

## **Parlamentarische Initiative Parlamentsreform**

### **Bericht der Kommission des Nationalrates**

vom 16. Mai 1991

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht über ein erstes Paket von Massnahmen zur Parlamentsreform und beantragen Ihnen, den vorgelegten Erlassesentwürfen zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen,

– die parlamentarische Initiative 89.251, Parlamentarische Initiativen. Behandlungsfristen (Ruf), als erfüllt abzuschreiben (N 24. 1. 1991);

– folgende parlamentarische Vorstösse abzuschreiben:

1990 P zu 89.239 Erhöhung der Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte (N 26. 9. 90, Kommission des Nationalrates)

1990 P 90.402 Sessionsdauer und -häufigkeit  
(N 5. 10. 90, Zbinden Paul)

1990 P 90.589 Schaffung eines parlamentarischen Führungsorgans  
(N 5. 10. 1990, Zölch)

16. Mai 1991

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Helmut Hubacher

### 1 Einleitung

#### 11 Anlass und Auftrag

Parlamentsreform ist eine dauernde Aufgabe. Dies wurde schon oft geschrieben und gesagt. Es wird bestätigt durch die Praxis: In den letzten 25 Jahren sind das Parlamentsrecht und das parlamentarische Verfahren häufig geändert worden. Eine wesentliche Bedeutung spielten die Untersuchungen der parlamentarischen Studienkommission "Zukunft des Parlaments" in den Jahren 1974 - 1978 (Schlussbericht im BBl 1978 II 996).

Unter dem Stichwort Parlamentsreform wurde im Nationalrat das Verfahren im Plenum durch eine zunehmend rigorosere Beschränkung der Redezeiten und eine Förderung der Schriftlichkeit gestrafft. Ausserdem wurden zwei neue ständige Kommissionen geschaffen und die Fragestunde wieder eingeführt. Durch Revisionen des Geschäftsverkehrsgesetzes wurden unter anderem die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen begründet und der Inhalt der persönlichen Vorstösse sowie das Verfahren der parlamentarischen Initiative definiert. Durch verschiedene Aenderungen des damaligen Taggelder- und heutigen Entschädigungsgesetzes wurden die Entschädigungen der Ratsmitglieder schrittweise erhöht bzw. der Teuerung angepasst und Fraktionsbeiträge geschaffen. Schliesslich erwähnen wir die Verselbständigung, den Ausbau und die Reorganisation der Parlamentsdienste.

Alle diese Reformen haben sicher dazu beigetragen, dass die Bundesversammlung die Geschäftslast bewältigen konnte, obwohl sich der Rhythmus der Gesetzgebung wesentlich beschleunigt hat und die Kontrollaufgaben ebenfalls stark zugenommen haben.

Diese Entwicklung wird weitergehen. Ausserordentlich schwierige und komplexe Probleme der heutigen Gesellschaft wie z.B. die Gentechnologie, der Umweltschutz und das Asylwesen sind zu lösen. Die Stellung der Schweiz in Europa und der Welt verändert sich dramatisch. Das Parlament muss hier zusammen mit dem Bundesrat eine Führungsrolle übernehmen. Viele Mitglieder der Bundesversammlung fühlen sich unter den heutigen Arbeitsbedingungen und angesichts der Doppelbelastung durch Beruf und Parlamentsmandat überfordert, den steigenden Erwartungen gerecht zu werden.

Vor diesem Hintergrund haben Nationalrat Petitpierre und gleichzeitig Ständerat Rhinow mit einer parlamentarischen Initiative eine neue Phase der Parlamentsreform verlangt. Sie betonen in ihrer Begründung, dass sie die bestehende institutionelle Ordnung nicht in Frage stellen, sondern im wesentlichen die Arbeitsmethoden des Parlamentes verbessern wollen. Insbesondere sollen die folgenden Anliegen geprüft und möglichst rasch realisiert werden:

- Die Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens
- die effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit
- die verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der Aussenpolitik
- die weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder
- die Möglichkeit, dass sich Bundesräte in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten von Chefbeamten begleiten und vertreten lassen können.

Ausserdem wünschen sie die Prüfung weiterer Fragen:

- die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen
- die volle Entlohnung von Parlamentsmitgliedern, die ihr Mandat vollamtlich ausüben, wobei ein nebenamtliches

- Mandat für andere Ratsmitglieder gleichzeitig möglich bleiben soll
- die differenzierte Behandlung der Geschäfte in beiden Räten.

Der Nationalrat und der Ständerat haben in der Herbstsession 1990 ohne Gegenstimmen beschlossen, den Initiativen Petitpierre bzw. Rhinow Folge zu geben (Amtl. Bull. N 1990 1624; S 1990 653). Die Büros der beiden Räte haben anschliessend die vorberatenden Kommissionen beauftragt, gemäss Art. 21<sup>quater</sup> GVG eine Vorlage auszuarbeiten.

## 12 Arbeitsweise der Kommissionen

Die Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates haben sich unverzüglich nach der Herbstsession 1990 an die Arbeit gemacht. Im Interesse der Effizienz und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, haben sie beschlossen, dass die nationalrätliche Kommission eine konkrete Vorlage zur Parlamentsreform erarbeiten soll, während sich die ständerätliche Kommission zuerst der Regierungsreform zuwenden sollte. Im Ständerat war ebenfalls in der Herbstsession 1990 eine Parlamentarische Initiative angenommen worden, welche eine umfassende Regierungsreform verlangt. Allerdings suchten die beiden Kommissionen von Anfang an eine enge Zusammenarbeit. Drei Mitglieder der ständerätlichen Kommission nahmen regelmässig an den Sitzungen der nationalrätlichen Kommission und ihrer Subkommissionen teil und alle Mitglieder der ständerätlichen Kommission wurden laufend über die Arbeiten in der nationalrätlichen Kommission informiert.

Mit diesem Bericht werden Aenderungen verschiedener Gesetze und Bundesbeschlüsse sowie des Reglementes des Nationalrates vorgeschlagen. Es wird Sache der ständerätlichen Kommission sein, die Aenderungen des ständerätlichen Ratsreglementes vorzuschlagen, die sie für nötig erachtet.

Die Kommission des Nationalrates hat beschlossen, rasch ein erstes Paket von Reformvorschlägen zu unterbreiten. Einerseits wird der Reformbedarf als dringlich beurteilt, andererseits soll ermöglicht werden, auf den Beginn der neuen Legislaturperiode Ende November 1991 einige Neuerungen in Kraft zu setzen, namentlich eine neue Organisation und Zusammensetzung der Kommissionen.

Die Kommission hat sich in drei Subkommissionen gegliedert, welche in den Monaten Januar bis März 1991 gleichzeitig arbeiteten. Die Subkommissionen unterbreiteten der Kommission ihre Berichte und Anträge, welche an zwei Sitzungen im April und Mai 1991 diskutiert und bereinigt wurden.

Die Kommission legte Wert auf eine frühzeitige Information über ihre Arbeiten. So wurden die Fraktionen, die Ratspräsidenten und der Bundespräsident bereits in der Frühjahrssession 1991 über den Stand der Diskussionen in den Subkommissionen orientiert. Ueber die Vorschläge der Subkommission, welche sich mit baulichen Massnahmen befasste, wurden Gespräche mit den Behörden der Stadt und des Kantons Bern, mit dem Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes und mit der Finanzdelegation geführt. Mit den Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen des Nationalrates sowie der Delegationen der Bundesversammlung bei europäischen Organisationen wurde anfangs Mai eine Aussprache über die vorgesehene Neugestaltung der Arbeit und Organisation der Kommissionen und Delegationen geführt.

### **13 Ausgangspunkt und Rahmen für die Vorschläge der Kommission**

Die Kommission ist von den Erfahrungen ihrer Mitglieder und anderer Ratsmitglieder ausgegangen. Die meisten bekunden Mühe, ihre Berufstätigkeit mit der Aufgabe als

Mitglied der Bundesversammlung zu vereinbaren. Dies zeigt sich etwa an der Schwierigkeit, Termine für Kommissions-sitzungen zu finden, Zeit für die Vorbereitung der Ge-schäfte und für Gespräche zu reservieren, sich die nötige Sachkunde zu verschaffen, um komplexe Probleme kritisch und kompetent beurteilen zu können. Zusätzliche Aufgaben wie die Mitgliedschaft in der Delegation der Bundesversammlung beim Europarat oder anderen interna-tionalen Organen, oder etwa in einer parlamentarischen Untersuchungskommission sind auf längere Zeit kaum zu verkraften.

Viele Ratsmitglieder haben das Bedürfnis, vermehrt Kon-takte mit Parlamentariern anderer Staaten zu pflegen. Dies ist nur sehr beschränkt möglich. Auch die Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern und die politischen Aktivitä-ten ausserhalb der parlamentarischen Sitzungen stehen mehr und mehr unter einem Zeitdruck. Es kommt immer wie-der vor, dass Ratsmitglieder zurücktreten, weil sie ihre Berufstätigkeit aus finanziellen oder anderen Gründen nicht soweit reduzieren können, dass ihnen genügend Zeit für das Parlamentsmandat bleibt. Andere fähige Schweize-rinnen und Schweizer lassen sich davon abhalten, für ein Parlamentsmandat zu kandidieren.

Diese Beobachtungen werden durch eine Untersuchung bestä-tigt, welche die beiden Politikwissenschaftler Riklin und Möckli durchgeführt haben <sup>1)</sup>. Sie stellen fest, dass ein Parlamentarier im Durchschnitt mehr als die Hälfte seiner Arbeitszeit für die Ausübung des Parlamentsmandates auf-wendet, so dass sie die Eidgenössischen Räte als "Halbberufsparlament" bezeichnen. Ein Parlamentarier widmet im Durchschnitt nur 36 Prozent seiner Arbeitszeit der nichtpolitischen Berufsarbeit, bezieht aber daraus 54 Prozent seines Erwerbseinkommens. Die Untersuchung zeigt auch auf, dass die Parlamentarier die parlamentarische Infrastruktur in verschiedenen Bereichen, etwa bezüglich

---

1) Alois Riklin/Silvano Möckli, Milizparlament, in: Das Parlament - "Oberste Gewalt des Bundes"? Fest-schrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Bern 1991, S. 145-164

Datenbanken, Büroräumen und Hilfe bei administrativen Arbeiten als ungenügend betrachten. Die beiden Autoren kommen zum Schluss, dass die Schweiz für ihr Halbberufsparlament einen sehr hohen immateriellen Preis bezahle, nämlich eine äusserst schmale Rekrutierungsbasis sowie eine verzerrte Repräsentation.

Die Kommission hält die Diskussion darüber, ob die Schweiz von einem Miliz- zu einem Berufsparlament übergehen solle, für wenig ergiebig. Auch ausländische Berufsparlamentarier üben vielfach Nebentätigkeiten aus. Hingegen nimmt die Kommission die Kritik am heutigen Parlamentsbetrieb ernst. Sie stellt fest, dass die dargestellten Schwierigkeiten der einzelnen Parlamentarier zu einer Schwächung des Parlaments als Staatsorgan führen. Dies zeigt sich etwa daran, dass die Bundesversammlung keinerlei Einfluss auf die Verhandlungen im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT genommen hat, obwohl diese die Interessen der Landwirte und der Konsumenten und die Schweizer Gesetzgebung wesentlich berühren.

Den Vorschlägen der Kommission ist ein äusserer Rahmen gesteckt. Schon aus dem Initiativtext geht hervor, dass die bestehende institutionelle Ordnung beibehalten werden soll. Dazu gehört namentlich das Regierungssystem, wonach der Bundesrat von der Bundesversammlung auf eine feste Amtszeit gewählt und nicht abberufen werden kann. Umgekehrt kann das Parlament während einer Amtsdauer nicht aufgelöst werden. Diese Tatsache wie auch die Konkordanzdemokratie, die eine Frucht des Referendumsrechts ist, führt zu einer hohen Stabilität trotz einer im Vergleich mit ausländischen Staaten geringen Fraktionsdisziplin. Der Parlamentsbetrieb wird dadurch wesentlich beeinflusst. Auch das Zweikammersystem soll nach dem Willen der Initiative nicht angetastet werden.

Auch aus zeitlichen Gründen sind den Vorschlägen der Kommission Grenzen gesetzt. Sie beschränkt sich in diesem ersten Paket auf Änderungen, die in kurzer Frist ver-

wirklicht werden können. Dies schliesst Verfassungsänderungen aus. Sie werden in einer zweiten Phase geprüft werden.

Im übrigen hat sich die Kommission frei gefühlt, auch grundsätzliche Aenderungen vorzuschlagen. Sie hat ihren Blick bewusst nicht primär auf das Verfahren im Plenum gerichtet. Im Nationalrat sind in den letzten Jahren zahlreiche Massnahmen ergriffen worden, um das Verfahren im Plenum zu straffen. Gerade bei der Redezeit ist man jetzt bei einem Minimum angelangt, das sinnvollerweise nicht mehr unterschritten werden kann.

#### 14 Ziele und Schwerpunkte der Parlamentsreform

Das Hauptziel der vorgeschlagenen Parlamentsreform ist die *Professionalisierung der Parlamentsarbeit*. Der Einfluss des Parlaments auf die Gestaltung der Politik soll verstärkt werden. Dies ist nur möglich, wenn die Arbeitsmethoden des Parlaments verbessert und die Sachkompetenz seiner Mitglieder erweitert werden.

Folgende Schwerpunkte stehen im Vordergrund:

##### 1. *Das Parlament soll ständig am Ball sein*

Viele Bürgerinnen und Bürger haben den Eindruck, die Bundesversammlung sei nur gerade während der Sessionen, also viermal drei Wochen im Jahr aktiv. Auch Mitglieder der Bundesversammlung beklagen sich oft, dass das Parlament zwischen den Sessionen nicht auf aktuelle Ereignisse reagieren könne, abgesehen von der aufwendigen Einberufung einer ausserordentlichen Session. Auch in anderer Hinsicht fehlt heute die Kontinuität. Vor allem die nicht-ständigen Kommissionen können erst aktiv werden, wenn ihnen vom Büro eine Vorlage zugewiesen wird, und sie beenden ihre Arbeit nach Abschluss der Vorberatung. Die Sachkompetenz von Mitgliedern ständiger Kommissionen wird



nicht genutzt, wenn immer wieder andere nichtständige Kommissionen mit der Vorberatung von Vorlagen im gleichen Bereich eingesetzt werden.

Die Kommission schlägt deshalb vor, dass ein System von ständigen Kommissionen geschaffen wird, die alle Bereiche der Bundespolitik abdecken. Die ständigen Kommissionen betreuen ihren Bereich kontinuierlich, beraten die anfallenden Vorlagen und können Initiativen ergreifen sowie Vorstösse einreichen. Sie tagen in einem regelmässigen Rhythmus und können zusätzlich einberufen werden, falls es die politische Lage erfordert. Nichtständige Kommissionen gibt es nur noch für Ausnahmefälle. Die Begrenzung der Amtsdauer der Kommissionsmitglieder wird aufgehoben, diejenige des Präsidenten auf 4 Jahre verlängert.

## *2. Intensive Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik*

Die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik verwischen zunehmend. Die Verordnungen und Richtlinien der EG und gewisse völkerrechtliche Verträge schaffen Recht, das in der Schweiz direkt anwendbar ist oder jedenfalls das Schweizer Recht beeinflussen. Dies bedingt, dass sich die Bundesversammlung am Zustandekommen der Beschlüsse in internationalen Organisationen und zwischenstaatlichen Verhandlungen beteiligen muss. Anderenfalls verliert sie einen Teil ihrer Gesetzgebungskompetenz und der politischen Einflussnahme.

Die Kommission will die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung und zum Abschluss der völkerrechtlichen Verträge nicht antasten. Hingegen schlägt sie einen intensiven Konsultationsprozess zwischen der zuständigen Kommission und dem Bundesrat bzw. der Verwaltung vor.

### *3. Verbesserungen des Zusammenwirkens beider Räte*

Häufig entsteht heute der Eindruck, dass die beiden Räte mehr neben- statt miteinander die gemeinsamen Gesetzgebungsaufgaben angehen. Die vorgesehene Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens, das auf maximal zwei Phasen begrenzt wird, soll das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren beschleunigen und zugleich die Zusammenarbeit zwischen den beiden Räten intensivieren. Die Gleichwertigkeit beider Räte wird dabei nicht angetastet.

### *4. Stärkere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit*

Die Führungsorgane des Parlaments sollen gestärkt werden. Soweit beide Räte betroffen sind, d.h. für Fragen der Gesamtplanung, der Kontakte mit dem Bundesrat und mit auswärtigen Parlamenten sowie die Bestimmung des Prioritätsrates soll die Koordinationskonferenz zuständig sein. Die Sessionsplanung soll in jedem Rat durch das Büro erstellt werden. Im Nationalrat sollen die Fraktionspräsidentenkonferenz und das Büro fusionieren, um bisherige Doppelspurigkeiten zu vermeiden. Die Büros sollen weiterhin den Kommissionen die Geschäfte zur Vorberatung zuweisen und ihnen neu dafür eine Frist setzen können.

### *5. Verbesserung der Arbeitsbedingungen*

Die Arbeitsbedingungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier müssen in verschiedener Hinsicht entscheidend verbessert und modernen Anforderungen angepasst werden.

Die Entschädigung soll wesentlich angehoben werden. Sie besteht aus einem Grundbeitrag von 80'000 Franken pro Jahr sowie aus Taggeldern von 400 Franken pro Sitzungstag. Dies ermöglicht jedem Parlamentarier, seine bisherige berufliche Tätigkeit entweder ganz aufzugeben oder doch erheblich zu reduzieren. Entsprechend wird erwartet,

dass er die Verpflichtungen aus seinem Parlamentsmandat den beruflichen Verpflichtungen vorzieht. Der Bund entrichtet ferner einen Beitrag an die Altersvorsorge und gewährt einen Ueberbrückungsbeitrag nach Ende des Parlamentsmandates.

Die Präsidenten und Vizepräsidenten der Räte und der ständigen Kommissionen sowie die Fraktionspräsidenten erhalten eine Funktionszulage.

Jedes Mitglied der Bundesversammlung kann einzeln oder gemeinsam mit anderen Ratsmitgliedern persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter anstellen. Diese sollen die Ratsmitglieder bei der Vorbereitung und Verarbeitung von Sitzungen oder im administrativen Bereich unterstützen. Dafür steht ein Kredit von maximal 60'000 Franken pro Ratsmitglied zur Verfügung.

In den Parlamentsdiensten müssen als Folge der dargestellten Reformen namentlich die Fachdienste für Kommissionen sowie der Personaldienst personell ausgebaut werden. Ausserdem hat die Kommission beschlossen, dass in den Parlamentsdiensten ein eigener Uebersetzungsdienst geschaffen werden muss. Er soll gewährleisten, dass die von parlamentarischen Organen und einzelnen Ratsmitgliedern sowie den Parlamentsdiensten produzierten Unterlagen rechtzeitig übersetzt werden. Ausserdem wünscht die Kommission, dass die Verhandlungen in allen Kommissionsitzungen simultan in die französische bzw. deutsche und allenfalls auch italienische Sprache übersetzt werden.

Jedes Mitglied der Bundesversammlung soll im Bundeshaus einen eigenen Arbeitsplatz haben, der mit modernen Arbeitsinstrumenten eingerichtet ist. Ausserdem benötigen die Organe des Parlaments zusätzliche Sitzungszimmer. Ferner müssen Arbeitsräume für die Mitarbeiter der Parlamentsdienste bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck sind vier Architekturbüros beauftragt worden, in einer Machbarkeitsstudie die Möglichkeiten für einen Anbau an das

Parlamentsgebäude oder einen Umbau der Flügel des Bundeshauses darzustellen.

## 15 Offene Fragen und weiteres Vorgehen

Die Kommission hat den grösseren Teil der von den Initianten Petitpierre und Rhinow aufgeworfenen Fragen behandelt. Sie hat aber bewusst auf Vorschläge verzichtet, die Verfassungsrevisionen nötig machen. Diese sollen in einer zweiten Phase geprüft werden. Schon heute lassen sich die folgenden Themen skizzieren:

- Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen. Dabei müsste geprüft werden, ob die betreffenden Kommissionssitzungen öffentlich durchgeführt werden müssten;
- Ausdehnung der Amtsdauer der Ratspräsidenten auf 2 oder 4 Jahre und Wahl von mehreren Vizepräsidenten;
- Vollständige Unterstellung der Parlamentsdienste unter das Parlament (z.B. Wahl des Generalsekretärs und der Mitarbeiter der Parlamentsdienste durch die Bundesversammlung oder Organe der Bundesversammlung);
- Beziehungen des Parlaments zur Öffentlichkeit.

Weitere Fragen werden sich möglicherweise durch die Arbeiten zur Regierungsreform und durch die Entscheide im Zusammenhang mit einer Annäherung der Schweiz an die EG ergeben.

## 2 Reform des Kommissionensystems

### 21 Das Kommissionensystem heute

Das Kommissionensystem der eidgenössischen Räte präsentiert sich heute als typisches Produkt eines längeren historischen Prozesses: seine Organisation weist keinen systematischen Aufbau auf; die Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Kommissionstypen (ständigen und nichtständigen Kommissionen, Legislativ- und Kontrollkommissionen) erfolgt zu einem guten Teil nicht nach transparenten und sachgerechten Kriterien.

