neuen Vorschläge ist.

Unsere Fraktion ist demgegenüber überzeugt, dass eine Diskussion im Sinne der parlamentarischen Initiativen Jaeger und Vollmer heute notwendig ist, dass sie in unsere Zeit hineingehört und dass eine Diskussion in dieser Richtung für die Zukunft wegweisend ist. Es geht jedenfalls nicht an, dass wir heute schon die Idee dieser beiden Initiativen begraben.

Die Haltung unserer Fraktion begründe ich wie folgt: Wenn wir in die unmittelbar vergangene Zeit, auf das Funktionieren unseres heutigen Konkordanzsystems zurückschauen, kommt bei uns immer wieder ein relativ ungutes Gefühl auf. Wir sehen, dass die Konsensfähigkeit bei uns leidet, dass sie praktisch nicht mehr existiert, dass die Konsensfindung unter den verschiedenen Regierungsparteien, sprich Bundesratsparteien, welche gemäss unserer Zauberformel die Regierung stellen, sehr schwierig geworden ist. Einer meiner Vorredner hat gesagt, diese bemühten sich nicht mehr um eine Konsensfindung, sondern es bestehe ein Dissens unter ihnen. Ich würde behaupten, dass sich unser heutiges System in einem sehr, sehr labilen Gleichgewicht befindet, wobei es erst noch fraglich ist, ob es überhaupt ein Gleichgewicht ist.

Ich bin – zusammen mit meiner Fraktion – überzeugt, dass es auch im Lager dieser Bundesratsparteien, die gemäss der Zauberformel unsere Regierung stellen, Befürworter und Sympathisanten für eine Wende zu einem neuen Regierungssystem gibt. Das haben wir auch aus der jetzigen Debatte herausgehört.

Zum Instrumentarium der direkten Demokratie: Hier ist immer wieder angeführt worden, dass wir in dieser Hinsicht mit einem Abbau zu rechnen hätten und dass mit der Einführung eines Konkurrenzsystems das Instrumentarium der direkten Demokratie eingeschränkt würde. Dem muss nicht notwendigerweise so sein; das haben auch die Initianten an dieser Stelle begründet. Ich kann Ihnen ein Beispiel bringen: Wir haben doch heute in der Schweiz in gewissen Gemeinden, in gewissen Städten die Situation einer sogenannten rotgrünen Koalition. Das entspricht nichts anderem als einem parlamentarischen Regierungssystem, einem Konkurrenzsystem. Auch hier sehen wir, dass die Volksrechte nicht notwendigerweise eingeschränkt werden müssen, dass in derartigen Situationen in Städten und Gemeinden die Instrumentarien des Referendums und der Initiative sehr gut funktionieren.

Es geht mir und meiner Fraktion darum, dass wir uns Neuerungen gegenüber nicht verschliessen; es geht uns darum, Bestehendes zu überdenken, und es geht nicht zuletzt auch darum, Gutes durch eventuell Besseres zu ersetzen. Es ist uns ein Anliegen, die Diskussion über die Reform des Regierungssystems auf breitester Front zu führen und das Prinzip des Konkurrenzsystems nicht jetzt schon, beim heutigen Stand der Diskussion, über Bord zu werfen.

Grundsätzlich entspricht die parlamentarische Initiative Jaeger unseren Vorstellungen eines zukünftigen Regierungssystems. Aber auch die parlamentarische Initiative Vollmer zielt unseres Erachtens in die richtige Richtung.

Ich darf Sie zum Schluss bitten, diesen Initiativen der Kollegen Vollmer und Jaeger Folge zu geben.

**Präsident:** Herr Samuel Meier hat seine Redezeit nicht ausgenutzt, so dass ich die nötige Zeit habe, um ihm zu seinem Geburtstag gratulieren zu können. *(Beifall)*

**Steinemann:** Die Fraktion der Auto-Partei unterstützt die Schlussfolgerungen der Kommission, dass wir eine Regierungsreform brauchen. Das Ziel einer solchen Regierungsreform muss es aber sein, ein führungsstarkes Gremium als oberste Landesbehörde zu haben. Als erstes müssen deshalb führungschwache Bundesräte durch Personen ausgewechselt werden, welche dem immer grösser werdenden Druck der Medienszene widerstehen können. Als Beispiel nennen wir das überstürzte Gesuch um Beitrittsverhandlungen an die EG, welches nicht etwa Führungsstärke dokumentiert, sondern nichts weiter als eine Abgabe der Verantwortung an ein übergeordnetes Gremium ist.