Der Nationalrat kennt seit 1979 elf *ständige Kommissionen*. Drei davon haben bestimmte sachbereichsunabhängige *funktionale* Aufgaben zu erfüllen: die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (FK, GPK) sowie die Petitions- und Gewährleistungskommission (PGK). Den acht übrigen Kommissionen sind bestimmte *Sachbereiche* zugeteilt, in welchen sie überwiegend legislative Funktionen wahrnehmen. Die Arbeitsteilung nach funktionalen Kriterien erfolgt nicht konsequent: der PGK sind auch legislative Funktionen im Bereich des Justiz- und Rechtswesens zugewiesen; der Bereich der SBB unterliegt nicht wie alle übrigen Sachbereiche der Oberaufsicht der FK und GPK, sondern der Verkehrskommission. Zudem sind wichtige Sachbereiche der Bundespolitik nicht oder nicht genügend durch Legislativkommissionen abgedeckt: die PGK kann sich offensichtlich nicht allein um den ganzen weiten Bereich des "Justiz- und Rechtswesens" kümmern; die Wirtschafts- und Finanzpolitik bleibt verwaist, da die Wirtschaftskommission sich auf den Bereich der Aussenwirtschaft beschränkt.

Grosse Bedeutung hat in der parlamentarischen Praxis die Bestimmung erlangt, wonach "zur Prüfung von Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite" (Art. 15 Abs. 3 GRN) *nichtständige Kommissionen* bestellt werden. Da nicht alle Sachbereiche der Bundespolitik durch ständige Kommissio-

nen genügend abgedeckt sind, müssen in der Praxis - obwohl im Reglement nicht vorgesehen - auch für weniger bedeutsame politische Geschäfte (z.B. Vorprüfungen parlamentarischer Einzelinitiativen) häufig nichtständige Kommissionen gebildet werden.

Seit Beginn der laufenden 43. Legislaturperiode (Wintersession 1987 - Wintersession 1990) wurden im Nationalrat 57 *nichtständige Kommissionen neu gebildet*. Diesen Kommissionen sowie 33 weiteren, bereits früher bestellten nichtständigen Kommissionen wurden insgesamt 109 Geschäfte zugewiesen. Demgegenüber erhielten ständige Kommissionen 246 Geschäfte zugeteilt. Werden die Geschäfte nach Bedeutung in drei Kategorien eingereiht, so ergibt sich folgendes Bild:

	ständige K.	nichtständige K.
grössere Geschäfte	21	26
mittlere Geschäfte	72	19
kleinere Geschäfte	153	64

Trotz der viel kleineren Gesamtzahl behandelter Geschäfte haben also die nichtständigen Kommissionen mit einer grösseren Anzahl zugeteilter wichtiger Geschäfte ein erhebliches politisches Gewicht.

Das heutige Kommissionensystem hat vor allem den Vorteil, dass es den Fraktionen und einzelnen Parlamentariern einen grossen Spielraum gewährt bei der personellen Besetzung der Kommissionssitze. Wegen der grossen Zahl zu vergebender Sitze können die spezifischen Interessen einzelner Parlamentarier, der verschiedenen Regionen und Interessengruppen gut berücksichtigt werden. Das System dient vor allem denjenigen in der Regel langjährigen Parlamentariern, die sich dank ihres Einflusses in ihrer Fraktion ein "A la carte"-Menu interessanter Kommissionssitze zusammenstellen können.

Diesem Vorteil stehen folgende *Nachteile* gegenüber:

- die Vielzahl von nichtständigen Kommissionen verunmöglicht eine rationelle Zeitplanung der parlamentarischen Arbeit: die Kommissionen haben grosse Schwierigkeiten bei der Terminfestlegung, die Behandlung im Ratsplenum wird dadurch verzögert, die einzelnen Parlamentarier können ihre parlamentarischen bzw. beruflich-privaten Terminpläne nur schwer aufeinander abstimmen. Zudem sind viele Kommissionssitzungen auf eine Dauer von bloss zwei bis vier Stunden angelegt, was in keinem vernünftigen Verhältnis zum organisatorischen Aufwand für eine Kommissionssitzung steht (Reisezeiten!).
- die Wahrnehmung der Funktionen des Parlamentes leidet darunter, dass in wichtigen Sachbereichen der Bundespolitik spezialisierte parlamentarische Gremien (inkl. Stäbe) fehlen, die kontinuierlich alle Entwicklungen verfolgen und die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung permanent begleiten;
- die Kontinuität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit leidet unter dem Umstand, dass sich jede nichtständige Kommission zu Beginn ihrer Arbeit neu konstituieren und ihren Sachverstand sowie ihr Verfahren neu organisieren muss;
- das grosse Gewicht der nichtständigen Kommissionen fördert ein reaktives Parlamentsverständnis: das Parlament beschränkt sich im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die Ueberprüfung bundesrätlicher Vorlagen, überlässt somit die Regie im Gesetzgebungsprozess dem Bundesrat und ist kaum zu eigener Initiative fähig.

Bilanz: die Nachteile des heutigen Kommissionensystems überwiegen gegenüber dessen Vorzügen. Anzustreben ist eine Reform, die die genannten Nachteile beseitigt und trotzdem den Vorteil der Flexibilität des heutigen Systems weitmöglichst wahrt.

## 22 Frühere Diskussionen

In den eidgenössischen Räten haben sich nur sehr zurückhaltend ständige Kommissionen herausgebildet. Zuerst war dies der Fall für die Vorberatung *ständig wiederkehrender*, gleicher oder ähnlicher Geschäfte, wie z.B. der Voranschläge, Petitionen, Zolltarife oder Eisenbahnkonzessionen. Im 19. Jahrhundert mussten solche Kommissionen alljährlich neu gewählt werden, erst seit 1903 werden sie für die Dauer der ganzen Legislaturperiode bestellt. Der schwierigste Schritt war der Uebergang zu ständigen Kommissionen, die einen bestimmten Sachbereich einigermaßen kontinuierlich behandeln und dabei auch Eigeninitiative entwickeln. Als Beispiel sei die Kommission für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates erwähnt, die 1936 mit der Aufgabe geschaffen wurde, vom Bundesrat unterbreitete Vorlagen vorzubereiten und "vom Bundesrat (!) zur Entgegennahme von Mitteilungen über seine diplomatische Tätigkeit" einberufen zu werden (Sten. Bull. N 1936 876). Da es in diesem Bereich wenig eigentliche Vorlagen gibt und da der Bundesrat vorerst kein Bedürfnis für die Einberufung einer solchen Kommission verspürte, hatte die Kommission jahrelang praktisch nichts zu tun.

Als Folge der Mirage-Affäre wurden 1966/67 wurden im Zuge des *Ausbaues der Verwaltungskontrolle* unter anderem die Geschäftsprüfungskommissionen und ihr Sekretariat gesetzlich verankert und die Kompetenzen aller Kommissionen zur Befragung von Beamten und zum Beizug von Sachverständigen festgelegt. Ein weiterer wesentlicher Schritt zur Stärkung der Kommissionen war die 1972 erfolgte Schaffung eines verwaltungsunabhängigen Kommissionendienstes im Sekretariat der Bundesversammlung.

Die aus Mitgliedern beider Räte bestehende *Studienkommission "Zukunft des Parlamentes"* schlug mit ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 (BBl 1978 II 996) eine umfassende Parlamentsreform vor, deren *Kernstück der Uebergang zu einem System ständiger Kommissionen* war, wie



er mit diesem Bericht in ähnlicher Form erneut befürwortet wird. Die Kommission entschied sich mit 8:1 Stimmen für diesen Systemwechsel, verzichtete aber auf formulierte Vorschläge für Gesetzes- oder Reglementsrevisionen.

Der Bericht "Zukunft des Parlamentes" wurde in den Räten nicht diskutiert, wohl aber während der Sommersession 1979 in den Fraktionen, die den vorgeschlagenen Systemwechsel einhellig ablehnten. Die mit der Verwirklichung des Berichtes "Zukunft des Parlamentes" beauftragte Kommission des Nationalrates beschränkte sich in der Folge darauf, im Rahmen des bisherigen Systems die Aufgabenbereiche bestehender ständiger Kommissionen besser zu verteilen und die Schaffung von lediglich zwei neuen ständigen Kommissionen vorzuschlagen (Energiekommission und Kommission für soziale Sicherheit). Für die kommende Praxis bedeutsam sollte die Bestimmung werden, *dass für Vorlagen von besonderer politischer Bedeutung auch weiterhin Ad-hoc-Kommissionen gebildet werden sollten*. Der Nationalrat nahm die vorgeschlagene Revision seines Geschäftsreglementes am 27. September 1979 an, wobei 31 Ratsmitglieder sogar diese kleine Reform des Kommissionensystems ablehnten (Amtl. Bull. N 1979 983-1016, 1169-1173). Gegen eine Stärkung der ständigen Kommissionen wurde vor allem geltend gemacht, man wolle kein "Spezialisten- und Technokratenparlament", "wo Leute immer mehr von wenigem wissen, bis sie alles von nichts mehr wissen" (Amtl. Bull. N 1979 994). Man befürchtete auch, ständige Kommissionen könnten zu sehr ins Schlepptau der für dieselben Sachbereiche zuständigen Verwaltungsstellen geraten. Durch die Konzentration der parlamentarischen Arbeit auf ständige Kommissionen würden zunehmend wichtige politische Fragen der Diskussion im Plenum entzogen.

Bereits im Jahre 1982 befasste sich die mit der Realisierung des Berichtes "Zukunft des Parlamentes" beauftragte Kommission erneut mit dem Kommissionensystem. Einerseits

war ein überwiesenes Postulat zu prüfen, das die kleine Reform von 1979 rückgängig machen wollte, andererseits beklagten sich wiederholt ständige Kommissionen darüber, dass sie zu wenig und vor allem keine wichtigen Geschäfte zugewiesen erhielten. Nach einer Umfrage bei den Fraktionen kam die Kommission in ihrem Bericht vom 15. Juni 1984 (BBl 1984 II 961) zum Schluss, es wäre verfrüht, nach verhältnismässig kurzer Erfahrung die Reglementsbestimmungen über die Kommissionen bereits wieder zu ändern. In bezug auf die häufige Streitfrage, ob ein politisch bedeutsames Geschäft einer ständigen oder nichtständigen Kommission zugewiesen werden soll, kam die Kommission zur Auffassung, "dass dem Büro das Vertrauen entgegengebracht werden sollte, jeweils die im Einzelfall richtige Lösung zu finden" (BBl 1984 II 974).

Bei allen Diskussionen über das Kommissionensystem seit 1979 fällt auf, dass die Vorschläge der Studienkommission "Zukunft des Parlamentes" gar nie explizit als Anträge in Kommission oder Plenum aufgenommen wurden. Ihre Befürworter - als solche gaben sich z.B. zu erkennen: Erwin Akeret, Walther Hofer, Arnold Koller, Josi Meier, Rolf Weber - gingen offenbar davon aus, dass die Kompromisslösung von 1979 an und für sich die Verwirklichung eines Kommissionensystems ermöglicht hätte, das die Kommissionsarbeit weitgehend auf ständige Kommissionen verlagert. In der *Alltagspraxis des Büros* hatten jedoch im Einzelfall die Interessen bestimmter Kreise an Ad-hoc-Kommissionen häufig mehr Gewicht als längerfristige Ueberlegungen über die Rolle und Bedeutung von ständigen Kommissionen. Als Beispiele in der laufenden Legislaturperiode, die zu einigen Diskussionen Anlass gegeben haben, können vor allem die Zuteilung des Energieartikels und der "Neuen Eisenbahn-Alpentransversale" an Ad-hoc-Kommissionen statt an die Energie- bzw. Verkehrskommission genannt werden.

## 23 Kommissionensysteme im Ausland

Ein Vergleich der verschiedenen Parlamente zeigt, dass Stellung und Arbeitsweise ihrer Kommissionen entscheidende Kriterien sind für den Einfluss der Parlamente im politischen System ihres Landes. Dabei gilt offensichtlich die Regel: *je mehr sich die parlamentarische Arbeit auf ständige Kommissionen konzentriert, desto stärker ist die Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess.*

Die *Vereinigten Staaten von Amerika* haben den Kongress als starkes Gegengewicht zur starken Stellung des Präsidenten ausgestaltet. Das Parlament hat einen grossen Handlungsspielraum gegenüber Regierung und Parteien, da die USA - wie die Schweiz! - kein parlamentarisches Regierungssystem besitzen. Zudem verfügt die Exekutive in den USA über kein direktes Vorschlagsrecht; alle Gesetzesentwürfe müssen durch Parlamentarier eingebracht werden. *Die Macht des Kongresses ist vor allem die Macht seiner ständigen Kommissionen*; im 100. US-Kongress (1987-1989) waren es 22 im Repräsentantenhaus und 16 im Senat. Der grösste Teil der Arbeit wird dabei in Subkommissionen geleistet. Diese Kommissionen sichten alle in ihrem Fachbereich eingebrachten Gesetzesentwürfe; sie sichten die 10-20 Prozent mehrheitsfähigen Vorlagen aus und berichten darüber ans Plenum. Was in der Schweiz als Vorverfahren der Gesetzgebung meistens unter Regie des Bundesrates durchgeführt wird, unternehmen die Kommissionen des US-Kongresses in der Form von öffentlichen Hearings. Gewaltig präsentiert sich die Infrastruktur: für die Kommission für Energie und Handel des Repräsentantenhauses arbeiteten 1986 30 Beamte und 110 (zeitlich begrenzte) Angestellte; sie verfügte über "investigative funds" von 4,5 Mio Dollar.

Die meisten *europäischen Staaten* mit einer längeren parlamentarischen Tradition verfügen heute über ein System ständiger Kommissionen, die den grössten Teil der Gesetzesvorberatung übernehmen. Meistens ist die Möglich-

keit vorgesehen, eine nichtständige Kommission zur Vorbereitung eines z.B. besonders komplexen Gesetzesentwurfes zu bestellen; in der Praxis wird jedoch von dieser Möglichkeit nur sehr selten Gebrauch gemacht (z.B. im schwedischen Reichstag seit 20 Jahren nie; im deutschen Bundestag letztmals in der Legislatur 1972-1976 zur Vorbereitung einer umfassenden Strafrechtsreform). Die Zahl der ständigen Ausschüsse liegt in der Regel zwischen 12 (italienischer Senat) und 25 (österreichischer Nationalrat).

Einen aufschlussreichen Spezialfall bildet *Frankreich*. Die Verfassung der 5. Republik von 1958 hat die Zahl der ständigen Kommissionen jeder der beiden Kammern auf sechs beschränkt; dies mit der erklärten Absicht, im Rahmen der von General De Gaulle erstrebten Gewichtsverlagerung von der Legislative hin zur Exekutive das Parlament zu schwächen.

Das House of Commons von *Grossbritannien* hat im Gegensatz zum üblich gewordenen "Arbeitsparlament" den klassischen Typus des "Redeparlamentes" beibehalten; die Oeffentlichkeits- und Aufsichtsfunktion des Parlamentes ist wichtiger als die Gesetzgebungsfunktion. Die "Standing Committees" spielen daher eine relativ unbedeutende Rolle; sie sind nicht fachlich spezialisiert (als Bezeichnung tragen sie die Buchstaben A - G!) und erhalten die Vorlagen nach jeweils freier Arbeitskapazität zugeteilt.

## 24 Zielsetzungen einer Reform des Kommissionensystems

### 241 Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes

Wie bereits vor 12 Jahren durch die Studienkommission "Zukunft des Parlaments" wird heute erneut vorgeschlagen, alle Sachbereiche der Bundespolitik durch ständige parlamentarische Kommissionen betreuen zu lassen. Zentral für

diesen Systemwechsel sind zwei konkrete Aenderungen am heutigen Kommissionensystem:

1. Es werden neue ständige Kommissionen gebildet für diejenigen Sachbereiche, die heute nicht oder nur ungenügend abgedeckt sind (zu den Details siehe Ziff. 102, Kommentar zu Art.15 Abs.1-2 GRN).
2. Nichtständige Kommissionen sollen nur noch ausnahmsweise, z.B. bei Ueberlastung einer ständigen Kommission bestellt werden (vgl. Ziff. 102, Kommentar zu Art. 15a GRN).

Die kontinuierliche Betreuung aller Sachbereiche der eidgenössischen Politik durch ständige Kommissionen und ihre Sekretariate ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die dem Parlament verfassungsmässig zustehende Stellung gegenüber Bundesrat und Verwaltung gestärkt wird und damit das Parlament die massiv gestiegenen Anforderungen besser erfüllen kann:

- a. Ständige Kommissionen sind Voraussetzung für eine *aktivere Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess*. Die kontinuierliche Verfolgung aller Entwicklungen in einem bestimmten Sachbereich ermöglicht es, als Kommission neue Probleme rechtzeitig aufzugreifen und mit entsprechenden Anregungen an Bundesrat und Verwaltung heranzutreten. Ist der Bundesrat ausnahmsweise nicht bereit, in der von der Kommission gewünschten Frist und Form Lösungsvorschläge auszuarbeiten, so hat die Kommission mit dem Instrument der Kommissionsinitiative (Art. 8<sup>quinquies</sup> Abs. 5 GVG) die Möglichkeit, auch ohne Bundesrat zu legiferieren. Sie kann dazu auf die parlamentseigene Verwaltung oder direkt auf die Bundesverwaltung (Art. 21<sup>quater</sup> Abs. 2 GVG) zurückgreifen.

Eine aktivere Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess braucht keineswegs ein Ansteigen der Ge-

setzesproduktion zu bedeuten; ständige Kommissionen haben die Instrumente in der Hand, um zuhanden des Ratsplenums - notfalls auch ohne Bundesrat - einen Abbau der Regelungsdichte vorzuschlagen, wenn sie dies wollen.

b. Ständige Kommissionen sind Voraussetzung für einen *grösseren Einfluss des Parlamentes auf das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren*. Seit Ende des letzten Jahrhunderts ist der vorparlamentarische Abschnitt des Gesetzgebungsverfahrens stetig ausgebaut worden; durch diese Entwicklung haben Bundesrat und Verwaltung, die dieses Verfahren leiten, und die im Vernehmlassungsverfahren einbezogenen Interessengruppen und Kantone auf Kosten des Parlamentes erheblich an Einfluss auf die Gesetzgebung gewonnen. Diese Entwicklung ist nicht nur negativ zu werten und es wird hier auch nicht etwa eine formelle Beteiligung parlamentarischer Kommissionen am Vernehmlassungsverfahren befürwortet, was schon die Studienkommission "Zukunft des Parlamentes" als Verstoss gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung ablehnte. Indem aber ständige Kommissionen den Gang des Vorverfahrens verfolgen, erhalten sie die Möglichkeit, Bundesrat und Verwaltung Anregungen zu vermitteln. Dies wird in der Regel in Form informeller Kontakte geschehen; sollte der Bundesrat allenfalls wesentlichen Wünschen einer Kommission nicht Folge leisten, z.B. durch Verzögerung der Erfüllung parlamentarischer Gesetzaufträge (überwiesene Motionen), so hat eine Kommission mit dem Mittel der Kommissionsinitiative die Möglichkeit, die Regie selbst zu übernehmen.

c. Ständige Kommissionen sind Voraussetzung dafür, *dass das Parlament das nachparlamentarische Rechtsetzungsverfahren besser im Auge behält*. Das Parlament delegiert laufend Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, hat aber nicht genügend wirksame Instrumente zur Hand, um die Tätigkeit des Bundesrates im delegierten

Rechtsetzungsbereich zu verfolgen und gegebenenfalls erteilte Delegationen zurückzunehmen. Das Mandat nichtständiger Kommissionen erlischt nach Verabschiedung eines Erlasses durch das Parlament; ständige Kommissionen hingegen haben die Möglichkeit, den weiteren Fortgang der Rechtsetzung zu verfolgen und nötigenfalls zu intervenieren. Wie im vorparlamentarischen Verfahren so werden auch hier informelle Kontakte in der Regel genügen, notfalls hingegen kann eine Kommission die Rücknahme einer erteilten Rechtssetzungsdelegation in die Wege leiten. Wichtig ist in diesem Bereich die optimale Koordination mit der Tätigkeit der parlamentarischen Kontrollkommissionen, denen die Oberaufsicht über die Verwaltung übertragen ist (vgl. dazu Ziff. 102, Kommentar zu Art. 15 Abs. 1-2 GRN).