Die Mehrheit des Schweizervolkes denkt und wählt bürgerlich. Also muss die Regierung dieses Landes bürgerlich sein. Solange aber die Sozialdemokraten in der Regierung sitzen, sich dieser Verantwortung rühmen, gleichzeitig aber nichts unterlassen, um ihre fundamentaloppositionellen Forderungen durchzusetzen, kann keine Regierungsreform Erfolg haben. Wir wissen, dass wir mit der Forderung, dass sich die Sozialisten aus der Regierung verabschieden müssten – und weil wir einer zu hundert Prozent bürgerlichen Regierung das Wort reden – auch das Risiko eingehen, dass eines Tages eine sozialistische Regierung zum Zuge kommen könnte. Aber dann wissen wir wenigstens, wer die Verantwortung für den jeweiligen Zustand der Schweiz trägt.

Die Auto-Partei-Fraktion beantragt Ihnen, den drei Anträgen der Staatspolitischen Kommission zuzustimmen, und sie fordert den Bundesrat damit auf, nicht nur andere Konkordanzsysteme als Alternative zu prüfen, sondern in erster Linie parlamentarische Regierungssysteme, bei denen die direkte Demokratie mit ihren Volksrechten aber in keiner Weise geschmälert werden soll.

**M. Darbellay, rapporteur:** Tous les groupes à l'exception de celui des indépendants et du Parti évangélique acceptent les conclusions de la commission. Les deux auteurs de l'initiative ont cependant essayé de minimiser la portée de leurs propositions. Il est donc bon de rappeler que les deux demandent que l'on procède à une modification de la constitution et des lois de manière à remplacer le système de concordance que nous connaissons aujourd'hui par un système concurrentiel. Si l'initiative Vollmer reste assez générale, l'initiative Jaeger donne déjà des précisions qu'il est bon de rappeler.

La révision devra notamment introduire les éléments suivants: le droit du Parlement de renverser le gouvernement, le droit du Conseil fédéral de poser la question de confiance – le vote négatif entraînant la chute du gouvernement – et le droit du Conseil fédéral de dissoudre le Parlement. Vous voyez que ce serait un changement absolument fondamental par rapport à ce que nous connaissons! La commission n'était pas prête à l'accepter d'emblée. Vous avez entendu les arguments exposés à cette tribune. Par contre, nous avons tenu compte du fait qu'une commission du Conseil des Etats saisie du projet a demandé un rapport au Conseil fédéral. Le Groupe de travail Eichenberger a présenté cinq modèles différents parmi lesquels la variante D traite spécialement du passage au système parlementaire ou concurrentiel. J'émet un petit regret relatif au rapport du Conseil fédéral qui indique qu'il faut traiter en priorité les modèles correspondant à nos habitudes politiques, mais que le projet D – j'allais dire le «système D» – mérite également d'être approfondi. La commission demande que cette variante soit étudiée parallèlement aux autres. Nous ne voulons pas, en acceptant les propositions faites ou les initiatives présentées, donner la priorité à ce système concurrentiel. Par contre, nous ne voulons pas non plus le laisser de côté. C'est pourquoi nous estimons que le processus mis en place: étude par le Conseil fédéral, examen par le Conseil des Etats et transmission automatique au Conseil national où nous aurons l'occasion de nous prononcer, doit être maintenu. En revanche, nous souhaitons que cette variante D soit étudiée parallèlement aux autres. C'est dans ce sens que nous proposons le postulat.

Comme la plupart des groupes sont d'accord avec ces conclusions, j'invite simplement l'ensemble des parlementaires à repousser les deux initiatives et à accepter le postulat.

**Fritschi** Oscar, Berichterstatter: Um die Stellungnahme der Kommission einleitend zusammenzufassen: Die Kommission ist nicht einfach auf den Status quo fixiert und jeder Reform von vornherein abhold. Ohne auf Europa oder Europakompatibilität wie das Kaninchen auf die Schlange Boa zu starren, ist sie durchaus der Meinung, dass ein Regierungssystem, das aus dem letzten Jahrhundert stammt, er verdient, dass überprüft wird, ob eine Generalrevision nötig ist. Es verdient das, auch wenn ich mir – das als persönliche Bemerkung – sehr wohl vorstellen kann, dass nach getätigter Diskussion keineswegs alles Bisherige als gewogen und zu leicht befunden wird.