- d. Ständige Kommissionen sind vor allem auch Voraussetzung für eine *Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses*. Die Verlagerung der Rechtsetzung auf die internationale Ebene hat heute bereits einen Verlust an Einfluss des Parlamentes zur Folge. Völkerrechtliche Verträge werden durch Bundesrat und Verwaltung ausgehandelt; das Parlament kann nur genehmigen oder ablehnen. Der fortschreitende europäische Integrationsprozess wird bei allen heute vorliegenden Szenarien dazu führen, dass immer mehr Rechtsgebiete auf internationaler Ebene geregelt werden. Nur ständige Kommissionen haben die Möglichkeit, die internationale Rechtsentwicklung in ihrem Sachbereich kontinuierlich zu verfolgen und mit Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld von Vertragsabschlüssen und von für die Schweiz verbindlichen Beschlüssen im Rahmen des EWR oder der EG in Kontakt zu treten (vgl. dazu im weiteren Ziff. 3)

## 242 Förderung des Sachverständes der Kommissions- mitglieder

Die Studienkommission "Zukunft des Parlamentes" hat in ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 festgehalten (BBl 1978 II 1109):

"Die wiederholte und regelmässige Behandlung gleicher und ähnlicher Geschäfte durch dieselbe Kommission fördert

- die *Sachkunde* der Kommissionsmitglieder,
- die *Kontinuität der politischen Willensbildung* innerhalb eines Sachgebietes,
- die für eine erfolgreiche Kommissionsarbeit notwendige Diskussion über *Grundsatzfragen* eines bestimmten Sachbereiches und
- die Erfassung der *Zusammenhänge* innerhalb eines bestimmten Sachgebietes und zwischen den verschiedenen Vorlagen des Bundesrates während mehrerer Jahre."

Die Gegner ständiger Kommissionen haben in den folgenden Diskussionen über eine Parlamentsreform vor allem einen *Gegensatz zwischen Generalisten und Spezialisten* zu konstruieren versucht. Da Parlamentarier im Verhältnis zu ihrer Wählerschaft jedenfalls Generalisten sein müssen und möglichst alle wichtigen parlamentarischen Vorlagen verstehen und erklären können müssen, dürften sie sich nicht zu sehr spezialisieren. Diese Gegenüberstellung von Generalistentum und Spezialisierung verkennt, dass heute schon jeder Parlamentarier *Generalist und Spezialist* ist. Niemand wird bestreiten, dass jedes Mitglied des Parlamentes gegenüber seinen Wählerinnen und Wählern zu den wichtigen politischen Fragen, die diese bewegen, Stellung nehmen muss. Seine Kenntnis über diese Fragen gewinnt es nicht dadurch, dass es in möglichst allen Kommissionen Einsitz nimmt (was gar nicht möglich ist), sondern durch die Fraktions- und Plenarverhandlungen sowie natürlich durch alle möglichen übrigen Informationsquellen. Ebenso selbstverständlich ist, dass jedes Mitglied des Parlamen-



tes seine speziellen Interessengebiete hat, in denen es besonders sachkundig ist. In der Regel dürften dies kaum mehr als zwei bis drei Spezialgebiete sein: die meisten Parlamentarier werden natürlich Interesse für diejenigen Kommissionen bekunden, die Fragen aus ihren Spezialgebieten behandeln.

Für das Parlament als Ganzes stellt sich die Frage, wie es angesichts der stetig steigenden qualitativen Anforderungen an seine Arbeit das vorhandene spezialisierte Wissen seiner Mitglieder am besten fruchtbar machen kann. Als naheliegende Lösung bietet sich ein System ständiger Kommissionen an, die bestimmte Sachbereiche betreuen. Die bereits vorhandene Sachkunde der Parlamentarier wird dabei nicht nur punktuell von Fall zu Fall nutzbar gemacht, sondern kontinuierlich weiterentwickelt.

Sinnwidrig ist unter diesem Gesichtspunkt die heutige Bestimmung, wonach die Amtsdauer in ständigen Kommissionen auf sechs Jahre und die Amtsdauer von Kommissionspräsidenten auf zwei Jahre beschränkt ist. Wer in ein Sachgebiet eingearbeitet ist und den langjährigen Spezialisten der Bundesverwaltung kompetent gegenüberreten kann, muss die Kommission bald wieder verlassen. Eine Aufhebung der Amtszeitbeschränkung für Kommissionsmitglieder und eine Verlängerung der Amtsdauer für Präsidenten drängt sich auf (vgl. Ziff. 102, Kommentar zu Art. 18 Abs. 1 und 2 GRN). Zweifellos werden viele Ratsmitglieder nach wie vor eine gewisse Abwechslung schätzen: auch ohne Amtszeitbeschränkung wird sie kaum jemand hindern, hie und da die Kommission zu wechseln. Im übrigen bleibt es den Fraktionen vorbehalten, für eine sinnvolle Fluktuation zu sorgen.

Eine allzu grosse Spezialisierung der Ratsmitglieder muss in deren eigenem Interesse vermieden werden; das Kommissionensystem muss so ausgestaltet sein, dass jedes (einer Fraktion angehörende) Ratsmitglied ein thematisch genü-

gend breites Aktionsfeld in Kommissionen vorfindet (siehe dazu Ziff. 244).

### 243 Wahrung der nötigen Flexibilität des Systems

Abgesehen von den periodisch wiederkehrenden Geschäften ist der "In-put" des Parlamentes sehr wechselhaft; grössere und kleinere Geschäfte, Vorlagen aus diesem oder jenem Sachbereich gelangen nicht in gleichmässiger zeitlicher Verteilung in die Vorberatung durch parlamentarische Legislativkommissionen, gewisse Geschäfte lassen sich nicht eindeutig nur einem Sachbereich zuordnen. Diese Umstände stellen einige Anforderungen an die Flexibilität eines Systems ständiger Kommissionen.

Wichtig ist der Entscheid, wie breit der durchschnittliche thematische Bereich einer Legislativkommission festgelegt wird. Ist dieser verhältnismässig eng, so gibt es mehr und demzufolge kleinere Kommissionen. Es entstehen mehr Probleme mit der Zuteilung sachbereichsübergreifender Geschäfte. Bei wechselhaftem Geschäftseingang steigt das Risiko zeitweiser Unter- oder Ueberbelastung mit Geschäften. Ist die Kommission stark belastet oder sollte sie zur Vorberatung sachbereichsübergreifender Geschäfte mit anderen Kommissionen zusammenarbeiten, so kann sie sich wegen ihrer geringeren Mitgliederzahl schwieriger in Subkommissionen aufspalten.

Vorzuziehen sind relativ breite Sachbereiche von ständigen Legislativkommissionen, wobei diese Bereiche nicht so breit werden dürfen, dass die Kommissionen zu gross werden und der Effekt der gewünschten Spezialisierung und Konzentration nicht mehr eintreten kann (vgl. das französische Kommissionensystem!). Das vorgeschlagene Kommissionensystem (siehe zu den Details Ziff. 102, Kommentar zu Art. 15 Abs. 1-2 GRN) sieht zwölf ständige Kommissionen des Nationalrates vor: neben den beiden nicht thematisch, sondern funktional orientierten Kontrollkommis-

sionen zehn Legislativkommissionen, die den gesamten Bereich der eidgenössischen Politik abdecken. Eine dieser Legislativkommissionen fällt in bezug auf den Umfang ihres Aufgabenbereiches etwas aus dem Rahmen (die Kommission für öffentliche Bauten); die übrigen neun Kommissionen sollten aufgrund von Berechnungen anhand der laufenden Legislaturperiode eine ähnliche durchschnittliche Geschäftsbelastung aufweisen. Drei Kommissionen sind neu: die Staatspolitische Kommission, die Kommission für Rechtsfragen und die Kommission für Wirtschaft und Abgaben. Die Sachbereiche der übrigen schon bestehenden Kommissionen werden teilweise neu gruppiert.

Die Zahl der ständigen Kommissionen bleibt insgesamt gleich; trotzdem sollte der grössere Teil der Arbeit der bisherigen nichtständigen Kommissionen übernommen werden können. Dies wird einerseits möglich durch die Rationalisierungseffekte, die ein solches System mit sich bringt (vgl. dazu Ziff. 245); andererseits können Ueberlastungen aufgefangen werden durch eine vermehrte Arbeit in Subkommissionen, ausnahmsweise durch die Einsetzung von Spezialkommissionen (dazu Ziff. 102, Kommentar zu Art. 15a GRN).

Viele Geschäfte werden sich nicht eindeutig nur einer bestimmten ständigen Kommission zuordnen lassen. Einseitiges Spezialistentum kann in vielen Fällen einer sachgerechten Problemlösung abträglich sein. Gefragt ist vielmehr ein "*vernetztes Denken*", das z.B. die umwelt- und wirtschaftspolitischen Aspekte eines neuen bäuerlichen Bodenrechtes einbezieht. Für solche sachbereichübergreifende Geschäfte sollte die Sachkunde der zwei oder allenfalls sogar drei sachlich zuständigen Kommissionen genutzt werden können. Dies soll durch möglichst unbürokratisch ausgestaltete Formen der Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommissionen gewährleistet werden (dazu Ziff. 102, Kommentar zu Art. 15 Abs. 3 GRN).

## 244 Wahrung der Chancengleichheit der Ratsmitglieder

Gegen die Konzentration der parlamentarischen Arbeit in ständigen Kommissionen kann eingewendet werden, diese fördere die Konzentration der Macht auf eine Gruppe von Parlamentariern, namentlich auf die Kommissionspräsidenten und auf die Mitglieder besonders wichtiger Kommissionen.

Diese Gefahr kann durch geeignete Massnahmen abgewendet werden. Wie im Einzelnen unter Ziff. 102, im Kommentar zu Artikel 18 Absatz 3 GRN gezeigt, wird ein grosser Teil der einer Fraktion angehörenden Ratsmitglieder an den Arbeiten von zwei wichtigen ständigen Kommissionen teilnehmen können. Jede dieser Kommissionen bietet ein breites Aktionsfeld. Darüber hinaus wird jedes Mitglied einer Fraktion als Suppleant in die Arbeiten von ein bis zwei weiteren Kommissionen einbezogen (Art. 19 GRN).

Zusätzlich zu vergeben sind die Sitze im Büro, in den Delegationen und Kommissionen beider Räte sowie in Spezialkommissionen und parlamentarischen Expertenkommissionen.

Eine gleichmässigerer Verteilung der Arbeiten, der Profilierungs- und Einflussmöglichkeiten ergibt sich durch den vermehrten Einsatz von Subkommissionen sowie durch die Bestimmung, dass in der Regel nicht die Kommissionspräsidenten als Berichterstatter amtieren sollen.

Der Einsatz von Vizepräsidenten als ständige Stellvertreter des Präsidenten sowie die Beibehaltung einer Amtszeitbeschränkung sollen eine allzu mächtige Stellung der Kommissionspräsidenten verhindern.

## 245 Effizientere Arbeitsabläufe

Die Konzentration auf ständige Kommissionen gestattet eine beträchtliche Rationalisierung durch effizientere Arbeitsabläufe. Die begrenzte Zahl von Kommissionen erlaubt, einen Jahresplan von Kommissionssitzungen zu erstellen. In diesem Jahresplan wird es möglich, jeder wichtigen ständigen Kommission in jedem Quartal z.B. zwei zweieinhalbtägige Kommissionssessionen zu reservieren. Es bleibt genügend Zeit für Ferien, Sondersessionen und weitere Kommissionssitzungen (vgl. Anhang 2).

Die Vorteile dieses Systems:

- Die heutigen Schwierigkeiten bei der Terminfestlegung sind weitgehend beseitigt.
- Den ständigen Kommissionen steht mit mindestens fünf Sitzungstagen pro Quartal beträchtlich mehr Zeit als bisher zur Verfügung, so dass es für sie möglich wird, auch den grösseren Teil der Aufgaben der nichtständigen Kommissionen zu übernehmen. Bisher hielten die ständigen Kommissionen in der Regel pro Quartal ein bis zwei eintägige Sitzungen, manchmal eine zweitägige Sitzung ab.
- Der organisatorische Aufwand für die einzelnen Kommissionssitzungen wird vermindert, sowohl im Interesse der Kommissionsmitglieder (Reisezeiten!) als auch der Sekretariate (Einladungen, usw.).
- Zweieinhalbtägige Kommissionssessionen erlauben eine effizientere, konzentriertere und zudem wohl weniger hektische Geschäftsabwicklung als die heute noch vielfach üblichen Sitzungen, die um 9.45 Uhr beginnen und sich (ohne Pause und mit "fortlaufendem Erfolg") bis gegen 13-14 Uhr erstrecken.
- Die zeitliche Planung der Ratsarbeiten und damit der Gesetzgebung überhaupt wird erleichtert.
- Die persönliche Zeitplanung der Ratsmitglieder wird erleichtert, indem sie private und allfällige berufliche

Verpflichtungen langfristig auf ihre parlamentarischen Verpflichtungen abstimmen können.

## 25 Die parlamentarische Expertenkommission

Die Kommission schlägt die Einführung einer parlamentarischen Expertenkommission vor. Diese Kommission unterscheidet sich von allen anderen ständigen Kommissionen in der Aufgabe, der Zusammensetzung und der Kompetenz.

Der Deutsche Bundestag kennt ein ähnliches Institut seit etwas mehr als 20 Jahren, die Enquête-Kommission. Sie wurde mit dem Ziel eingeführt, ein Gegengewicht zu den vielfältigen Informationsmöglichkeiten und Beratungsgremien der Regierung zu schaffen und um das Parlament gegenüber der Regierung zu stärken.

Die parlamentarische Expertenkommission soll der Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutende Sachkomplexe dienen. Die Aufgabe geht weit über die Vorberatung eines einzelnen Gesetzes oder einer Einzelmaßnahme hinaus. Die eingesetzte Kommission soll das Parlament sachkundig beraten und ihm einen Ueberblick über die gesamte Problematik verschaffen. Ein wesentlicher Unterschied zu allen anderen Kommissionen zeigt sich in der Zusammensetzung. Die parlamentarische Expertenkommission besteht sowohl aus Ratsmitgliedern, als auch aus Sachverständigen, die nicht dem Parlament angehören. Dies ermöglicht über eine längere Zeit hinweg eine gemeinsame Bearbeitung einer umfangreichen Materie, wie dies sonst in den ständigen Kommissionen kaum möglich ist. Da die parlamentarische Expertenkommission nicht nur aus Ratsmitgliedern besteht, kann sie keine Anträge an die Räte stellen. Sie kann aber Empfehlungen abgeben. Diese Empfehlungen bilden zusammen mit den Arbeitsergebnissen den Inhalt des Berichtes, den jede parlamentarische Expertenkommission am Ende ihrer Arbeit abgeben muss.

## 26 Stärkung der Infrastruktur der Kommissionen

Eine zentrale Voraussetzung für die Aufgabenerfüllung parlamentarischer Kommissionen sind direkt unterstellte, von Bundesrat und Bundesverwaltung unabhängige Stäbe. Die gesetzten Ziele einer Reform des Kommissionensystems werden ohne eine personelle Stärkung der Kommissionssekretariate kaum zu erreichen sein - neben dem Ausbau der persönlichen Infrastruktur der Ratsmitglieder.

Mit der Reorganisation der Parlamentsdienste im Jahre 1988 wurde bereits ein wesentlicher Schritt in die richtige Richtung getan. Die Arbeit der Kommissionssekretariate war früher - mit Ausnahme des aussenpolitischen Bereichs - weitgehend auf die Betreuung der Behandlung bestimmter Geschäfte durch die Kommissionen und nicht auf die kontinuierliche Betreuung bestimmter Sachbereiche ausgerichtet. Diese Aufgabe war dem früheren Dokumentationsdienst übertragen, der auch für die Dokumentation der Kommissionen zuständig war.

Mit der Organisation der neuen Fachdienste für Kommissionen nach Sachbereichen wurde die hier vorgeschlagene Organisation der Kommissionsarbeit nach Sachbereichen quasi vorweggenommen: die Fachdienste sind nach Artikel 12 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste neu auch für die Dokumentation der Kommissionen sowie darüber hinaus für die "Beratung in Sach- und Rechtsfragen" aller Ratsmitglieder in ihrem spezifischen Sachbereich verantwortlich. Das schliesst den Auftrag ein, über die blossen Geschäftsbetreuung hinaus auch alle Entwicklungen in ihrem Sachbereich zu verfolgen - derselbe Auftrag, der nun nach Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe b GRN generell für die ständigen Kommissionen gelten soll.

Mit dem bisherigen Personalbestand war dieser Auftrag allerdings nicht zu erfüllen. Wenn nun aber die Kommissionen tatsächlich ihren Aufgabenbereich in der vorgeschlagenen Weise ausweiten, ergibt sich für die Kommissionsse-

kretariate erhebliche Mehrarbeit. Vor allem die Aufgabe der "regelmässigen Verfolgung aller Entwicklungen in ihrem Sachbereich" kann durch eine Kommission nur dann sinnvoll wahrgenommen werden, wenn das Kommissionssekretariat die nötige Vorarbeit leistet, alle diesbezüglichen Informationen sammelt, verarbeitet und die Kommission auf wesentliche Vorgänge aufmerksam macht. Zusätzlichen Aufwand bringen auch die zunehmenden Koordinationsaufgaben sowie insbesondere die kommissionsinterne Arbeitsteilung in Subkommissionen mit sich. Die vermehrte schriftliche Berichterstattung führt zu einem erheblichen administrativen Mehraufwand (Uebersetzungen usw.) für die Kommissionssekretariate (für die personellen Auswirkungen, vgl. Ziff. 9).

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

#### **31 Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat**

Die Kompetenzen im Bereich der Aussenpolitik sind in der Bundesverfassung wie folgt geregelt: "Bündnisse und Verträge mit dem Auslande" fallen in den Geschäftskreis der Bundesversammlung, ebenso die "Massregeln für die äussere Sicherheit, für Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse" (Art. 85 Ziff. 5 und 6 BV). Der Bundesrat "wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt. Er wacht für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" (Art. 102 Ziff. 8 und 9 BV).

Alle staatsrechtlichen Autoren sind sich einig, dass die Bundesverfassung den Bundesrat und die Bundesversammlung zu einer ständigen Kooperation und Koordination ver-



pflichtet. Gewisse Teilkompetenzen sind klar zugeordnet. So kann nur der Bundesrat die Schweiz nach aussen vertreten und völkerrechtliche Bindungen eingehen. Andererseits hat die Bundesversammlung die völkerrechtlichen Verträge zu genehmigen. Im übrigen sind die Kompetenzgrenzen "nicht ein für allemal unverrückbar festgeflockt" (Wildhaber). Gerade bei der Konzeption der schweizerischen Aussenpolitik und bei der Gestaltung der Grundentscheidungen hat die Bundesversammlung wesentliche verfassungsrechtliche Kompetenzen. Das Gleiche gilt auch für die Oberaufsicht über die Führung der Aussenpolitik. Ferner bezieht sich die allgemeine Gesetzgebungskompetenz (Art. 85 Ziff. 2 BV) auch auf die Aussenpolitik.

Die Frage stellt sich, ob die Bundesversammlung ihre ausserpolitischen Kompetenzen ausschöpft. Zahlreiche Beobachter verneinen es. Jean-François Aubert sagt: "Il (le Conseil fédéral) a pratiquement monopolisé la conduite des affaires étrangères, sur laquelle les Chambres n'exercent plus qu'un droit de regard" (Traité de droit constitutionnel suisse, Band I N 188). Diese These wird bestätigt, wenn man z.B. den mangelnden Einfluss der Bundesversammlung auf die Festlegung der schweizerischen Verhandlungspositionen bei der Uruguay-Runde des GATT beobachtet.

### **32 Steigende Bedeutung der Aussenpolitik**

Dass die Aussenpolitik immer wichtiger wird für die Innenpolitik, ist offensichtlich. Die internationale Rechtssetzung und völkerrechtliche Verträge werden das schweizerische Recht mehr und mehr prägen. Wenn die Schweiz dem Europäischen Wirtschaftsraum beitreten wird, wird sie ihre Rechtsordnung in vielen Bereichen dem EG-Recht anpassen müssen. Eine provisorische Liste des Integrationsbüros EDA/EVD zählt 58 Gesetze auf, die in kleinerem oder grösserem Ausmass revidiert werden müssten (Informationsbericht des Bundesrates vom 26. Nov. 1990

über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess)<sup>1)</sup>. Als Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraumes und erst recht als allfälliges Mitglied der Europäischen Gemeinschaft wird das Gemeinschaftsrecht in der Schweiz unmittelbare Wirkung haben. Dies gilt jedenfalls für die Verordnungen, bezüglich der Ziele auch für die Richtlinien, nicht aber für die Empfehlungen und Stellungnahmen des EG-Rates und der EG-Kommission (Art. 189 des EWG-Vertrages). Selbst wenn die Schweiz der EG und einem EWR fernbleiben sollte, kann sie sich der Rechtsvereinheitlichung im europäischen Raum nicht entziehen. Bei den Beratungen des Datenschutzgesetzes und des neuen Urheberrechtsgesetzes wurde z.B. darauf geachtet, dass die neuen Bestimmungen dem EG-Recht und der übrigen internationalen Rechtsentwicklung nicht widersprechen.

Daraus ergibt sich, dass sich die Gesetzgebungsfunktion der Bundesversammlung stark verändert und das Parlament wesentliche politische Gestaltungsmöglichkeiten verliert. Deshalb muss es sich vermehrt an der Entwicklung der internationalen Rechtssetzung beteiligen. Es genügt nicht, gehandelter völkerrechtlicher Vertrag zur Genehmigung oder eine Vorlage zur Aenderung des schweizerischen Rechts zur Beratung unterbreitet wird. Es muss seinen Einfluss bereits in einem frühen Stadium geltend machen, wo Entwürfe von internationalen Rechtsetzungsakten (wie z.B. Verordnungen, Richtlinien, Verträgen) erarbeitet werden und darüber mit Vertretern der beteiligten Staaten, Beamten internationaler Organisationen und teilweise mit Experten verhandelt wird.

---

1) Als Separatdruck erhältlich bei der EDMZ. 3000 Bern.

### 33 Erweiterte Mitwirkung des Parlamentes

#### 331 Zusätzliche Kompetenzen?

Die Kommission ist der Auffassung, dass die bestehende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung im Bereich der Aussenpolitik nicht verändert werden muss. Hingegen soll die Bundesversammlung ihre Kompetenzen besser ausschöpfen. Sie soll die Entwicklung der internationalen Politik und Rechtsetzung verfolgen und mit dem Bundesrat in einem ständigen Dialog stehen. Dies ermöglicht dem Parlament, Einfluss zu nehmen auf internationale Verhandlungen. Umgekehrt werden die Mitglieder der Bundesversammlung eher bereit sein, sich im Parlament und in der Öffentlichkeit dafür einzusetzen, dass die auf internationaler Ebene getroffenen Entscheide in der Schweiz verwirklicht werden.

#### 332 Institutionalisierte Informationspflicht des Bundesrates

Heute ist der Bundesrat gehalten, im Geschäftsbericht kurz über die Projekte von internationalen Vereinbarungen zu informieren, mit denen sich die Verwaltung beschäftigt (Art. 45 Abs. 4 GVG). Ausserdem unterrichtet der Bundesrat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten (AAK) und die Wirtschaftskommission (WK) regelmässig über ausen- und ausenwirtschaftspolitische Probleme. Die Mitglieder dieser beiden Kommissionen können dem Bundesrat Fragen stellen, die an der nächsten Kommissionssitzung beantwortet werden (Reglement AAK Art. 3 und 6; WK Art. 1 und 5). Den Kommissionen und einzelnen Ratsmitgliedern steht auch das Interpellationsrecht zu, welches zu Debatten über die Gestaltung der Aussenpolitik führen können.

Diese Instrumente werden allerdings nur sehr punktuell genutzt und die Informationen des Bundesrates sind allgemein gehalten. Die Kommissionen tagen ausserdem zuwenig

häufig, um kurzfristig über neue aussenpolitische Entwicklungen orientiert werden zu können.

Der Bundesrat soll zu einem ständigen Dialog mit den Aussenpolitischen Kommissionen veranlasst werden.

Der beiliegende Antrag zu einem neuen Artikel 47<sup>bis a</sup> GVG verpflichtet den Bundesrat zu einer regelmässigen, frühzeitigen und umfassenden Orientierung über alle aussenpolitischen Geschehnisse. Dazu gehören auch die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder internationalen Organisationen, ferner die Verhandlungspositionen, die der Bundesrat als Vertreter der Schweiz in internationalen Organisationen einnehmen will.

### **333 Stellungnahme der Aussenpolitischen Kommissionen**

Gemäss den vorgeschlagenen Absätzen 3 - 5 von Art. 47<sup>bis a</sup> nehmen die Aussenpolitischen Kommissionen (bisher Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten) Stellung, bevor der Bundesrat das Verhandlungsmandat der Schweizerischen Delegation bei Verhandlungen in oder mit einer internationalen Organisation oder mit einem auswärtigen Staat festlegt oder abändert, falls das schweizerische Recht direkt oder indirekt betroffen ist. Der Bundesrat hat die Stellungnahme der Kommissionen zu berücksichtigen und die Kommissionen laufend über den Fortgang der Verhandlungen zu informieren. Es soll ein kontinuierlicher Dialog zwischen dem Bundesrat bzw. den zuständigen Beamten und den Kommissionen entstehen.

Mit einer solchen Regelung haben die Kommissionen die Möglichkeit, auf den Gang der Verhandlungen Einfluss zu nehmen, ohne dass die Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung in Frage gestellt ist. Der Bundesrat bestimmt weiterhin das Verhandlungsmandat und kann von den Empfehlungen der zuständigen Kommissionen abweichen. Er muss seine Verhandlungsführung allerdings vor den Kom-

missionen und allenfalls vor den Räten politisch verantworten.

Die Kommission hat die unterschiedlichen Regelungen geprüft, die die Parlamente zahlreicher anderer europäischer Staaten, z.B. Grossbritanniens, Deutschlands, Italiens, Belgiens und Dänemarks eingeführt haben, um den Kompetenzverlust zu kompensieren, der entstanden ist, weil mehr und mehr nationales Recht durch internationales Recht ersetzt oder bestimmt wird. Sie hat sich vor allem von den Lösungen Grossbritanniens, Deutschlands und Belgiens anregen lassen.

### **334 Aktive Rolle der Kommissionen**

Es wird in Zukunft von wachsender Bedeutung sein, dass sich die Kommissionen selbst aktiv mit der Entwicklung der internationalen Rechtssetzung auseinandersetzen. Vor allem wenn die Schweiz dem EWR oder sogar der EG beitreten sollte, werden die Kommissionen den Rechtssetzungsprozess in der EG verfolgen müssen, der in hunderten von Ausschüssen vorbereitet wird. Die Kommissionen werden aus der grossen Zahl der Entwürfe zu Verordnungen oder Richtlinien diejenigen auswählen und untersuchen müssen, die für die schweizerische Gesetzgebung von Bedeutung sind. Nur so werden sie rechtzeitig Einfluss nehmen können, sei es im Dialog mit dem Bundesrat und der Verwaltung, sei es mit parlamentarischen Vorstössen und Initiativen.

### **335 Beobachterstatus**

Schon die Studienkommission "Zukunft des Parlaments" hat in ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 angeregt, dass einzelne Mitglieder der Kommissionen für Aussenpolitik und Aussenwirtschaft als Beobachter zu Staatsvertragsverhandlungen beigezogen werden könnten (Bericht Ziff. 225.2

und 412.5). Der Vorschlag ist allerdings an Seminarien der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten des Nationalrates im Jahre 1980 und des Ständerates im Jahre 1986 sehr zurückhaltend oder ablehnend beurteilt worden. Der Vertreter des Bundesrates hatte dagegen nichts einzuwenden, unter der klaren Voraussetzung, dass die Parlamentarier eine reine Beobachterfunktion einnehmen oder sonst dem Delegationsleiter unterstellt sind.

Die Kommission spricht sich dagegen aus, dass ein Parlamentarier in die schweizerische Verhandlungsdelegation integriert und dem vom Bundesrat eingesetzten Delegationsleiter unterstellt wird. Dies wäre ein Verstoss gegen die Gewaltenteilung.

Hingegen muss jede Kommission Vertreter an internationale Verhandlungen und Konferenzen entsenden können. Diese sollen Informationsrechte gegenüber der schweizerischen Verhandlungsdelegation besitzen und zum Gang der Verhandlungen Stellung nehmen können (GVG Art. 47<sup>bis</sup>a Abs. 6).

Diese Möglichkeit der Einflussnahme soll allerdings nicht überbewertet werden, denn internationale Verhandlungen sind oft lange und komplexe Prozesse, und es ist vielfach schwierig, den richtigen Zeitpunkt für eine Information oder Einflussnahme zu bestimmen.

## **34 Bessere Koordination der parlamentarischen Organe**

### **341 Heutige Situation**

Heute befassen sich verschiedene parlamentarische Organe mit aussen- und europapolitischen Fragen. Gesetzesvorlagen und völkerrechtliche Verträge werden von den ständigen Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (AAK), von der Wirtschaftskommission des Nationalrates (WK) und von der Aussenwirtschaftskommission des Ständerates (AWK) behandelt. Spezielle völkerrechtliche Verträge werden oft von anderen Kommissionen vorberaten, z.B. Abkommen über

die nukleare Zusammenarbeit mit einem anderen Staat von der Energiekommission. Für die Beziehungen mit europäischen Organen bestehen drei Delegationen, die aus Mitgliedern des National- und des Ständerates zusammengesetzt sind. Die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat vertritt die Schweiz in der Parlamentarischen Versammlung des Europarates. Sie besteht aus 6 Mitgliedern und 6 Ersatzleuten, welche an den drei ordentlichen Sessionen und einer viertägigen Sommersession des Europarates und an zahlreichen Sitzungen der insgesamt 13 ständigen Kommissionen der Parlamentarischen Versammlung teilnehmen. Die Vertretung der Schweiz im EFTA-Parlamentarierkomitee, einem beratenden Organ des EFTA-Ministerates, wird durch die fünfköpfige Delegation bei der EFTA sichergestellt. Sie hat in den letzten Jahren mit steigender Intensität getagt und auch regelmässige Sitzungen mit dem EFTA-Ministerrat durchgeführt. Schliesslich besteht für die Beziehungen zum Europäischen Parlament eine Delegation der Bundesversammlung. Sie trifft sich einmal jährlich mit einem Ausschuss des EG-Parlamentes zu einem Informationsaustausch. Weitere ständige Delegationen der Bundesversammlung bestehen in der Interparlamentarischen Union und in der Internationalen Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache.

Die Motionen Zbinden Hans (89.768) vom 13. Dezember 1989 und Portmann (90.303) vom 5. Februar 1990 verlangen die Schaffung eines Europa-Ausschusses oder einer Europakommission. Gestützt auf eine Vernehmlassung bei den betroffenen Kommissionen und Delegationen lehnte das Büro des Nationalrates die Bildung einer neuen Europakommission oder einer gemeinsamen Delegation der AAK und der WK ab. Es befürwortete jedoch die administrative Zusammenfassung der Delegationen beim Europarat, der EFTA-Delegation und der Delegation beim Europäischen Parlament zu einer Kommission, die dreimal jährlich gemeinsam tagen würde. Gleichzeitig teilte das Büro mit, dass es beabsichtigt, das Abkommen über den Beitritt zum EWR der AAK und der WK

zur Vorberatung zuzuweisen. Der Nationalrat hat über die Motionen noch nicht beraten.

Ständerat Miville verlangt in einem Postulat (90.920) vom 6.12.1990, dass das Büro des Ständerates prüfe, ob die Delegationen bei der EFTA und beim Europäischen Parlament vereinigt werden könnten. Der Ständerat hat am 11. März 1991 dieses Postulat angenommen und an seine Kommission für die Parlamentsreform überwiesen.

### 342 Vorschläge der Kommission

Die Diskussionen um den EWR zeigen mit aller Deutlichkeit, dass die Fragen der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik und vielfach auch aussen- und innenpolitischen Belange nicht mehr getrennt werden können.

Die Kommission schlägt deshalb vor, dass eine relativ grosse Aussenpolitische Kommission geschaffen wird, die alle aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Vorlagen vorzubereiten und sich der schweizerischen Aussenpolitik ganz allgemein zu widmen hat. Diese Kommission gliedert sich in mehrere Subkommissionen. Eine davon würde sich speziell mit Europapolitik befassen und die europäische Rechtsentwicklung verfolgen. Sie würde je nach Geschäft andere betroffene Kommissionen beiziehen oder von anderen Kommissionen beigezogen werden. Das Büro würde jeweils bestimmen, welche Kommission federführend wäre.

Die Zusammenfassung aller aussenpolitischen, aussenwirtschaftlichen und europapolitischen Kommissionen unter ein gemeinsames Dach ermöglicht den nötigen Informationsaustausch und die Koordination. Dadurch kann der Sachverstand der Mitglieder optimal genutzt werden. Ausserdem besteht gegenüber dem Bundesrat ein einziger Gesprächspartner - ein Vorteil für beide Seiten.



Die zeitliche und fachliche Beanspruchung des Präsidenten und der Mitglieder dieser Kommission wird sehr hoch sein. Sie bedingt einen wesentlichen Ausbau des Sekretariates und der Infrastruktur.

Dieser Lösung könnte entgegengehalten werden, sie schaffe eine Super-Kommission und die Zahl der Ratsmitglieder, die sich mit Aussenpolitik beschäftige, nehme ab. Dies wird kaum der Fall sein. Denn es wird in Artikel 19 des Geschäftsreglementes beantragt, dass ständige Suppleanten gewählt werden, die in gleicher Weise dokumentiert werden und an den Sitzungen teilnehmen können, die allerdings nur stimmberechtigt sind, wenn ordentliche Mitglieder ihrer Fraktion verhindert sind. Ausserdem wird es eine wichtige Aufgabe der Kommission sein, alle Ratsmitglieder periodisch durch schriftliche und gegebenenfalls mündliche Berichte sowie durch Seminarien und andere Veranstaltungen über die Entwicklung der Aussenpolitik auf dem Laufenden zu halten.

Die Kommission schlägt eine ständige Subkommission für Europafragen vor. Man könnte sich fragen, ob diese Subkommission im GRN geregelt sein muss, oder ob es genügt, sie im Reglement der Aussenpolitischen Kommission festzuhalten. Kommissionsreglemente werden durch die Kommission ausgearbeitet und vom Nationalrat genehmigt. Angesichts der Bedeutung Subkommission für Europafragen sollte sie im GRN verankert sein (Art. 15b)

Die Kommission hält es ferner für dringend notwendig, dass zwischen den zuständigen Kommissionen und den Delegationen, die die Bundesversammlung im Europarat, in der EFTA und bei der EG vertreten, eine enge Koordination möglich ist. Die Erkenntnisse, die in Verhandlungen und Gesprächen mit Vertretern anderer Parlamente gewonnen werden, sollen direkt in die Arbeiten der Kommissionen einfließen. Umgekehrt sollen die Mitglieder der Delegationen über den Meinungsbildungsprozess der Kommissionen informiert sein.

Deshalb sollen die Büros in Zukunft die Mitglieder, welche die Bundesversammlung in den verschiedenen europäischen Organisationen vertreten, aus den Mitgliedern oder den Suppleanten der Aussenpolitischen Kommissionen auswählen. Ferner empfiehlt die Kommission, dass die heutige Delegation für die Beziehungen zum Europäischen Parlament mit der Delegation beim EFTA-Parlamentarierkomitee fusioniert, wie es das vom Ständerat angenommene Postulat Miville anregt. Dies wird sich geradezu aufdrängen, wenn bei einem Beitritt der Schweiz und der anderen EFTA-Staaten zum EWR ein neues EWR-Parlamentarierorgan geschaffen wird, das aus Mitgliedern der Parlamente der EFTA-Staaten und des Europäischen Parlaments bestehen würde. Entsprechende Vorschläge werden gegenwärtig unter den EFTA-Staaten erarbeitet und in die Verhandlungen mit der EG über den EWR eingebracht.

### 35 Bessere Information aller Parlamentarier

Wenn die Kompetenzen der Aussenpolitischen Kommissionen verstärkt werden und sich eine grössere Spezialisierung ergibt, ist eine gute Information der anderen Mitglieder der Bundesversammlung wesentlich. Neben einer regelmässigen schriftlichen Berichterstattung, die es teilweise schon heute gibt (z.B. Bericht des EFTA-Parlamentarierkomitees oder Bericht der Delegation bei der parlamentarischen Versammlung des Europarates), ist auch an regelmässige Veranstaltungen zu denken, die für alle Parlamentarier offen stehen würden. Gerade während eines intensiven Verhandlungsprozesses z.B. über den EWR, wäre es denkbar, während jeder Session eine derartige Veranstaltung durchzuführen. Ferner sollte ermöglicht werden, dass alle Ratsmitglieder an gewissen Sitzungen der Aussenpolitischen Kommissionen teilnehmen können, namentlich an Expertenanhörungen. Denkbar wäre auch, während jeder Session eine Fragestunde z.B. mit Fragen zur Europapolitik ins Sessionsprogramm aufzunehmen.

#### 4 Verbesserungen des Zusammenwirkens der beiden Räte<sup>1)</sup>

#### 41 Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens

##### 411 Heutige Situation

In der Kritik an der heutigen Form des Zweikammersystems wird vor allem häufig hervorgehoben, dass das Differenzbereinigungsverfahren massgeblich mitschuldig sei an der Verzögerung mancher wichtiger Gesetzgebungen. Zwar ist der Anteil von Geschäften, die überhaupt ohne Differenzbereinigung erledigt werden können, weit grösser als allgemein angenommen: mit nur einer Beratung in jedem Rat konnten in der Zeitperiode von 1973-1989 77 Prozent aller Bundesbeschlüsse zu Verfassungsänderungen, 55 Prozent aller Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse und 88 Prozent aller einfachen Bundesbeschlüsse verabschiedet werden. Andererseits benötigten aber in derselben Zeitperiode 13 Verfassungsrevisionen (14 %) und 67 Bundesgesetze bzw. allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse (15%) mehr als zwei Beratungen in jedem Rat. Eine Vielzahl von Beratungen bedeutet zwar nicht in jedem Fall auch eine lange Beratungszeit; doch ist immerhin bemerkenswert, dass 28 Geschäfte mehr als zwei Jahre Beratungszeit brauchten; 24 davon benötigten mehr als vier Beratungen. Auch wenn es quantitativ gesehen verglichen mit der Gesamtzahl behandelter Geschäfte relativ wenige Geschäfte sind, die überlange Behandlungszeiten aufweisen, so darf das qualitative Element nicht überse-

1) Weitergehende Vorschläge für Verfassungsrevisionen, die vom Grundsatz der Gleichwertigkeit der beiden Räte abgehen oder die Zusammensetzung des Ständerates verändern, sind in Form von mehreren anderen parlamentarischen Initiativen beim Nationalrat hängig: 89.253 Abschaffung des Ständerates (Grüne Fraktion). - 91.400 Männerquoten im Ständerat (Minderheit der Kommission 89.253). - 91.401 Differenzbereinigung durch die vereinigte Bundesversammlung (Minderheit der Kommission 89.253). - 91.402 Für eine ausgewogenere Zusammensetzung des Ständerates (Minderheit der Kommission 89.253). - Die vorberatende Kommission beantragt mit ihren Berichten vom 12. Dezember 1990 und 24. Januar 1991, diesen Initiativen keine Folge zu geben (89.253, 91.401, 91.402) bzw. auf den vorgelegten Beschlussesentwurf nicht einzutreten (91.400).

hen werden. Es sind politisch wichtige Vorlagen, die lange in den Räten hängig sind und vielfach hin- und hergeschoben werden.

Dabei muss aber auch betont werden, dass die Ursache der langen Dauer manches Gesetzgebungsverfahrens nur zum Teil beim Parlament liegt. Viel länger dauert in der Regel das vorparlamentarische Verfahren.

Nach heutigem Recht wird das Hin- und Herschieben von Differenzen abgebrochen, wenn der eine Rat seine Beschlüsse für endgültig erklärt und der andere Rat darauf an seinen abweichenden Beschlüssen festhält. Dann muss eine *Einigungskonferenz* eingesetzt werden. Diese besteht aus den Kommissionen beider Räte, wobei die kleinere Kommission auf die Mitgliederzahl der grösseren ergänzt wird. Ein mit absoluter Mehrheit beschlossener Einheitsantrag dieser Konferenz wird beiden Räten vorgelegt. Auch bei mehreren zu bereinigenden Differenzen wird über die Vorlage nur noch gesamthaft abgestimmt; eine Detailberatung findet nicht mehr statt. Die Vorlage ist gescheitert, wenn kein Einigungsantrag zustande kommt oder wenn dieser von einem oder beiden Räten abgelehnt wird. Seit der Einführung der Einigungskonferenz durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes von 1902 wurde dieses Organ erst 15mal eingesetzt: zweimal kam kein Einigungsantrag zustande, zwölfmal war dieser erfolgreich, einmal wurde er von einem Rat abgelehnt.

#### 412 Zielsetzungen einer Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens

Die Kommission schlägt vor, dass das bereits bestehende Instrument der Einigungskonferenz obligatorisch eingesetzt wird, wenn nach vier Beratungen einer Vorlage (also nach je zwei Beratungen in jedem Rat) noch Differenzen bestehen. Das geltende Verfahren der Einigungskonferenz nach den Artikeln 18-21 des Geschäftsverkehrsgesetzes

wird beibehalten; hingegen soll die Einigungskonferenz verkleinert werden (vgl. dazu Ziff. 101, Kommentar zu Art. 17 GVG).

Bereits nach der ersten Beratung in beiden Räten sollen aber die Kommissionen beider Räte ihre Vorberatung der Differenzen koordinieren, damit eine Einigungskonferenz wenn möglich gar nicht nötig wird. Die Behandlung der Differenzen in der zweiten Beratung jedes Rates soll in derselben Session erfolgen, was zu einer parallelen Vorberatung in den Kommissionen führt. Die Parallelität der Vorberatung ermöglicht und fördert eine informelle Konsensfindung, die in dieser ersten Phase der Differenzbereinigung im übrigen fakultativ bleibt. Es bleibt den einzelnen Kommissionen vorbehalten, je nach Umständen die geeigneten Instrumente zur Konsensfindung zu wählen (Besprechung zwischen den Kommissionspräsidenten, Einsetzung von konsultativen Verständigungsausschüssen, gemeinsame Kommissionssitzungen).