Die Kommission will eine offene Prüfung der verschiedenen Modelle zur Regierungs- respektive zur Parlamentsreform. Sie will das rasch, und sie will das, ohne dass zwischen Modellen vorentschieden wird, bevor diese im einzelnen konkretisiert sind und vor allem bevor Pro und Kontra vollständig auf dem Tisch liegen. Aus diesen Gründen hat die Staatspolitische Kommission, die am 25. Februar 1992 unter dem Präsidium von Frau Zölch getagt und beide Initianten angehört hat, folgenden Beschluss gefasst: Sie beantragt Ihnen, beiden parlamentarischen Initiativen keine Folge zu geben, dagegen ein Kommissionspostulat zu überweisen, das die Gleichwertigkeit der verschiedenen im Raum stehenden Modelle bei der Weiterbehandlung sicherstellt.

Auch die grosse Mehrheit der FDP-Fraktion – wenn ich das einflechten darf – teilt diese Meinung.

Ich gebe im folgenden die Begründung zu dieser Zusammenfassung und komme zuerst zur Ausgangslage. Beiden Initianten ist gemeinsam, dass sie nicht als erste auf das Stichwort Parlaments- und Regierungsreform gekommen sind. Um auf den letzten Schritt hinzuweisen: Der Ständerat hat 1990 der parlamentarischen Initiative Rhinow «Regierungsreform» Folge gegeben, hat zuerst einer Kommission und dann mittels einer Motion dem Bundesrat den Auftrag zur Weiterbearbeitung gegeben. Jetzt liegt die Federführung beim Bundesrat. Dieser hat Ende 1991 den jetzt bereits mehrmals genannten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe Eichenberger zu den Führungsstrukturen des Bundes abgeliefert. Der Zwischenbericht skizziert fünf Modelle, von denen einzelne nur eine Reform des Regierungssystems – also des Bundesrates – wollen, während andere auch das Parlament einbeziehen. Das Modell D dieses Berichts enthält genau das, was die Initiativen Vollmer und Jaeger wünschen. Es ist zuzugeben, dass der Bundesrat ein Begleitschreiben zu diesem Bericht an das Parlament verfasst hat, das aussagt, dass er das Modell D wohl einer gründlicheren Prüfung unterziehen wolle, dass er aber in erster Priorität jene anderen Modelle weiterbearbeiten möchte, die ebenfalls eine Reform anstreben, ohne aber das parlamentarische System als Ganzes umzustürzen. Um die Ausgangslage mit einem Ausblick bis Mitte Jahr abzuschliessen, sei erwähnt, dass der Bundesrat den Auftrag hat, diese Modelle weiter auszuarbeiten und zu konkretisieren; Ende Oktober 1992 soll ein Variantenentscheid gefällt werden.

Zu den Erwägungen der Kommission: Angesichts der Ausgangslage – das von den parlamentarischen Initiativen Vollmer und Jaeger Geforderte wird bereits geprüft – schien es einer Mehrheit der Staatspolitischen Kommission richtig, materiell jetzt nicht Stellung zu nehmen und diesen beiden Initiativen keine Folge zu geben. Der Beschluss fiel bei der Initiative Vollmer mit 8 zu 7, bei der Initiative Jaeger mit 13 zu 6 Stimmen. Die Kommission glaubt, dass es in der jetzigen Phase nicht zweckmässig wäre, das Modell eines parlamentarischen Regierungssystems entweder bereits auszuwählen oder dann bereits auszuschneiden, nachdem die Prüfung der Reformen auf breiter Basis im Gange ist und der Nationalrat als Zweitrat ohnehin mit den Ergebnissen dieser Prüfung des Ständerates konfrontiert werden wird.

Die Minderheit der Kommission ist der Meinung, man solle Folge geben, weil sie die Prüfung des Modells «Parlamentarisches Regierungssystem» mit besonderem Nachdruck vorantreiben will.

Einig sind sich Mehr- und Minderheit wieder darin, dass das Modell «Parlamentarisches Regierungssystem» gleichwertig mit den anderen Modellen weiterbehandelt werden soll. Nachdem der Bundesrat in seinem Begleitschreiben eher andere

Prioritäten setzt, möchte die Kommission zudem mit einem Postulat sicherstellen, dass Gleichwertigkeit erreicht wird. Eine Mehrheit der Kommission hat dabei noch ein Zusatzbegehren in dieses Postulat eingebracht: Da dem parlamentarischen System – zurückhaltend formuliert – zumindest das Risiko eines Abbaus der direkten Demokratie innewohnt, soll untersucht werden, wie das parlamentarische System mit den Volksrechten der direkten Demokratie – Initiative, Referendum usw. – kompatibel gemacht werden könnte.