Diese Reform bringt folgende Vorteile mit sich:

- Die Gesetzgebung kann beschleunigt werden, indem das Differenzbereinigungsverfahren begrenzt wird.
- Die Ratsverhandlungen können entlastet werden, indem sich kein Rat mehr als dreimal mit derselben Vorlage beschäftigen muss (das dritte Mal ohne Detailberatung).
- Die Kommissionen beider Räte werden zu vermehrter Kommunikation veranlasst. Die Entscheidungsfindung kann nicht nur beschleunigt, sondern auch qualitativ verbessert werden, wenn die Kommissionen nicht nur "auf Distanz" mit dem Umweg über das Ratsplenum miteinander kommunizieren, sondern sich direkt mit den gegenseitigen Argumentationen auseinandersetzen. Heute wartet die Kommission des einen Rates ab, was der andere Rat beschliesst; häufig pausiert sie während einem halben Jahr oder mehr und muss sich nachher in das alte Dos-

sier neu einarbeiten, um auf die Beschlüsse des anderen Rates zu reagieren. Dieses Nacheinander und Nebeneinander der Kommissionen soll vermehrt zu einem Miteinander werden.

- Ueber seine tatsächliche Bedeutung hinaus ist die heutige Form des Differenzbereinigungsverfahrens zu einem Kristallisationspunkt der öffentlichen Kritik am Parlament geworden. Stellvertretend für diese Kritik hat ein Journalist vor der Kommission ausgeführt: "Diese Debatten sind Dialoge von Taubstummen. Nichts ist für die Medien mühsamer, als ihren Mäandern zu folgen, ohne die Leser, Hörer und Zuschauer zu langweilen. Dieses endlose Hin und Her bei wichtigen Geschäften gibt in der öffentlichen Meinung einen schlechten Eindruck von der Arbeit des Parlamentes". Durch die vorgeschlagene Straffung des Verfahrens kann ein wichtiges Zeichen für die Reformbereitschaft des Parlamentes gesetzt werden.

Als Nachteil der vorgeschlagenen Lösung kann das erhöhte Risiko betrachtet werden, dass ganze Vorlagen scheitern. Dem kann entgegengehalten werden, dass ein "Ende mit Schrecken" unter Umständen einem "Schrecken ohne Ende" vorzuziehen ist. Das gestraffte Verfahren erlaubt nicht mehr ein Verschleppen problematischer Vorlagen, sondern es zwingt zur Wahrnehmung von politischer Verantwortung - auch für ein allfälliges negatives Ergebnis.

#### 42 Gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte und/oder gemeinsame Kommissionen beider Räte

#### 421 Der Verfassungsgrundsatz der getrennten Verhandlung und seine Zweckmässigkeit

Artikel 92 BV legt den Grundsatz der getrennten Verhandlung in beiden Räten fest ("Jeder Rat verhandelt abgesondert") und zählt abschliessend einige Ausnahmefälle auf. Aus diesem Grundsatz folgt, dass in der Regel auch die vorberatenden Kommissionen beider Räte getrennt verhan-

deln sollten. Da die Ergebnisse der Vorberatung die Ratsverhandlungen massgeblich prägen, würde eine gemeinsame Vorberatung dem Sinne des Zweikammersystems zuwiderlaufen. Das schweizerische Zweikammersystem bezweckt im wesentlichen neben der doppelten Repräsentation von Volk und Kantonen auch die doppelte Beratung. Die Kommission des Nationalrates, welche die parlamentarische Initiative für eine Abschaffung des Ständerates (89.253) vorzuprüfen hatte, hat diesbezüglich in ihrem Bericht vom 12. Dezember 1990 festgehalten: "Das Zweikammersystem bringt der Schweiz wie den meisten anderen demokratischen Staaten erhebliche Vorteile für die Qualität der Gesetzgebung. Bei komplexeren Gesetzesvorlagen kann auf zwei oder sogar mehrere Lesungen nicht verzichtet werden. Es ist offensichtlich, dass die Aufteilung der Gesetzesberatung auf je zwei vorberatende Kommissionen und zwei Kammern mit verschiedener Zusammensetzung, unterschiedlichem Fachwissen und Arbeitsstil sinnvoller ist als zwei oder mehrere Lesungen in derselben Kammer, wie sie bei Einkammersystemen nötig sind. Vier Augen sehen mehr als zwei, besonders wenn sie denselben Gegenstand von einem verschiedenen Standpunkt aus betrachten. Differenzen zwischen den beiden Räten und die dadurch notwendigen Differenzbereinigungen bedeuten so gesehen nicht einen ärgerlichen Zeitverlust, sondern einen bereichernden Prozess argumentativer Auseinandersetzung und Weiterentwicklung."

Diese allgemeine Wertung der doppelten Beratung schliesst nicht aus, dass der "Prozess argumentativer Auseinandersetzung" zwischen den beiden Räten und ihren Kommissionen im Interesse der Effizienz der Gesetzgebung zeitlich begrenzt wird (vgl. Ziff. 412). Bereits bei der Einführung der Einigungskonferenz durch die Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1902 wurde das Prinzip der getrennten Vorberatung im Bereich der gesetzgebenden Tätigkeit der eidgenössischen Räte durchbrochen. Diese Ausnahme von der Regel wird in der Doktrin damit gerechtfertigt, dass nur durch diese Systemwidrigkeit der Sinn des

Zweikammersystems erfüllt werden kann: "Der Sinn des Systems liegt doch vor allem im Bestreben, zwei gegensätzlichen Elementen zu ihrem Recht zu verhelfen und sie dadurch nicht nur auszubalancieren, sondern auch zu gemeinsamem Wirken zu veranlassen. Es ist nicht sein Zweck, beiden ein unversöhnliches Verharren auf ihrem Standpunkt zu ermöglichen. Das Zweikammersystem soll ein Mittel des Ausgleichs, nicht der gegenseitigen Hemmung sein" (Kamer Hans-Ulrich, Das schweizerische Zweikammersystem, Zürich 1952, S. 160).

#### **422 Gemeinsame Informationsbeschaffung und vermehrte Kontakte zwischen den Kommissionen beider Räte**

Die Kommission möchte aufgrund der grundsätzlich positiven Wertung der doppelten Beratung daran festhalten, dass die Beratungen der Kommissionen des Nationalrates und des Ständerates in der Regel getrennt geführt werden und dass mit Ausnahme der Einigungskonferenz immer getrennt Beschlüsse gefasst werden. Im Sinne einer Förderung der kooperativen Funktion des Zweikammersystems sollen aber vermehrte Kontakte zwischen den Kommissionen beider Räte propagiert werden. Dabei zwingen die vorgeschlagenen Regelungen keine allfällig unwillige Kommission zu solchen Kontakten; es werden nur Möglichkeiten aufgezeigt, die je nach Wunsch benützt werden können.

Sinnvoll erscheint vor allem eine gemeinsame Informationsbeschaffung. Vereinzelt wurde dies bereits in der Vergangenheit praktiziert (Beispiel: 81.081 UNO. Beitritt der Schweiz). Besonders naheliegend ist dieses Vorgehen bei dringlichen Bundesbeschlüssen, die ohnehin von beiden Kommissionen parallel vorberaten werden (Beispiele: 90.025 Asylverfahren. Aenderung; 90.055 Teuerungsbekämpfungsmassnahmen im Bereich der Hypothekarzinsen).

Gemeinsame Anhörungen des Vertreters des Bundesrates, von Experten, Interessenvertretern usw. vermindern den admi-



nistrativen Aufwand erheblich. Die Bundesräte werden entlastet, wenn sie nur einmal ihre Eintretensreferate halten müssen.

Zudem ergibt sich der Vorteil, dass so den Kommissionen beider Räte die Gelegenheit geboten wird, von demselben Informationsstand auszugehen. Die Mitglieder der Kommission des Zweitrates beginnen früher als bisher, sich mit einer Vorlage gedanklich auseinanderzusetzen.

Ferner schlägt die Kommission vor, eine auf die Mitglieder der Kommission des anderen Rates beschränkte Öffentlichkeit der Kommissionssitzungen herzustellen, sofern eine Kommission dazu bereit ist. Das Verständnis für die Betrachtungsweise des anderen Rates und damit die Konsensfindung würden gefördert, wenn Kommissionsmitglieder bei wichtigen Diskussionen der Kommission des anderen Rates zuhören könnten, so wie heute schon Mitglieder des einen Rates häufig interessanten Plenardebatten des anderen Rates beiwohnen.

#### **43 Differenzierte Behandlung der Geschäfte in beiden Räten**

Artikel 89 Absatz 1 BV hält fest: "Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich". Eine materielle Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden Räten würde also eine Verfassungsänderung erfordern. Da in der gegenwärtigen Phase der Parlamentsreform vorerst nur Massnahmen realisiert werden sollen, die kurzfristig Wirkung erzielen, unterbreitet die Kommission keine Vorschläge, die gewisse Geschäftskategorien in die alleinige Kompetenz eines Rates geben. Im übrigen bezweifelt die Kommission, ob sich der Aufwand für eine solche Verfassungsrevision lohnen würde. Da kein Rat bereit sein wird, wichtige Kompetenzen an den anderen Rat abzutreten, bleiben für eine Kompetenzausscheidung nur Geschäftskategorien wie beispielsweise die Behandlung von

Petitionen oder die Gewährleistung von Kantonsverfassungen übrig. Der Aufwand für die Behandlung solcher Geschäfte ist verhältnismässig gering; der praktische Nutzen einer solchen Verfassungsrevision dürfte also unerheblich sein.

Die Kommission hat Vorschläge eingehend geprüft, wonach der jeweilige Zweirat gewisse Vorlagen nur noch in einem abgekürzten Verfahren behandeln würde. Beispielsweise könnte sich der Zweirat die Vorprüfung durch eine Kommission, Eintreten, Detailberatung und Gesamtabstimmung ersparen und nur noch die Schlussabstimmung vornehmen, wenn eine Vorlage im Erstrat weitgehend unbestritten geblieben ist (z.B. bei mehr als 90% Zustimmung in der Gesamtabstimmung) und wenn der Zweirat bzw. seine Kommission nicht ausdrücklich eine materielle Beratung verlangen. Voraussichtlich könnte eine recht grosse Zahl von Geschäften auf diese Weise vom jeweiligen Zweirat behandelt werden. Die Kommission kam zum Schluss, dass der zu erwartende Nutzen einer solchen Reform zu klein ist im Verhältnis zu den Problemen, die sie aufwirft. Problematisch wäre vor allem die Festlegung der Kriterien, in welchen Fällen eine materielle Behandlung im Zweirat tatsächlich zur reinen Formalität und daher unnötig wird. Im übrigen kann durch das schriftliche Verfahren, das der Nationalrat heute schon häufig anwendet, in der Praxis annähernd derselbe Rationalisierungseffekt erzielt werden wie durch den völligen Verzicht auf materielle Beratung.

#### 44 Gleichzeitigkeit der Sessionen beider Räte

Bereits die Botschaft vom 25. April 1960 zum Geschäftsverkehrsgesetz stellte fest, dass "seit mehr als fünfzig Jahren darüber Klage geführt wird, dass die Geschäftslast von Nationalrat und Ständerat so verschieden sei, dass der Ständerat Mühe habe, die für die Behandlung der Vorlagen im Nationalrat nötige Zeit seinerseits sinnvoll mit Arbeit auszufüllen" (BBl 1960 I 1454). Mit der Zunahme

von Sondersessionen in der letzten Zeit hat sich dieses Problem zweifellos verschärft. Bei der Beschlussfassung über die Sondersession vom 31.1./1.2.1989 ergab sich im Ständerat eine Grundsatzdebatte über die Notwendigkeit, gleichzeitig mit dem Nationalrat tagen zu müssen; ein Antrag Hunziker, der den Nationalrat allein tagen lassen wollte, wurde nur mit 19:16 Stimmen abgelehnt (Amtl. Bull. S 1988 IV 777).

Nach Artikel 86 BV gibt es zwei Arten von Sessionen: ordentliche und ausserordentliche. Artikel 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes hat einen dritten Typus eingeführt: die "weiteren Sessionen", heute in der Praxis als "Sondersessionen" bezeichnet. *Bei Gelegenheit sollte die Rechtsgrundlage für getrennte Sondersessionen eines Rates (wohl in der Regel des Nationalrates) geschaffen werden.* Artikel 86 BV verlangt lediglich die gemeinsame Durchführung der ausserordentlichen Sessionen sowie einer ordentlichen Session pro Jahr; weitere Sessionen eines oder beider Räte werden dadurch nicht ausgeschlossen. Der Verfassungsgrundsatz des Zweikammersystems verlangt die materielle Gleichwertigkeit beider Räte, nicht die formelle Identität des Verfahrens beider Räte. Es wäre ein formalistisches Verständnis des Zweikammersystems, wenn der Ständerat wegen jeder Sondersession, die für den Nationalrat nötig ist, ebenfalls zusammentreten muss. Der Nationalrat braucht mehr Plenarsitzungen als der Ständerat; umgekehrt müssen die Mitglieder des Ständerates in beträchtlich mehr Kommissionen Einsitz nehmen als die Mitglieder des Nationalrates. Durch den Verzicht auf überflüssige Plenarsitzungstage gewinnt der Ständerat Kommissionssitzungstage.

## 5 Führung und Planung der Parlamentstätigkeit

### 51 Ausgangslage

Die Geschäftslast der beiden Räte ist in den letzten Jahren stark angestiegen und kann unter den heutigen Bedingungen nicht mehr bewältigt werden. Die Geschäfte sind stark vernetzt und internationale Aspekte sind praktisch überall einzubeziehen. Die Aktivitäten der EG fordern das Parlament in hohem Masse heraus. Die Ansprüche an die Verwaltungskontrolle sind ebenfalls gestiegen.

Vor diesem Hintergrund steht das Bedürfnis nach effektiverer Führung, Planung und Koordination der Parlamentstätigkeit. Dieses Ziel soll angestrebt werden, auch wenn das Parlament nicht mit einem militärischen Verband oder einem Grossbetrieb der Wirtschaft gleichgesetzt werden kann. Die ausführliche Darstellung der verschiedenen politischen Auffassungen, die Suche nach Kompromissen, die ungeplante Aktion aufgrund der aktuellen politischen Lage gehören wesentlich zu den Aufgaben eines Parlamentes. Eine bessere Führung, Planung und Koordination soll das Parlament in allen seinen Funktionen stärken, als Gesetzgeber, als Oberaufsichtsorgan und als Forum für öffentliche demokratische Auseinandersetzung.

### 52 Planung und Prioritätenordnung

#### 521 Legislaturplanung

Der Bundesrat ist durch Artikel 45<sup>bis</sup> GVG verpflichtet, der Bundesversammlung zu Beginn jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Legislaturplanung zu unterbreiten (Aufgaben- und Finanzplanung). Die beiden Räte nehmen davon Kenntnis. Sie können heute durch Richtlinienmotionen Einfluss auf die Planung nehmen. Nach einem Beschluss des Nationalrates, der vom Ständerat allerdings noch nicht behandelt ist und von seiner vorberatenden Kommission ab-

gelehnt wird, sollen sich in Zukunft die Fraktionen mit Planungserklärungen zur Legislaturplanung äussern. Der Bundesrat soll zu einer jährlichen Zwischenbilanz verpflichtet werden, die vermehrt auch prospektive Aussagen enthalten soll.

Eine vermehrte Planung der Tätigkeit des Parlamentes muss vom Ergebnis der Beratungen über die Planungsberichte des Bundesrates ausgehen. Zu diesem Zeitpunkt ist auch eine erste Planung der Tätigkeiten des Parlamentes möglich. Diese Legislaturplanung des Parlamentes wird ergänzt und abgeändert, je nach der politischen Entwicklung.

### 522 Jahresplanung

Eine schon recht zuverlässige Planung der Parlamentstätigkeit bezieht sich auf einen Zeitraum von einem Jahr. Sie soll wie bisher von den Parlamentsdiensten aufgrund von Angaben der Bundeskanzlei und der Kommissionssekretariate vorbereitet werden. Heute wird diese Jahresplanung von der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und vom Büro des Ständerates zur Kenntnis genommen. Wir schlagen vor, dass in Zukunft die *Koordinationskonferenz* darüber beschliesst. Gleichzeitig soll sie auch festlegen, welcher Rat bei welchem Geschäft die Priorität hat (heute Kompetenz der beiden Ratspräsidenten). Aufgabe der Koordinationskonferenz ist es, die Geschäfte nach ihrer zeitlichen und politischen Dringlichkeit einzustufen.

Diese Jahresplanung wird vierteljährlich angepasst und fortgeschrieben.

### 523 Sessionsplanung

Die Sessionsplanung wird heute kurz nach Schluss der vorhergehenden Session begonnen. In den Parlamentsdiensten wird aufgrund von Angaben der Kommissionssekretariate,

der Bundeskanzlei und der Departemente ein erster Entwurf erstellt. Er wird aufgrund der laufenden Kommissionsberatungen überarbeitet und dann den Mitgliedern der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates bzw. des Büros des Ständerates ca. vier Wochen vor der Session zugestellt. Die Sitzung dieser beiden Organe findet ca. drei Wochen vor der Session statt.

Es ist sehr wichtig, dass die Sessionsplanung verbessert wird. Die Berichterstatter der Kommissionen müssen sich darauf verlassen können, dass ein Geschäft, welches im Sessionsprogramm vorgesehen ist, auch wirklich zur Behandlung kommt. Sonst müssen sie sich mehrmals auf eine Debatte vorbereiten. Das gilt ebenso für alle anderen Ratsmitglieder, die sich frühzeitig auf ein Votum vorbereiten wollen, sowie für den Vertreter des Bundesrates.

Die Notwendigkeit einer zuverlässigen Sessionsplanung ist schon heute gegeben. Sie wird noch dringlicher, falls zu einem häufigeren Sessionsrhythmus gewechselt werden sollte.

Ohne Aenderung gesetzlicher oder reglementarischer Bestimmungen kann die Anregung verwirklicht werden, wonach bereits am Schluss der vorangehenden Session das Programm der ersten Woche der kommenden Session beschlossen wird. Mindestens sollte eine Anzahl von Geschäften festgelegt werden, die mit Sicherheit im Verlauf der kommenden Session behandelt werden. Dies ermöglicht den Fraktionen, sich besser auf die kommende Session vorbereiten zu können.

#### **524 Fristen für die vorberatenden Kommissionen**

Bisher sind die vorberatenden Kommissionen einzig bei parlamentarischen Initiativen gebunden. Sie müssen innert drei Sessionen darüber berichten, ob der Initiative Folge gegeben werden soll. Nach einem positiven Entscheid des

Rates müssen sie innert zwei Jahren eine Vorlage ausarbeiten (Art. 21<sup>ter</sup> Abs. 1 und 21<sup>quater</sup> Abs. 5 GVG). Bei Volksinitiativen besteht eine Gesamtfrist von drei bzw. vier Jahren nach Einreichung der Initiative für den Beschluss der Bundesversammlung (Art. 26 und 27 GVG).

Wir schlagen vor, dass das Führungsorgan jedes Rates der vorberatenden Kommission gleichzeitig mit der Zuweisung eines Geschäftes bekannt gibt, in welcher Session das Geschäft im Rat behandelt werden soll. Dies bedeutet, dass die Kommission spätestens vor dieser Session die Vorberatung abgeschlossen haben muss. Das Führungsorgan berücksichtigt die zeitliche Dringlichkeit und die politische Bedeutung des Geschäftes sowie die laufende Legislatur- und Jahresplanung.

## **53 Führungsorgane**

### **531 Nationalrat**

Im Gegensatz zum Ständerat bestehen im Nationalrat, zusätzlich zum Nationalratspräsidenten, zwei Führungsorgane. In der Praxis ergeben sich oft Abgrenzungsprobleme, z.B. bei Verfahrensfragen, die dem Büro zustehen, die aber einen Einfluss auf das Sessionsprogramm oder die Tagesordnung haben. Bei der Einteilung der Geschäfte in Kategorien gemäss Artikel 68 GRN macht zunächst das Büro bei der Zuteilung des Geschäftes einen Vorschlag; der definitive Antrag an den Rat erfolgt zusammen mit dem Sessionsprogramm durch die Fraktionspräsidentenkonferenz.

Viele Ratsmitglieder wissen nicht, welches Organ für Führungsfragen zuständig ist. Bei Entscheiden über den Besuch von auswärtigen Delegationen oder über Reisen von Schweizerischen Delegationen ins Ausland ergeben sich Doppelspurigkeiten.

Wir haben oben vorgeschlagen, die Planung und Führung der parlamentarischen Verhandlungen zu verstärken. Die Frage stellt sich, welches Organ am besten diese Aufgabe wahrnehmen soll.

Die Kommission schlägt vor, dass das Büro und die Fraktionspräsidentenkonferenz fusionieren. Damit das neue Führungsorgan nicht zu gross ist, wird aber vorgeschlagen, dass die Zahl der Stimmzähler von acht auf vier reduziert wird, so dass das neue Büro nach der heutigen Zahl der Fraktionen aus 13 Mitgliedern bestehen würde. Die Zusammenlegung von Büro und Fraktionspräsidentenkonferenz erleichtert die Planung der Ratstätigkeit. Die Fraktionspräsidenten können die Meinung ihrer Fraktionen einbringen und die Beschlüsse des neuen Organs in den Fraktionen vertreten. Daneben gehören dem Führungsorgan auch sechs Mitglieder an, die direkt vom Rat gewählt werden. Wesentlich ist auch, dass alle Fraktionen vertreten sind, dass aber die grossen Fraktionen eine zwar nicht proportionale, aber doch angemessene Vertretung beanspruchen können. Die Stimmzähler können sich im Büro durch die Ersatzstimmzähler vertreten lassen, die Fraktionspräsidenten durch einen Vizepräsidenten.

Die Kommission ist der Auffassung, dass damit das Anliegen erfüllt ist, das Frau Nationalrätin Zölch in ihrer als Postulat angenommenen Motion vom 20. Juni 1990 formuliert hat.

### 532 Ständerat

Im Ständerat besteht ein einziges Führungsgremium, das Büro. Es wäre sinnvoll, wenn die Kompetenzen des Büros des Ständerates analog zu den vorgeschlagenen Kompetenzen des Büros des Nationalrates ausgebaut würden. Dies müsste durch eine Revision des Geschäftsreglementes des Ständerates erfolgen und ist nicht Sache des Nationalrates.



### 533 Koordinationskonferenz

Die Koordinationskonferenz ist seit ihrer Verankerung im Geschäftsverkehrsgesetz im Jahre 1984 kaum zusammengetreten. Wir stellen uns vor, dass sie zu einem wichtigen Führungsorgan der Bundesversammlung ausgebaut wird. Sie sollte folgende Kompetenzen erhalten:

- Legislaturplanung
- Jahresplanung
- Entscheidung über die Priorität
- Regelmässige Aussprachen mit dem Bundesrat
- Programm der Besuche ausländischer Delegationen in der Schweiz und schweizerischer Delegationen im Ausland
- Aufsicht über die Parlamentsdienste (anstelle der heutigen Verwaltungskommission) und Verantwortung für bauliche Massnahmen

Es ist denkbar, dass die Koordinationskonferenz für einzelne dieser Kompetenzen Ausschüsse bildet.

### 534 Ratspräsidium

Die Amtsdauer des Nationalratspräsidenten und des Ständeratspräsidenten beträgt gemäss den Artikeln 78 und 82 BV ein Jahr. Man kann sich fragen, ob die Amtsdauer nicht auf zwei oder sogar vier Jahre verlängert werden sollte, um eine grössere Kontinuität zu erreichen. Dagegen spricht die schweizerische politische Tradition: auch der Bundespräsident wird nur auf ein Jahr gewählt. Gerade bei den Präsidenten des National- und des Ständerates wird es als wichtig erachtet, dass die verschiedenen politischen Parteien, Landesgegenden und Sprachgruppen immer wieder repräsentiert werden. Die Kommission hat sich dennoch mehrheitlich für eine Verlängerung der Amtsdauer ausgesprochen. Allerdings braucht es dafür eine Verfassungsänderung, die nicht in diesem ersten Paket der Parlamentsreform beantragt werden soll. Das gleiche gilt für die

ebenfalls erwogene Möglichkeit, mehrere Vizepräsidenten zu wählen.

Hingegen kann die Stellung des Ratspräsidenten auf andere Weise verstärkt werden. Dem Ratspräsidenten sollte es ohne weiteres möglich sein, seine Berufstätigkeit für die Dauer eines Jahres zu unterbrechen. Deshalb wird vorgeschlagen, seine Zulage wesentlich zu erhöhen. Auch die Zulage des Vizepräsidenten soll erhöht werden.

### **535 Sekretariate der Führungsorgane**

Falls die Kompetenzen der Führungsorgane ausgebaut würden, müssten sie auch mit leistungsfähigen Sekretariaten ausgestattet werden. Diese müssten die nötigen Vorbereitungen für die Planungen erledigen, regelmässige Absprachen mit der Bundeskanzlei, den Departementen, den Kommissionssekretariaten, den Fraktionssekretariaten etc. führen. Auch die Information über die Beschlüsse der Führungsorgane und die Koordination müssten gewährleistet sein.

### **54 Behandlungsfristen für parlamentarische Initiativen**

#### **541 Auftrag (Initiative Ruf)**

Der Nationalrat hat am 24. Januar 1991 einstimmig einer parlamentarischen Initiative (89.251) Folge gegeben, welche die Einführung von Fristen für die Behandlung von parlamentarischen Initiativen verlangt. Das Büro hat diese Initiative zur Ausarbeitung einer Vorlage der Parlamentsreformkommission zugewiesen.

Der Zielsetzung der Initiative kann durch eine kleine Ergänzung von Artikel 21<sup>ter</sup> GVG Genüge getan werden. Aus Effizienzgründen empfiehlt es sich, diese kleine Gesetzesrevision nicht zum Gegenstand einer selbständigen

Vorlage zu machen, sondern im Rahmen der Vorlage zur Parlamentsreform einzubauen.

#### 542 Der Zeitbedarf für die Behandlung parlamentarischer Initiativen

Das durch die Initiative aufgegriffene Problem liegt in erster Linie bei der *Vorprüfung* parlamentarischer Initiativen im Nationalrat. Diese Vorprüfung wurde bei der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1984 eingeführt. Erklärte Absicht war, zeitraubende gesetzgeberische Arbeiten von Kommissionen zu vermeiden, bevor der Rat entschieden hat, ob dem Anliegen einer Initiative grundsätzlich Folge zu geben sei. Damit dieser *Vorentscheid* rasch gefasst werden kann, wurde der vorprüfenden Kommission eine Frist von drei Sessionen gesetzt. Falls eine Kommission diese Frist voll ausnützt, sollte die Vorprüfung im Rat also in der *vierten* auf die Einreichung der Initiative folgenden Session, also innert eines Jahres erfolgen können. Bei den 43 seit Beginn der laufenden Legislatur bis Ende 1990 vorgeprüften Initiativen (ohne zwei Kommissionsinitiativen und drei vor Einführung des Vorprüfungsverfahrens eingereichte Initiativen) dauerte die Vorprüfungsphase *im Durchschnitt sieben Sessionen* (1 3/4 Jahre). Dabei sind die Abweichungen nach oben erheblich: je einmal erfolgte der Entscheid erst nach 20, 15 oder 12 Sessionen, zweimal nach 11 Sessionen, einmal nach 10, sechsmal nach 9 Sessionen.

Der durchschnittliche Zeitaufwand für die Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative im Rat betrug 56 Minuten bei den 23 Initiativen, die im Zeitraum seit Legislaturbeginn bis Sommersession 1990 behandelt wurden; jedoch nur noch *27 Minuten* bei den 19 in der Herbstsession 1990 vorgeprüften Initiativen. Diese grosse Reduktion des Zeitbedarfs ist Folge der Einführung von Geschäftskategorien mit reduziertem Rederecht durch die Revision des Geschäftsreglementes vom 22. Juni 1990. Initiativen, denen

weniger als fünf Kommissionsmitglieder Folge geben wollen, werden danach in Kategorie V behandelt mit Rederecht nur für den Initianten und die Kommissionsberichterstat-ter. Der Zeitbedarf beträgt in solchen Fällen nur noch 5-20 Minuten.

#### 543 Beurteilung des Regelungsbedarfes

Wenn Initiativen mehr als zwei Jahre auf den Vorentscheid warten müssen, ob sie überhaupt ernsthaft weiter verfolgt werden sollen, so entspricht dies nicht der Absicht des Gesetzgebers bei der Einführung des Vorprüfungsverfahrens. Bereits der Bericht der nationalrätlichen Kommission vom 17. August 1989 (86.246 Pa. Iv. Parlamentsreform) hat festgestellt, dass es insbesondere auch für die Kommissionen "äusserst unbefriedigend" ist, wenn sie fristgerecht ihre Vorprüfungsberichte abliefern und in der Folge mehrere Sessionen auf die Behandlung im Rat warten müssen. Im übrigen verdient eine weitere, allgemeine Feststellung jenes Kommissionsberichtes auch in diesem Zusammenhang erneut festgehalten zu werden: "Das Initiativrecht ist ein wichtiges, von der Bundesverfassung in Artikel 93 gewährleistetes Recht des Parlamentariers" (BBl 1989 III 1478).

Die Kommission beantragt daher die Einführung einer Frist von maximal einem Jahr zwischen dem Abschluss der Vorprüfung durch die Kommission und der Vorprüfung durch den Rat.

Immerhin bleibt zu prüfen, ob die Einführung einer solchen Frist nicht die Gefahr einer zu grossen Einengung des Spielraumes bei der Festlegung des Sessionsprogrammes, ja sogar einer Blockierung des Ratsbetriebes mit sich bringt. Diese Gefahr hat sich dank der Einführung von Kategorien für die Behandlung von Geschäften im Plenum des Nationalrates stark verringert. Die Kategorie V erlaubt es, parlamentarische Initiativen im Rat in rund 15 Minuten vorprüfen zu lassen. Ausgehend von durch-

schnittlich rund 30 Behandlungsminuten (vgl. die Erfahrungen der Herbstsession 1990) und durchschnittlich etwa acht pro Session eingereichten Initiativen, wovon etwa drei vor der Behandlung im Rat zurückgezogen werden, kommt man auf einen Zeitbedarf von 2 1/2 Stunden pro Session für die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen. Die Bedeutung des parlamentarischen Initiativrechts rechtfertigt diesen doch relativ bescheidenen Aufwand. Gerade weil die Vorprüfung parlamentarischer Initiativen dank der neuen Kategorienregelung zu einem ausgesprochen "kleinen" Geschäft geworden ist, erscheint eine Behandlungsfrist nötig, damit bei der Festlegung des Sessionsprogramms diese "kleinen" Geschäfte nicht wie bisher als blosse "Füllsel" traktandiert werden, die bei Zeitmangel als erste "Opfer" von der Traktandenliste gestrichen werden können.

Die von Nationalrat Ruf eingereichte Initiative verlangt über die Vorprüfungsphase hinaus die Festlegung von Fristen auch für die weiteren Behandlungsschritte von parlamentarischen Initiativen. Dabei handelt es sich nicht um ein spezifisches Problem der parlamentarischen Initiative, sondern ein generelles Problem des Gesetzgebungsverfahrens. Das Verfahren nach der Verabschiedung eines Beschlussentwurfs durch eine mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragte Kommission unterscheidet sich nicht vom Verfahren bei der Behandlung einer Vorlage des Bundesrates. Es liegen keine Anzeichen vor, dass Vorlagen parlamentarischer Kommissionen weniger speditiv behandelt würden als Vorlagen des Bundesrates. Die Ansetzung einer generellen Frist für die Behandlung von Gesetzes- oder Beschlussentwürfen wäre wenig sinnvoll; je nach Umfang und Komplexität einer Vorlage dauert die optimale Behandlungszeit in einem Fall drei Monate, im anderen Fall vielleicht drei Jahre. Die Kommission schlägt in anderem Zusammenhang vor, dass das Büro bei der Zuweisung eines Geschäftes nach Rücksprache mit dem Kommissionspräsidenten der Kommission eine Frist für die Behandlung setzt (siehe Ziff. 524)

## 6 Sessionsgestaltung

### 61 Auftrag (Motion Zbinden Paul)

Der Nationalrat hat am 5. Oktober 1990 eine Motion von Nationalrat Zbinden Paul vom 12. März 1990 (90.402) in der Form eines Postulates angenommen und der Kommission Parlamentsreform zur Untersuchung überwiesen. Der Initiator verlangt, dass sich der National- und Ständerat nicht mehr viermal im Jahr zu einer dreiwöchigen Session versammeln, sondern 10 mal zu einer einwöchigen Session, welche jeweils vom Montag bis zum Freitag dauern soll.

### 62 Bisherige Diskussionen

Der Vorschlag von Nationalrat Zbinden Paul ist bereits in der Studienkommission "Zukunft des Parlaments" diskutiert worden. In ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 begnügt sich die Kommission allerdings damit, die Vorteile und Nachteile eines Uebergangs zu monatlichen einwöchigen Sessionen darzustellen. Auf einen Antrag verzichtet sie (BBl 1978 II 1042 - 1044).

Die Kommission des Nationalrates, welche die letzte Reform des Geschäftsreglementes vorbereitete, befasste sich ebenfalls mit der Sessionsgestaltung. Sie lehnte es ab, die Sessionsdauer generell auf viermal 4 Wochen auszudehnen und beantragte einzig, die zur Praxis gewordenen Ueberschreitungen der Sitzungszeiten ins Reglement aufzunehmen (Bericht vom 17. Aug. 1989, BBl 1989 III 1481).

### 63 Vergleiche mit dem Ausland und den Kantonen

Vergleiche mit den Sessionssystemen ausländischer Staaten sind problematisch, solange schweizerische Parlamentarierinnen und Parlamentarier in der Regel neben ihrem Mandat noch einer Berufstätigkeit nachgehen, wodurch ihre

zeitliche Disponibilität im Unterschied zu ihren ausländischen Kollegen und Kolleginnen stärker eingeschränkt ist.

Beim Vergleich mit den Kantonen muss beachtet werden, dass wir es nicht mit zwei Kammern zu tun haben und dass die Kompetenzen kantonaler Parlamente unterschiedlich sind. 14 Kantone kennen das Tagessystem, d.h. die Ratsmitglieder kommen jede Woche (z.B. ZH) oder mehrere Male pro Jahr zu einer eintägigen Sitzung zusammen. In 5 weiteren Kantonen können diese Sitzungen auch zwei Tage dauern. In den restlichen 7 Kantonen treffen sich die Ratsmitglieder zu mehreren Sessionen von meistens einer Woche (FR: 2 Wochen, VD: 3-5 Wochen).

Für unsere Diskussion aufschlussreich ist insbesondere der Kanton Bern. Früher traf sich der Grosse Rat analog zur Bundesversammlung zu dreiwöchigen Sessionen. Seit Inkrafttreten des neuen Grossratsgesetzes von 1988 (Art. 13) und der Geschäftsordnung von 1989 kommt er zu acht einwöchigen und zwei zweiwöchigen Sessionen zusammen. Vom Systemwechsel wurde erwartet, dass er zu einer flexibleren Gestaltung der Geschäfte, einer erhöhten Präsenz des Parlaments für die Behandlung von aktuellen Fragen, einer besseren Vereinbarung zwischen Berufstätigkeit und Parlamentsmandat und gesamthaft zu einer Stärkung des Parlaments führe. Wir haben uns bei den Parlamentsdiensten und der Staatskanzlei des Kantons Bern nach den bisherigen Erfahrungen erkundigt. Die neue Regelung wurde am 1. Juni 1990 in Kraft gesetzt, so dass erst vorläufige Schlüsse möglich sind. Immerhin sind die Schwierigkeiten grösser als erwartet, so dass der Grosse Rat die Staatskanzlei beauftragt hat, für 1993 ein Alternativmodell auszuarbeiten. Positiv an der heutigen Regelung wird empfunden, dass die als Belastung empfundene dritte Sessionswoche entfallen ist. Hingegen hat der Rhythmus von einer Session pro Monat zu einer grösseren Hektik und zu einer wesentlich grösseren Belastung der Fraktionen, der ständigen Kommissionen und der Präsidentenkonferenz und des

Büros geführt. Diese tagen vor oder am Schluss jeder Session. Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission müssen auch während der Sommerferien Ende Juli mehrere Sitzungen abhalten. Als Nachteil wird auch empfunden, dass es den Fraktionen bei einwöchigen Sessionen nicht mehr möglich ist, sich auch mit den Auffassungen der anderen Fraktionen zu einem Geschäft zu befassen, und dass überhaupt die formellen und informellen Absprachemöglichkeiten aus zeitlichen Gründen beschränkt sind. Das Programm der Sessionen wird mit Hilfe von Computerprogrammen präzise geplant und muss dann ziemlich starr durchgeführt werden. Die Planungs- und Koordinationsaufgaben und die zusätzlichen Sitzungen der Kommissionen beanspruchen die Parlamentsdienste, die Staatskanzlei und die Verwaltung stark.

#### 64 Gesamtdauer der Sessionstage

Man kann sich die Frage stellen, ob die Gesamtzahl der Sitzungstage oder -wochen pro Jahr verändert werden soll. Die Statistik zeigt, dass die Bundesversammlung in den letzten 15 Jahren siebenmal mit 52 Tagen ausgekommen ist, und in den anderen acht Jahren einen bis fünf zusätzliche Sitzungstage benötigt hat. Die durchschnittliche Sitzungszeit pro Tag schwankt zwischen 6,16 Stunden (1981) und 9,17 Stunden (1990), wobei die Tendenz steigend ist.

Die Sondersessionen wurden in den letzten Jahren stets durch die Geschäftsüberlastung im Nationalrat ausgelöst, und der Ständerat hat sich oft nur widerwillig gefügt. Dies spricht dafür, dass man die Gesamtzeit der ordentlichen Sessionen nicht erhöht, sondern eher jedem Rat neu die Kompetenz gibt, selbständig eine Sondersession zu beschliessen (vgl. Ziff. 44).

Ausserdem sieht die Kommission an anderer Stelle vor, dass die ständigen Kommissionen gestärkt werden sollen.



Die Kommissionen sollen verpflichtet werden, innert einer bestimmten Frist die ihnen zugewiesenen Vorlagen vorzubereiten. Es wird auch erwartet, dass es den Kommissionen gelingt, die politischen Differenzen weitgehend auszuräumen, Kompromisse zu erarbeiten, so dass nicht alle abweichenden Anträge als Minderheitsanträge im Plenum erneut breit diskutiert werden müssen. Die zusätzliche Zeit, die Ratsmitglieder in ihr Parlamentsmandat werden investieren müssen, sollte eher für Kommissionsarbeit und weniger für die Verhandlungen im Plenum verwendet werden. Deshalb plädiert die Kommission dafür, die Gesamtzeit der Sessionen nicht zu erhöhen.

## 65 Würdigung

Für den im Postulat Zbinden Paul vorgeschlagenen Sessionsrhythmus von 10 Sessionen pro Jahr sprechen die folgenden Argumente:

- Regelmässigere Präsenz der Bundesversammlung. Möglichkeit, zu aktuellen Ereignissen schneller Stellung zu nehmen.
- Weniger lang dauernde Abwesenheit vom Beruf und Leichtere Möglichkeit, Stellvertretungen zu organisieren.
- Konzentration der Beratungen auf ein grosses oder mehrere kleinere Geschäfte pro Session.
- Vermeidung der Ueberbelastung und der reduzierten Aufnahmefähigkeit vor allem in der dritten Woche.

Gegenargumente:

- Hektischer Betrieb während und vor allem auch ausserhalb der Sessionen.
- Mehr Fraktions- und Kommissionssitzungen, ohne dass die Vorlagen gründlicher vorberaten werden.
- Keine Konzentration auf die Parlamentstätigkeit, sondern eher noch stärkere Verzettelung der Kräfte zwischen Beruf und Parlamentsmandat.

- Absprachen zwischen den Fraktionen, zwischen Kommissionen und Ratsmitgliedern werden schwieriger oder sogar verunmöglicht.
- Differenzenbereinigung und z.T. Schlussabstimmung wird nicht mehr in der gleichen Session möglich sein.
- Behandlung des gleichen Geschäfts in beiden Räten in der gleichen Session wird stark erschwert und für Geschäftsbericht, Staatsrechnung, Budget, Legislaturplanungsbericht verunmöglicht.
- Sehr hoher Planungs- und Koordinationsaufwand.

Die Kommission war der Auffassung, die Nachteile seien wesentlich grösser als die Vorteile. Vor allem wurde befürchtet, dass sich im Gegensatz zu den Absichten des Postulanten die berufliche Tätigkeit eher schwieriger mit dem Parlamentsmandat verbinden lasse, weil zwischen den Sessionen kaum mehr eine Pause bestehe, die nicht mit Parlamentsarbeit, d.h. mit Kommissionssitzungen und Vorbereitungen für die nächste Session ausgefüllt wäre. Ins Gewicht fallen auch die nicht sehr überzeugenden Erfahrungen des Kantons Bern. Dass wenig Raum für Absprachen und informelle Kontakte inner- und ausserhalb der Fraktionen bestehe, wird sogar beim jetzigen Sessionsrhythmus oft beklagt; es wäre gewiss nicht sinnvoll, die noch bestehenden Möglichkeiten weiter einzuschränken.

Die Kommission betont auch, dass durch die regelmässigen und häufigeren Sitzungen der ständigen Kommissionen das Parlament zwischen den Sessionen handlungsfähiger wird. So könnten bei einer internationalen Krise die Aussenpolitischen Kommissionen unverzüglich reagieren.

Die Kommission beantragt deshalb, das heutige Sessionensystem nicht zu verändern und das Postulat Zbinden Paul abzuschreiben.

## 7 Finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder

### 71 Die heutige Situation der Ratsmitglieder

Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Entlohnung der Ratsmitglieder ist in den letzten Jahren mehrmals zur Diskussion gestellt worden. Die letzte grössere Revision der Entschädigungen erfolgte im März 1988 mit einer Totalrevision des Taggeldergesetzes vom 17. März 1972. Bei dieser Revision, der ausführliche Umfragen und Diskussionen in den Ratsbüros und den Fraktionen zugrunde lagen, wurde die Jahresentschädigung von 16'500 auf 30'000 Franken angehoben und mit der Einführung einer Vorsorgeentschädigung von 2500 Franken pro Jahr eine erste, wenn auch minimale Vorsorgeregelung eingeführt. Dabei wurde an dem im Jahre 1972 eingeführten System einer Grundpauschale und einer Leistungskomponente (Taggelder) festgehalten. Der Übergang sowohl zu einer Pauschalentschädigung wie auch zu einer Art Ersatzordnung wurde abgelehnt.

Eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Ratsmitglieder wurde im Herbst 1988 mit der Vorlage "Reorganisation der Parlamentsdienste" angestrebt. Mit dieser Vorlage wurde neben einer wichtigen Umstrukturierung und einem Ausbau der Parlamentsdienste eine Verbesserung der Raumsituation im Parlamentsgebäude (ein Arbeitsplatz pro Ratsmitglied) und die Einführung der Informatik gefordert. Neue Raum- und Nutzungskonzepte für das Parlamentsgebäude wurden erarbeitet und werden gegenwärtig zu einer Baubotschaft verarbeitet. Der Aufbau der Informatik ist in vollem Gange. Bis Ende 1991 werden Parlamentsdienste, Fraktionssekretariate und rund 100 Parlamentarier mit vernetzten PC's ausgerüstet sein.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Ausübung des Parlamentariermandates weit über 50 Prozent der in der Schweiz üblichen Jahresarbeitszeit beträgt. Zu den rund 50 Sitzungstagen der Räte kommen pro Ratsmitglied, je

nach seiner Fraktions- und Kommissionszugehörigkeit, 30-40 Fraktions- und Kommissionssitzungen. Rechnet man eine minimale Zeit für die Vorbereitung und das Aktenstudium dazu, müssen weitere 30 Tage eingerechnet werden. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich die Zeit, die ein Ratsmitglied für die Kontakte zu den Wählern, zu Organisationen und Behörden, für Wahl- und Abstimmungskampagnen sowie, in vermehrtem Ausmass, für internationale Kontakte aufwenden muss. Veranschlagt man diese Zeit mit weiteren 30 Tagen, so kommt man auf rund 150 Tage pro Jahr, welche ein Ratsmitglied für sein Mandat aufwenden muss, d.h. rund 65 Prozent der üblichen Jahresarbeitszeit.

Die Ratsmitglieder werden heute dafür mit rund 75'000 Franken entschädigt. Von diesem Betrag sind rund die Hälfte als Einkommen zu versteuern; die andere Hälfte gilt als Spesenersatz. An Infrastruktur stehen den Ratsmitgliedern die Parlamentsdienste mit rund 100 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen, ca. 70 Arbeitsplätze, Informationsmittel und die Fraktionssekretariate zur Verfügung.

Die steigenden Anforderungen an das Parlamentsmandat und die wachsende Arbeitsbelastung setzen einer Doppelbelastung durch Beruf und Politik immer deutlicher werdende Grenzen. Bei der heutigen finanziellen Entschädigung und der fehlenden Infrastruktur sind die Parlamentarier auf ein Erwerbseinkommen und eine private Infrastruktur angewiesen. Da nicht alle Ratsmitglieder über dieselben privaten Ressourcen und Hilfen verfügen können, bestehen grosse Unterschiede zwischen den Ratsmitgliedern. Gefährdet ist auch die Rekrutierungsbasis. Immer weniger Bürger und Bürgerinnen können es sich finanziell leisten, ein Parlamentsmandat unter zumutbaren Bedingungen zu übernehmen. Dieser Umstand führt dazu, dass die Politik für weite Kreise, insbesondere für qualifizierte Bürger und Bürgerinnen im Vergleich zu einer Karriere in Wirtschaft und Gesellschaft nicht mehr attraktiv ist.

## 72 Verhältnisse in ausländischen Parlamenten

Im Vergleich zu ausländischen Verhältnissen ist das schweizerische Parlament schlecht ausgerüstet, vor allem im Bereich der personellen und räumlichen Infrastruktur. Nicht nur wegen der grossen Unterschiede im parlamentarischen Verfahren und in der Organisation (unterschiedliche Sitzungszeiten, Spesenregelungen, Privilegien, Versicherungslösungen usw.) sondern auch der unterschiedlichen Lebenskosten in den einzelnen Ländern, sind Vergleiche nicht ergiebig. Hinweise geben soll jedoch die Zusammenstellung im Anhang 3.

## 73 Parlamentarierentschädigung

Die Kommission hat sich eingehend damit befasst, welches Entschädigungssystem gewählt werden soll. Sie ist sich bewusst, dass es kein System gibt, das sowohl der individuellen Situation der einzelnen Ratsmitglieder Rechnung trägt, als auch eine absolute Gerechtigkeit und Gleichstellung aller Mandatsträger gewährleistet. Das Entschädigungssystem soll die Ratsmitglieder weder privilegieren, noch von ihnen Opfer verlangen.

In der parlamentarischen Initiative Parlamentsreform wird vorgeschlagen, das Entschädigungssystem flexibel auszugestalten. Die Ratsmitglieder sollen wählen können, ob sie ihr Mandat als Vollamt mit der entsprechenden Entlohnung oder weiterhin im Nebenamt ausüben wollen. Die Kommission befasste sich mit dieser *Wahlmöglichkeit* aufgrund konkreter Vorschläge, welche für das Vollamt auch Unvereinbarkeitsregeln vorsahen. Der Vorteil einer solchen Lösung besteht darin, dass die Ratsmitglieder ihr Mandat "à la carte", d.h. der beruflichen und persönlichen Situation angepasst, ausgestalten könnten. Die Kommission sah aber in dieser Lösung auch Nachteile. Von der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder, einem wichtigen Grundsatz der bisherigen Entschädigungsordnungen, müsste abgewichen werden.

Die Kommission trat schliesslich auf die vorgeschlagene Wahlmöglichkeit nicht ein, weil dadurch das heute z.T. bereits bestehende Zweiklassenparlament weiter zementiert werden könnte. Sie ist aber auch einhellig der Meinung, dass die Ratsmitglieder in der Arbeits- und Lebenswelt der Bürger und Bürgerinnen verankert bleiben sollten. Sie befürchtet, dass durch die Schaffung von eigentlichen Berufspolitikern der Politik wertvolle Erfahrungen aus Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur verloren gingen und dass die Abhängigkeit vom Mandat gefördert würde.

Zur Diskussion stand in der Kommission auch die bereits bei der letzten Revision der Entschädigungen vorgeschlagene *Erwerbs- und Betriebsausfallentschädigung* nach dem Vorbild der Erwerbseinsatzordnung. Eine solche Entschädigung hätte den Vorteil, dass den Ratsmitgliedern ihr bisheriges Einkommen, zumindest in einem festzulegenden Rahmen, garantiert würde. Gegen eine solche Lösung sprechen nicht nur grosse administrative Umstände und die Schwierigkeit, das massgebende Erwerbseinkommen im Einzelfall zu bestimmen, sondern auch die Tatsache, dass die Parlamentsarbeit unterschiedlich entschädigt würde, je nach dem, ob ein Ratsmitglied mit seinem Beruf ein hohes oder ein niedriges Einkommen erzielt. Bereits 1988 wurde dazu festgehalten, dass die Pflicht zur Leistung von Militärdienst nicht zu vergleichen ist mit der freiwilligen Uebnahme eines politischen Mandates für eine längere Zeit.

Die Entschädigungen sollen, darin war sich die Kommission einig, *der zeitlichen Belastung und den an die Ausübung des Parlamentsmandates gestellten Anforderungen und der angestrebten Professionalisierung der Parlamentsarbeit* entsprechen. Die Stärkung der Kommissionsarbeit in einem System von ständigen Kommissionen, der wachsende Aufwand für die Vorbereitung der Kommissions- und Ratsarbeit, aber auch die zunehmenden Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Parlamentsmandat sind bei der Festlegung der Ent-

schädigungen zu berücksichtigen. Dabei stellte sich die Frage, inwieweit am heutigen System mit einer Kombination von Pauschalentschädigung und einer Entschädigung nach Aufwand (12'000 Franken Grundentschädigung und 300 Franken Taggeld pro Sitzungstag) festgehalten oder ob zu einer für alle Parlamentarier gleich hohen Pauschalentschädigung übergegangen werden soll.

In einer ersten Phase entschied sich die Kommission für eine Pauschalentschädigung von 130'000 Franken pro Jahr, mit der sowohl die für alle Ratsmitglieder anfallende Ratsarbeit und die politische Arbeit als auch die Kommissionsarbeit abgegolten werden sollte. Sie verzichtete auf eine sog. Leistungskomponente; sie ging davon aus, dass mit dem neuen Kommissionensystem für alle Ratsmitglieder, mit Ausnahme der Mitglieder, die keiner Fraktion angehören, ein grosses Mass an Kommissionsarbeit anfallen würde. Bei der Festlegung der Höhe dieser Pauschalentschädigung ging die Kommission davon aus, dass sie in etwa der Entlohnung der kantonalen Magistraten bzw. von höheren Bundesbeamten entsprechen sollte. Für die Ausübung von Funktionen, die einen Einsatz von mehr als 60-70 Prozent einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit bedingen, legte sie spezielle Funktionszulagen fest. Die Kommission stellte diese Entschädigungsvariante in den Fraktionen und in der Oeffentlichkeit zur Diskussion.

In der zweiten Lesung führte die Kommission nochmals eine eingehende Diskussion über das zu wählende Entschädigungssystem durch. Dabei kam sie zum Schluss, dass das Entschädigungssystem flexibler gestaltet werden müsse, um der Situation der einzelnen Ratsmitglieder besser Rechnung tragen zu können. Nicht alle Parlamentarier können und wollen gleich viel Zeit in ihr Mandat investieren, insbesondere was die Arbeit in den Kommissionen betrifft. So können z.B. die Ratsmitglieder, die keiner Fraktion angehören, in die Kommissionen nicht Einsitz nehmen. Nicht in Bezug auf die anzustrebende Höhe der Entschädigung, aber in Bezug auf das Entschädigungssystem kehrte

die Kommission deshalb zu der heutigen Regelung zurück. Mit einer *Grundentschädigung von 80'000 Franken pro Jahr* soll die für alle Ratsmitglieder gleiche allgemeine Ratsarbeit und die politische Arbeit entschädigt werden, für die etwa 50 Prozent der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit aufgewendet werden muss. Für die Teilnahme an den Sitzungen der Räte und der Kommissionen soll weiterhin ein Taggeld ausgezahlt, d.h. eine *Entschädigung nach Aufwand beibehalten* werden. Die Kommission schlägt vor, das *Taggeld auf 400 Franken* festzulegen. Mit durchschnittlich 80-100 Sitzungstagen pro Jahr kommen die Ratsmitglieder somit auf ein Einkommen von 112'000 - 120'000 Franken.

Für die Ausübung spezieller Funktionen, die von den Amtsinhabern einen speziellen Einsatz und eine grössere Disponibilität verlangen, ist eine besondere *Funktionsentschädigung* vorgesehen. Die Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Räte sollen neben der Grundentschädigung von 80'000 Franken eine Funktionsentschädigung von 80'000 bzw. 40'000 Franken erhalten. Speziell entschädigt werden sollen auch die Präsidenten und Vizepräsidenten von Kommissionen und Delegationen.

#### 74 Vorsorgeregelung

Mit der Verbesserung der Entschädigung und der dadurch gebotenen Möglichkeit, das Parlamentsmandat quasi-hauptamtlich auszuüben, stellt sich auch die Frage der Vorsorgeregelung. Die Kommission ist der Meinung, dass eine Regelung gefunden werden muss, welche den Ratsmitgliedern eine ausreichende private Vorsorge ermöglicht, aber auch den unterschiedlichen Situationen Rechnung trägt. Die Regelung beschränkt sich in jedem Fall auf die jährliche Grundentschädigung, während die nicht dem Versicherungsobligatorium unterliegenden Taggelder unberücksichtigt bleiben.



Analog zur Vorsorgelösung für die Magistratspersonen, wie sie im Oktober 1989 vom Parlament beschlossen wurde (SR 172.121), wäre die Einführung einer Ruhegehaltsordnung denkbar. Ab einem bestimmten Fälligkeitssalter hätten alle Ratsmitglieder Anrecht auf ein je nach Amtsdauer abgestuftes Ruhegehalt. Nach dem von der Kommission diskutierten Modell hätte ein Ratsmitglied nach seinem Ausscheiden aus dem Rat und bei Erreichung des 65. Altersjahres ein Ruhegehalt von Max. 60 Prozent der Jahresentschädigung eines aktiven Parlamentariers erhalten, sofern es dem Parlament während mindestens 4 Jahren angehört hätte. Der Vorteil einer solchen Lösung würde in der Gleichstellung aller Ratsmitglieder bestehen. Sie würde einen angemessenen Vorsorgeschutz auch für jene Ratsmitglieder bieten, die aufgrund ihrer beruflichen Situation über keine gute Vorsorge verfügen. Die Kosten einer solchen Lösung würden den Bund auf ca. 14 Mio Franken pro Jahr zu stehen kommen.

Als Alternative zu einer Ruhegehaltsordnung lag der Kommission eine individuelle Vorsorgelösung vor. Ähnlich der heute praktizierten Lösung sollen die Ratsmitglieder einen Beitrag an ihre private Vorsorge erhalten. Neu ist, dass dieser Beitrag nicht mehr dem einzelnen Parlamentarier zur freien Verfügung überwiesen, sondern zweckgebunden an eine vom Ratsmitglied bezeichnete anerkannte Vorsorgeeinrichtung oder Vorsorgeform im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Vorsorge (BVG) entrichtet werden soll. Ziel ist es, jedem Ratsmitglied auch im Falle einer Beschäftigungsreduktion im angestammten Beruf aufgrund der Uebernahme eines Parlamentsmandates die Aufrechterhaltung der beruflichen Vorsorge für das Alter und die Risiken Tod und Invalidität, allenfalls den Auf- oder Ausbau einer derartigen gebundenen Selbstvorsorge zu ermöglichen. Am günstigsten dürfte ein Ratsmitglied dabei fahren, wenn der Bundesbeitrag in eine bestehende Vorsorge bei einer Pensionskasse oder Gemeinsam-Stiftung eingebaut werden kann, doch ste-

hen grundsätzlich alle Formen der Vorsorge im Sinne des BVG, also auch die flexibleren der 3. Säule, zur Ergänzung der individuellen Vorsorge zur Verfügung. Die Vorsorgeentschädigung soll 20 Prozent der jährlichen Grundentschädigung betragen, was ungefähr der Summe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge beim Bund bzw. dem BVG-Ansatz für die berufliche Vorsorge entspricht. Die Kosten für diese Lösung würden bei einer jährlichen Grundentschädigung von 80'000 bzw. 40'000 Franken pro Nationalrats- bzw. Ständeratsmitglied ca. 3,6 Mio Franken pro Jahr betragen. Ein Risiko für den Bund wie bei der Ruhegehaltsordnung bestünde nicht; mit den Beitragszahlungen wäre die Vorsorge abgedeckt.

Die Kommission gibt der individuellen Vorsorgelösung den Vorzug, weil sie sich in die private Vorsorge des Parlamentariers besser einfügt, einen ausreichenden Versicherungsschutz bietet, administrativ für den Bund mit wesentlich geringerem Aufwand verbunden und schliesslich für den Bund deutlich kostengünstiger ist.

## 75 Uebergangentschädigung

Ratsmitglieder, die zugunsten der Politik vorübergehend ihre Berufstätigkeit aufgeben, sind der Gefahr ausgesetzt, beim Wiedereinstieg in ihren Beruf Schwierigkeiten zu haben. Um den beruflichen Wiedereinstieg nach Ausscheiden aus dem Parlament zu erleichtern, schlägt die Kommission die Einführung einer nach Austrittsalter und Amtsdauer abgestuften Uebergangentschädigung vor. Damit soll verhindert werden, dass Parlamentarier aus finanziellen Gründen im Amt verbleiben. Die Uebergangentschädigung soll aber gekürzt werden, wenn das Erwerbseinkommen zusammen mit der Uebergangentschädigung eine bestimmte Höhe erreicht.

## 76 Weitere Anpassungen

Das neue Entschädigungssystem ermöglicht es, die heute als Lohnbestandteil geltende Distanzentschädigung aufzuheben. Diese Entschädigung bedingte einen grossen administrativen Aufwand, weil sie von der jeweiligen Reisezeit der Ratsmitglieder abhängig war (Art. 6 Entschädigungsgesetz). Vereinfacht wurde auch, vor allem aus Gründen des Umweltschutzes, die Reiseentschädigungen. Neu wird nur noch das Generalabonnement der SBB (1. Klasse) oder eine entsprechende Pauschalentschädigung gewährt. Uebernommen werden neu die Kosten für die Inlandflüge, insbesondere für die Ratsmitglieder aus dem Kanton Tessin (Art. 5 Entschädigungsgesetz). Eine Anpassung an die neuen Ansätze ist schliesslich für die Lohnfortzahlung bei Unfall und Krankheit nötig (Art. 8 des Bundesbeschlusses zum Entschädigungsgesetz).

## 77 Verbesserung der Transparenz

Die Kommission diskutierte ausführlich und anhand von Vorschlägen die Frage, ob die finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder nicht eine bessere Transparenz der finanziellen Verhältnisse der einzelnen Parlamentarier bzw. eine Verhinderung von finanziellen Abhängigkeiten erfordere. Gedacht wurde an die Festlegung von Unvereinbarkeitsregeln - wie dies z.B. in Frankreich oder in den USA der Fall ist - oder an weitergehende Offenlegungspflichten (vgl. Pa.Iv. 89.220, Einkommen der Parlamentarier). Diskutiert wurden auch Sanktionsmöglichkeiten, z.B. Kürzung der Entschädigungen bei wiederholter Verletzung der Pflicht zur Sitzungsteilnahme.

Die geführten Diskussionen, aber auch das Studium der Regelungen in ausländischen Parlamenten zeigten keine überzeugenden Lösungen auf. Die Kommission kam zum Schluss, dass perfektionistische Regelungen weder erwünscht noch handhabbar seien. Kompromisslösungen, wie etwa die Offen-

legung der finanziellen Verhältnisse (Einkommen, Vermögen, Zuwendungen) gegenüber Parlamentsgremien wiederum würden kaum mehr Transparenz bieten.

Die Kommission verzichtet deshalb darauf, die bereits bestehenden Offenlegungspflichten (Art. 3<sup>bis</sup> ff. GVG) zu ergänzen oder Unvereinbarkeitsregeln vorzuschlagen. Sollte sich nach ersten Erfahrungen mit den neuen Entschädigungen zeigen, dass Missbräuche und ungerechtfertigte Einkommen entstehen, müsste nach Ansicht der Kommission die Einführung von Unvereinbarkeiten und weitergehenden Offenlegungspflichten neu zur Diskussion gestellt werden.

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

### **81 Uebersetzungsdienst**

Das Hauptziel der Parlamentsreform besteht darin, den parlamentarischen Organen und den Ratsmitgliedern zu ermöglichen, ihre Arbeit professionell und effizient zu gestalten. Dies ist nur möglich, wenn die Ratsmitglieder die Unterlagen rechtzeitig und wenn immer möglich in ihrer Muttersprache erhalten und wenn sie den Verhandlungen in der Regel in ihrer Muttersprache folgen können.

Die Kommission schlägt vor, dass in den Parlamentsdiensten ein eigener Uebersetzungsdienst geschaffen wird. Sie stellt fest, dass die Zahl und der Umfang der schriftlichen Dokumente in den letzten Jahren enorm zugenommen hat. Gleichzeitig hat die Zeit abgenommen, die dem Parlamentarier zur Verfügung steht, um die Unterlagen zu lesen. Diese Entwicklung wird weitergehen. Ausserdem beantragt die Kommission, dass die vorberatenden Kommissionen in der Regel zu jedem Geschäft einen schriftlichen Bericht unterbreiten. Es ist unbedingt nötig und von den Geschäftsreglementen des National- und des Ständerates auch verlangt, dass diese Berichte in deutscher und fran-

zösischer, teilweise auch in italienischer Sprache vorliegen.

Gegenwärtig werden die Berichte parlamentarischer Kommissionen, Vorstösse und Anträge der Ratsmitglieder sowie alle für Kommissionen bestimmte Unterlagen der Parlamentsdienste durch den Zentralen Sprachdienst der Bundeskanzlei übersetzt. Dieser hat allerdings auch Dokumente des Bundesrates und zum Teil der Departemente zu übersetzen, sodass er überbeansprucht ist. Es ist auch problematisch, dass hauptsächlich für das Parlament arbeitende Mitarbeiter der Bundesverwaltung nicht in die Parlamentsdienste integriert sind.

Die Kommission beantragt, innerhalb der Parlamentsdienste einen Uebersetzungsdienst zu schaffen. Dieser hat zwei Hauptaufgaben. Einerseits muss er alle Dokumente übersetzen, die von parlamentarischen Organen und von einzelnen Ratsmitgliedern sowie von anderen Diensten der Parlamentsdienste produziert werden. Die Unterlagen des Bundesrates und der Bundesverwaltung werden wie bisher von den zuständigen Amtsstellen der Bundesverwaltung übersetzt.