Schliesslich noch zur Wertung: Zur Ablehnung beigetragen hat zweifellos auch, dass die parlamentarischen Initiativen nur die Schokoladenseiten des von ihnen beantragten parlamentarischen Regierungssystems zeigen. Es ist bereits erwähnt worden, dass eine unabdingbare Folge des Systemwechsels die Fraktionsdisziplin wäre, um nicht zu sagen der Fraktionszwang, weil die Aufrechterhaltung der Regierung von den Mehrheitsentscheiden des Parlaments abhängig würde. Die Zeiten, da die eidgenössischen Räte ohne Instruktionen stimmen, wären de facto vorbei. Zudem wäre eine Straffung der Parteienlandschaft unumgänglich, wobei man sich das nicht ohne eine Prozentklausel bei den Wahlen vorstellen könnte. Denn nur eine weniger stark parzellierte Parteienlandschaft würde eine Regierung garantieren, die nicht alle paar Monate als Folge wechselnder Parlamentsmehrheiten zu stürzen droht. Uebrigens haben wir die Hoffnung, dass hier sogar Herr Jaeger mit uns einverstanden ist: dass nämlich dieser Punkt einer sorgsamsten Ueberprüfung bedarf – damit Herr Jaeger mit seinem eigenen Vorstoss nicht sich bzw. seine Partei plötzlich wegrationalisiert.

Wenn man diese Kehrseite der Medaille sieht, sind wir in der Meinung bestärkt, es sei sinnvoller, auf dem Weg der offenen Prüfung mehrerer Varianten mit Vor- und Nachteilen weiterzufahren – und nicht aufgrund eines Vorstosses, der nur die Vorteile der von ihm suggerierten Lösung enthält.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen deshalb vor, beiden Initiativen keine Folge zu geben, um nicht Wasser in den bereits fließenden parlamentarischen Rhein respektive Eulen ins bereits tätige politische Athen zu tragen; umgekehrt aber empfiehlt sie, das Postulat zu überweisen.

**Vollmer:** Ich danke für die Diskussion. Ich habe fast ein bisschen die Hoffnung, dass auch bei Ablehnung unserer Initiativen ein Stück von dem, was unser Anliegen war, in der politischen Diskussion bleiben wird. Ich möchte mich aber hier in dieser kurzen Erklärung doch ganz klar gegen einzelne Äusserungen abgrenzen. Bei der Intention unserer Initiativen spielte nie auch nur der geringste Gedanke daran eine Rolle, etwas gegen die direkte Demokratie zu unternehmen. Diese Vorstösse haben keine Schlagseite gegen die direkte Demokratie; sie wollen die Demokratie nicht wegreformieren. Die Kommissionsmehrheit selber beweist mit ihrem Postulat, dass es offenbar möglich ist, Elemente eines parlamentarischen Regierungssystems in unser Staatswesen so einzubauen, dass die direktdemokratischen Elemente – auf die wir heute stolz sind und die im Gegenteil noch ausgebaut werden müssen – durchaus weiterhin Bestand und Platz haben.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten: Machen Sie die Demokratiefrage nicht zum Entscheidungskriterium über die durch diese beiden Initiativen aufgeworfene Frage.

**Jaeger:** Diese Diskussion zeigt ganz klar das Dilemma, in dem Sie und wir alle offenbar stecken. Wir wollen reformieren; wir kennen einige Modelle; wir wissen, dass das Konkurrenzmodell eines dieser Modelle ist und dass es sicher innovativ ist. Ich bin mir aber bewusst, dass es um politische Besitzstände geht und dass fast ein Tabu gebrochen wird, wenn diese Frage angerührt wird. So kommt es dazu, dass Sie einerseits sagen: Jawohl, wir wollen die Reformen prüfen, jawohl, auch dieses Konkurrenzmodell muss mit in die Prüfung. Aber gleichzeitig bringen Sie zum Ausdruck, dass dieses Modell eigentlich doch Ihr unliebstes Kind ist. An sich ist das ein natürlicher Prozess.

Etwas aber möchte ich Ihnen, Herr Andreas Gross, noch sagen. Sie haben mir – pikanterweise nur mir – vorgeworfen, ich wolle die direktdemokratischen Einrichtungen abbauen. Das

möchte ich in aller Form bestreiten. Ich habe ein völlig unge-  
trübtes Verhältnis zu Initiative und Referendum; das habe ich  
seit vielen Jahren bewiesen. Ich werde auch weiterhin dafür  
kämpfen, dass uns diese Instrumente erhalten bleiben. Eines  
aber muss ich Ihnen entgegenhalten: Es ist nicht zwingend,  
das Konkurrenzmodell zu wählen und gleichzeitig die direkt-  
demokratischen Instrumente aufzuweichen, einzuschränken  
oder gar zu beseitigen. Das stimmt nicht. Diese Logik, das  
müssen Sie zugeben, ist falsch. Herr Gross, Sie haben selber  
bewiesen, dass Sie diese Meinung gar nicht teilen. Denn Sie  
waren es, der in der Kommission vorgeschlagen hat, man  
solle das Konkurrenzmodell aufgrund eines Postulates prü-  
fen, unter möglichster Wahrung der direktdemokratischen In-  
stitutionen. Wenn Sie dies in der Kommission vorschlagen,  
nehme ich an, dass Sie ebenfalls meine Auffassung vertreten.  
Deshalb, so meine ich, können wir der Vorprüfung dieser In-  
itiativen durchaus zustimmen.

#### *Initiative 90.249*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	116 Stimmen
Für den Antrag Vollmer (Folge geben)	14 Stimmen

#### *Initiative 91.428*

##### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Kommission (keine Folge geben)	111 Stimmen
Für den Antrag Jaeger (Folge geben)	9 Stimmen

#### **Ad 90.249**

##### **Postulat der Staatspolitischen Kommission Reform des Regierungssystems**

##### **Postulat de la Commission des institutions politiques Réforme du système gouvernemental**

18 décembre 1991 adressée à la commission du Conseil des  
Etats, ce modèle ne doit pas être relégué à l'arrière-plan par  
rapport aux modèles A à C, qui partent du système de concor-  
dance actuel. Par ailleurs, il convient d'examiner s'il y aurait  
moyen d'intégrer, au plan fédéral, des éléments du système  
gouvernemental parlementaire dans le système politique  
suisse de manière telle que la démocratie directe et les droits  
populaires qui y sont liés – initiative et référendum – ne soient  
non seulement pas limités, mais peut-être même étendus,  
grâce, notamment, à la mise en place de l'initiative législative.

##### *Schriftliche Erklärung des Bundesrates vom 9. März 1992*

Der Bundesrat ist bereit, das Postulat, das teilweise bereits er-  
füllt ist, entgegenzunehmen.

##### *Déclaration écrite du Conseil fédéral du 9 mars 1992*

Le Conseil fédéral est prêt à accepter le postulat qui est déjà  
partiellement réalisé.

##### *Ueberwiesen – Transmis*

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

#### *Wortlaut des Postulates vom 25. Februar 1992*

Der Bundesrat wird eingeladen, das Modell D (Parlamentari-  
sches Regierungssystem) des Zwischenberichtes der Arbeits-  
gruppe Führungsstrukturen des Bundes (AGFB) vom Novem-  
ber 1991 gleichwertig in die weitere Prüfung der Reform des  
Regierungssystems einzubeziehen. Entgegen der im Schrei-  
ben des Bundesrates an die Kommission des Ständerates  
vom 18. Dezember 1991 bekundeten Absicht soll dieses  
Modell gegenüber den Modellen A bis C, die vom heutigen  
Konkordanzsystem ausgehen, nicht in eine zweite Priorität zu-  
rückgestuft werden. Dabei ist auch zu prüfen, wie Elemente  
des parlamentarischen Regierungssystems so in das schwei-  
zerische politische System auf Bundesebene eingebaut wer-  
den können, dass die direkte Demokratie mit ihren Volksrech-  
ten – Initiative und Referendum – nicht geschmälert bzw. z. B.  
mittels der Einführung der Gesetzesinitiative sogar erweitert  
werden kann.

#### *Texte du postulat du 25 février 1992*

Le Conseil fédéral est prié d'intégrer le modèle D (système  
gouvernemental parlementaire) du rapport intermédiaire de  
novembre 1991 du groupe de travail «Structures de direction  
de la Confédération» (GSDC) dans les futurs travaux visant à  
examiner la réforme du système gouvernemental, en lui accor-  
dant la même priorité qu'aux autres modèles. Contrairement à  
l'intention du Conseil fédéral formulée dans la lettre du



## **Parlamentarische Initiative (Jaeger) Revision der Bundesverfassung. Parlamentarisches Konkurrenzsystem**

## **Initiative parlementaire (Jaeger) Révision de la Constitution fédérale. Institution du régime parlementaire**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	02
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.428
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.06.1992 - 08:00
Date	
Data	
Seite	742-754
Page	
Pagina	
Ref. No	20 021 216

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

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

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