Die zweite Aufgabe des Uebersetzungsdienstes besteht darin, die Verhandlungen in den Sitzungen der Kommissionen simultan in die französische und deutsche, auf Wunsch eines italienischsprachigen Kommissionsmitgliedes auch in die italienische Sprache zu übersetzen. Die Kommission stellt fest, dass es ausserordentlich anstrengend ist, den Verhandlungen zu folgen, wenn weitgehend in einer Sprache gesprochen wird, die nicht die eigene Muttersprache ist. Dies trifft vor allem auf komplizierte Gesetzesberatungen und auf Expertenanhörungen zu. Da die Beratungen in den Kommissionen immer wichtiger werden, ist es nötig, dass alle Mitglieder den Verhandlungen folgen können.

Die Schaffung eines eigenen Uebersetzungsdienstes muss auch im Zusammenhang mit der europäischen Einigung gese-

hen werden. Das Parlament muss rechtzeitig eine mehrsprachige Infrastruktur schaffen.

Die Kommission ist sich bewusst, dass der vorgesehene Uebersetzungsdienst schrittweise aufgebaut werden muss und erst nach einer gewissen Zeit in vollem Umfang einsatzfähig sein wird. Die ersten Schritte müssen aber unverzüglich eingeleitet werden.

## 82 Verbesserung der Infrastruktur der Ratsmitglieder

Die Verbesserung der persönlichen Infrastruktur der Ratsmitglieder gehört zu den Hauptanliegen der Parlamentsreform. Um zu unterstreichen, dass der Verbesserung der Infrastruktur unabhängig von den Entschädigungen der Parlamentarier eine besondere Bedeutung zukommt, schlägt die Kommission dafür ein *besonderes Bundesgesetz* vor. Darin soll neben den Beiträgen an die Infrastruktur der Fraktionen die Infrastruktur der Parlamentarier geregelt werden. Die Kommission war sich darin einig, dass nicht nur die räumliche Infrastruktur für das Parlament in Bern verbessert werden muss, sondern vor allem die Unterstützung der Ratsmitglieder an ihrem Wohn- und/oder Arbeitsort.

## 821 Persönliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen

Eine wesentliche Entlastung für die Ratsmitglieder sollen persönliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen bringen. Die Kommission schlägt mit einem jedem Ratsmitglied zur Verfügung stehenden Kredit eine Lösung vor, die auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Ratsmitglieder Rücksicht nimmt. Die Parlamentarier sollen selbst entscheiden, wie sie sich entlasten bzw. assistieren lassen wollen. Die Kommission weist auch auf die Möglichkeit von Arbeitsgemeinschaften hin, in denen Mitarbeiter von mehreren Par-

lamentariern zusammenarbeiten, wobei ein Ratsmitglied als für die Führung zuständig bezeichnet werden müsste.

Die Kommission ist sich bewusst, dass es Ratsmitglieder gibt, die ihre Arbeit bis jetzt im Alleingang erledigt haben und es sich nicht gewöhnt sind, Mitarbeiter zu beschäftigen. Sie ist aber davon überzeugt, dass eine Entlastung, insbesondere von administrativer Arbeit (Schreibearbeiten, Klassieren und Bereitstellen von Dossiers, Erledigung der Korrespondenz usw.) für alle Parlamentarier sinnvoll ist, damit sie sich auf die eigentliche politische Arbeit konzentrieren können.

Eine Alternative hätte darin bestanden, die Fraktionssekretariate weiter auszubauen und den Ratsmitgliedern über die Fraktionen die nötige Hilfe zukommen zu lassen. Die Mehrheit der Kommission hat aber der individuellen Entlastungsmöglichkeit zuhause den Vorzug gegeben. Eine Minderheit möchte eine Kombination von individueller Hilfe und Hilfe über die Fraktionen. Sie ist der Meinung, dass insbesondere die wissenschaftlich-politische Unterstützung in den Fraktionen konzentriert werden sollte. Sie schlägt deshalb vor, einen Drittel des Kredites für persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Fraktionen zur Verfügung zu stellen, unter der Voraussetzung allerdings, dass diese Mittel für die individuelle Unterstützung der Fraktionsmitglieder eingesetzt werden.

Damit über die Verwendung der zur Verfügung gestellten Kredite eine gewisse Kontrolle besteht, sollen die Anstellungsbedingungen für diese Mitarbeiter in Richtlinien festgehalten werden. In diesen Richtlinien sollen auch Unvereinbarkeiten festgelegt werden. Um die Ratsmitglieder nicht mit Personaladministration zu belasten, schlägt die Kommission vor, diese den Parlamentsdiensten zu übertragen. Damit kann auch eine einheitlichere Behandlung erreicht werden. Bei der Festsetzung der Höhe des Kredites ging die Kommission davon aus, dass ein Ratsmitglied mindestens eine qualifizierte Sekretärin

oder einen Sekretär für administrative Arbeiten einstellen können soll. Es ist aber auch denkbar, den zur Verfügung stehenden Kredit auf mehrere teilzeitangestellte Mitarbeiter aufzuteilen.

## 822 Infrastrukturentscheidung

Bereits heute erhalten die Ratsmitglieder eine Entschädigung für allgemeine Unkosten und Inkonvenienzen (18'000 Franken pro Jahr als Teil der Jahresentschädigung). Die Kommission beantragt nun, diese Entschädigung auf 24'000 Franken pro Jahr zu erhöhen und als eigentliche Infrastrukturentscheidung auszuweisen. Die Erhöhung ist durch die zusätzlichen Kosten begründet, die mit der Anstellung und Beschäftigung eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin verbunden sind.

## 83 Bauliche Planungen im Zusammenhang mit der Parlamentsreform

### 831 Ausgangslage

Im Laufe der letzten Jahre haben die Eidgenössischen Räte erkannt, dass Teile ihrer Strukturen zukünftigen Anforderungen angepasst werden müssen. Diese strukturellen und organisatorischen Veränderungen müssen, sollen sie wirkungsvoll durchgesetzt werden, räumliche Konsequenzen haben. Nachdem aber bereits seit Jahren eine immer stärkere Verdichtung der Belegung im Parlamentsgebäude erfolgte, können weitere Räumlichkeiten zur Deckung zusätzlicher Bedürfnisse nur noch mit umfangreichen baulichen Massnahmen realisiert werden.



## 832 Projektskizzen für mögliche neue Raumangebote für Parlament und Parlamentsdienste

Längerfristig scheint es der Kommission unabdingbar, für eine angemessene Unterbringung der Parlamentarier und der Parlamentsdienste zusätzlichen Raum ausserhalb des Parlamentsgebäudes, jedoch in dessen nächster Nähe, in grösserem Umfang zu beschaffen. Nach einer Vorprüfung kam der Bauausschuss der Kommission zum Schluss, dass dafür grundsätzlich zwei Lösungswege in Frage kommen, nämlich

- a. die benötigten zusätzlichen Räume werden in den Flügelbauten des Bundeshauses belegt. Dies bedingt eine teilweise Ausgliederung der in diesen Bauten untergebrachten Departemente und somit die Bereitstellung von entsprechenden Neubauten für die Bundesverwaltung. Für die Bundesräte und deren engste Mitarbeiter soll aber Platz im Bundeshaus bleiben.
- b. Für die nötigen zusätzlichen Räume der Ratsmitglieder und der Parlamentsdienste wird auf der Süd- (Aare-) Seite des bestehenden Bundeshauses ein Neubau oder eine Gruppe von Neubauten errichtet. In diesem Fall liegt die besondere Herausforderung in der Bewältigung der städtebaulichen, landschaftsplanerischen, denkmalpflegerischen und geologischen Probleme bei gleichzeitiger Bewahrung hoher baukünstlerischer Qualität.

Die Kommission hat beschlossen, diese beiden Möglichkeiten auf Machbarkeit und Qualität prüfen zu lassen. Um ein möglichst breites Spektrum über die Gestaltung der benötigten Neuanlagen und bezüglich des Verhältnisses Nutzen/Aufwand einerseits und über die städtebaulichen und architektonischen Auswirkungen andererseits zu erhalten, sollen beide Projekte in je 3 Raumprogramm-Varianten (Mini = Minimallösung, Midi = Normallösung und Maxi = gehoben-repräsentative Lösung) bearbeitet werden. Zum Beispiel sähe die Mini-Variante persönliche Arbeitsplätze für alle Ratsmitglieder in Kollektivräumen, die Midi-Lö-

sung Einzelbüros und die Maxi-Lösung zusätzliche Repräsentationsräume vor. Diese Raumprogramme widerspiegeln vorläufige Grössenordnungen und Rahmenideen, sind aber natürlich nicht im Detail verbindlich. Mit der Erarbeitung der Projektskizzen wurden vier bestrenommierte Architekturbüros aus verschiedenen Landesteilen beauftragt. Der erforderliche Projektierungskredit von 500'000 Franken wurde auf Antrag der Kommission als Nachtragskredit mit gewöhnlichem Vorschuss bewilligt. Die beauftragten Architekten sollen die vorgegebenen Ideenprojekte generell prüfen und

- im Falle "Umbau der bestehenden Bundeshausflügel" Ideen über die praktische Verwendbarkeit und Steigerung der architektonischen Wirkung des überlieferten Baugutes geben.
- im Falle "Neubau auf der Südseite des Bundeshauses" skizzenhaft und kühn nachweisen, welche modernen Bauformen sich harmonisch dem bestehenden Bundeshaus zuordnen lassen.

Parallel zu den Arbeiten der Architekten werden die öffentlich- und die privatrechtlichen Rahmenbedingungen unter besonderer Berücksichtigung der baugesetzlichen und städtebaulichen Bestimmungen abgeklärt.

Die Arbeiten sollen bis Ende August 1991 abgeliefert und anfangs September präsentiert werden. In der Herbstsession 1991 könnten beide Räte über Eintreten oder Nicht-eintreten auf ein Neu- oder Umbauprojekt befinden. Im Eintretensfall sollten sie eine der drei Raumprogrammvarianten bestimmen sowie einen Kredit für die Durchführung eines Wettbewerbes sprechen, der zur Ausarbeitung einer entsprechenden Baubotschaft führen soll. Im besten Fall könnte das Parlament dann zu seinem 150-jährigen Jubiläum im Jahre 1998 die neuen Räumlichkeiten beziehen.

## 9 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Heute betragen die Ausgaben für die Eidgenössischen Räte ca. 30 Mio Franken pro Jahr (Voranschlag 1991), wovon zwei Drittel für das Parlament und ein Drittel für die Parlamentsdienste. Bei der Realisierung der Vorschläge der Kommission werden die Ausgaben auf ca. 73,5 Mio Franken (57 Mio für das Parlament, 16,5 Mio für die Parlamentsdienste) ansteigen. Im einzelnen sind nachstehende finanzielle und personelle Auswirkungen zu erwarten:

### 91 Parlament

	<u>Budget 1991</u>	<u>neu</u>
1. Grundentschädigung Nationalrat	6'000'000	16'000'000
2. Sitzungen des Nationalrates	6'100'000	7'250'000
3. Kommissionen des Nationalrates	2'900'000	3'500'000
4. Grundentschädigung Ständerat (Teil Bund)	---	1'840'000
5. Sitzungen des Ständerates	---	ca. 1'500'000
6. Kommissionen des Ständerates	1'100'000	1'400'000
7. Diverse Delegationen	1'000'000	1'100'000
8. Diverse Funktionszulagen	65'000	ca. 500'000
9. Infrastrukturentschädigung	(z.T. in Pkt. 1)	5'904'000
10. Vorsorge	615'000	ca. 3'600'000
11. Uebergangentschädigung	---	ca. 500'000
12. Persönliche Mitarbeiter	---	ca. 14'000'000
<hr/>		
Total	ca. 18'000'000	ca. 57'000'000

Aufgrund der in den Artikeln 1 und 2 des Entschädigungsgesetzes geregelten neuen Aufteilung der Kosten für die Ständeräte zwischen Bund und Kantonen werden den Kantonen keine zusätzlichen Kosten entstehen.

## 92 Parlamentsdienste

Zur Verwirklichung der Vorschläge der Kommission wird ein verstärkter Ausbau der Parlamentsdienste nötig sein. Insbesondere die Betreuung der ständigen Kommissionen (vgl. Ziff. 26), der Ausbau der Sekretariate der Führungsorgane (vgl. Ziff. 535) und vor allem der Aufbau eines parlamentseigenen Uebersetzungsdienstes haben erhebliche Konsequenzen. Für die Administration der persönlichen Mitarbeiter der Ratsmitglieder sowie der Vorsorge- und Entschädigungszahlungen und zur Bewältigung des Personalzuwachses der Parlamentsdienste muss der Personal- und Finanzdienst verstärkt werden. Die Einführung von persönlichen Mitarbeitern für Ratsmitglieder wird bei den Parlamentsdiensten zu zusätzlichen Forderungen im Bereich der Informatik (Ausbildung, Support, evtl. Ausrüstung), der Information und Dokumentation führen. Insgesamt werden 61 Stellen beantragt:

- 12 Stellen für den Ausbau der Kommissions- und Präsidialsekretariate
- 25 Stellen für die Uebersetzungen (schriftlich)
- 18 Stellen für die Simultanübersetzung
- 4 Stellen im Personal- und Finanzdienst sowie im Zentralen Sekretariat
- 2 Stellen im Informatik- und Dokumentationsbereich

Der Auf- und Ausbau muss schrittweise erfolgen, damit Unterbringung und Ausbildung der neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bewältigt werden können. Dies gilt insbesondere für den Uebersetzungsdienst, wo zusätzlich mit Rekrutierungsschwierigkeiten zu rechnen ist. In der ersten Zeit wird es das Mittel der Stellenbewirtschaftung erlauben, mit der nötigen Flexibilität Erfahrungen - z.B. über die Auswirkungen des schriftlichen Verfahrens - zu sammeln und mit Hilfskräften Spitzenbelastungen auszugleichen, doch kann nicht ausgeschlossen werden, dass in einer 2. Phase noch einige Stellen im Bereich der Hilfskräfte und des Sessionspersonals zusätzlich anbe-

geht werden müssen. Auch ist im gegenwärtigen Zeitpunkt kaum abzuschätzen, mit welchen Forderungen ein professioneller und effizienter arbeitendes Parlament seine Parlamentsdienste in nächster Zukunft konfrontieren wird. Denkbar wären etwa eine Neugestaltung des Amtlichen Bulletins oder der Fahnen, ein Ausbau der Druckerei, die Weiterbildung und evtl. Ausrüstung der persönlichen Mitarbeiter u.ä.m. Aus solchen Forderungen müssten sich zusätzliche Stellen- und Raumbegehren ableiten.

Die jährlichen Kosten für den zunächst beantragten personellen Ausbau der Parlamentsdienste stellen sich wie folgt dar:

61 Stellen à Fr. 100'000.--	ca. Fr. 6'100'000.--
Finanzierung Arbeitsmittel (Abschreibung 4 Jahre)	ca. Fr. 200'000.--
Finanzierung Arbeitsplätze: 61 x 10m <sup>2</sup>	<u>ca. Fr. 300'000.--</u>
Total p.a.	ca. Fr. 6'600'000.--

Für die Ausrüstung der Sitzungszimmer mit Simultanübersetzungsanlagen muss schliesslich mit einmaligen Investitionskosten von rund 3 Mio Franken gerechnet werden.

## 10 Kommentar zu den einzelnen Vorschlägen

### 101 Geschäftsverkehrsgesetz

#### Art. 1 (vgl. Ziff. 44 und 6)

Absatz 1 regelte bisher die ordentlichen Sessionen und die Sondersessionen ("weitere Sessionen"). Die Ansetzung von Sondersessionen soll mit einem neuen Absatz 2<sup>bis</sup> in die Kompetenz jedes einzelnen Rates gelegt werden. Ein solcher Beschluss soll rechtzeitig, das heisst nicht in einer abschliessenden Sessionswoche gefasst werden, damit der andere Rat noch Gelegenheit hat, eine gleichzeitige Sondersession zu beschliessen.

Bei Gelegenheit soll in Absatz 2 die Kompetenz zur Einberufung von ausserordentlichen Sessionen den zuständigen Ratsorganen übertragen werden. Es entspricht nicht mehr dem heutigen Verständnis von Gewaltenteilung, dass der Bundesrat die Räte zu ausserordentlichen Sessionen einberuft; er kann die Einberufung durch die zuständigen Organe zwingend verlangen, genau wie ein Viertel der Nationalräte oder fünf Kantone.

#### Art. 2

Die Parlamentsdienste, die anstelle des früheren Sekretariates der Bundesversammlung getreten sind, sorgen für die Einladungen zu allen Sessionen. Bei ausserordentlichen Sessionen war dies bisher Sache der Bundeskanzlei.

#### Art. 3

Die bisherigen detaillierten Regelungen, wann die Räte während der Sessionen tagen müssen, sind heute ohne praktische Bedeutung. Es ist Aufgabe der Koordinationskonferenz, die Sessionsplanung der beiden Räte aufeinander abzustimmen (Art. 8<sup>ter</sup>). Dadurch ist gewährleistet, dass die Räte dann gemeinsam tagen, wenn der Geschäftsverkehr

dies verlangt (Geschäfte der Vereinigten Bundesversammlung, Abstimmungen über die Dringlichkeit, Schlussabstimmungen). Der gemeinsame erste Sitzungstag ordentlicher Sessionen ist in Art. 1 festgelegt.

#### *Art. 8<sup>ter</sup>*

In Art. 8<sup>ter</sup> sind die erweiterten Kompetenzen der Koordinationskonferenz geregelt, die nunmehr aus den beiden Büros des National- und des Ständerates besteht.

Neu ist die Kompetenz zur Planung der Legislaturgeschäfte und zur Jahresplanung (Abs. 2) sowie die Aufsicht über die Parlamentsdienste (Abs. 4), welche bisher der Verwaltungskommission (Art. 8<sup>quater</sup>) aufgetragen war. Es wird sinnvoll sein, dass die Koordinationskonferenz ebenfalls einen Beauftragten bestimmt (Abs. 5), der wie bisher für die nähere Aufsicht der Parlamentsdienste gemäss den Bestimmungen des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste verantwortlich ist. Auch mit anderen Aufgaben wird die Koordinationskonferenz einzelne oder mehrere Mitglieder beauftragen können.

Bei der Schaffung der Koordinationskonferenz wurde darauf geachtet, dass die Vertreter des Nationalrates, welche in der Ueberzahl sind, die Vertreter des Ständerates nicht überstimmen können. Deshalb bedürfen die Beschlüsse sowohl der Zustimmung der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates als auch des Büros des Ständerates. Diese Bestimmung soll nur insofern geändert werden, als die Fraktionspräsidentenkonferenz durch das Büro des Nationalrates ersetzt wird (Abs. 6), entsprechend der neuen Zusammensetzung der Koordinationskonferenz.

Um bei der Planung der Tätigkeit der Bundesversammlung eine optimale Koordination mit dem Bundesrat zu erreichen, ist es nötig, dass der Bundespräsident und der Bundeskanzler in der Regel an den Sitzungen der Koordinationskonferenz teilnehmen (Abs. 7). Ausnahmen sind gerechtfertigt, wenn es um parlamentsinterne Geschäfte

geht, z.B. um Aussprachen mit der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste oder um die Beziehungen der Bundesversammlung zu ausländischen Parlamenten.

*Art. 8quinquies*

Sowohl die Einreichung parlamentarischer Initiativen und Vorstösse als auch die Erstattung von Berichten sind Ausfluss des Selbstbefassungsrechtes der Kommissionen; bei Gelegenheit sollen die beiden in Artikel 8quinquies Absatz 5 und in Artikel 8sexies Absatz 4 getrennten Bestimmungen zusammengefasst werden.

*Art. 8sexies Abs. 2*

Vgl. Kommentar zur vorgeschlagenen Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates, Art. 18.

*Art. 8sexies Abs. 3bis* (vgl. Ziff. 422)

Absatz 3bis ermöglicht eine Teilnahme der Mitglieder der Kommission des anderen Rates an den Kommissionssitzungen, wenn eine Kommission eine solche Einladung beschliesst. Obligatorisch ist der Entscheid, ob eingeladen werden soll oder nicht, und zwar nur im Rahmen der Beratung von Erlassen der Bundesversammlung (vgl. Art. 4 GVG), nicht aber bei anderen Geschäften. Diese Einschränkung ist nötig, da bei Erlassen in der Regel genügend Zeit besteht, um rechtzeitig vor der Aufnahme der Beratung der Vorlage diesen formellen Entscheid zu fällen; andere Geschäfte können kurzfristig auf die Traktandenliste gelangen, so dass die Mitglieder der Kommission des anderen Rates nicht mehr rechtzeitig eingeladen werden können.

In der Praxis wird dieser Entscheid von nichtständigen Kommissionen (Spezialkommissionen gemäss vorgeschlagener Revision des Geschäftsreglementes des Nationalrates) an ihrer Terminfestlegungssitzung getroffen werden können. Ständige Kommissionen können die parallele Kommission des



anderen Rates auf Dauer einladen (selbstverständlich mit der Möglichkeit des Widerrufs) oder an der Sitzung beschliessen, die der Sitzung vorangeht, an welcher die Vorlage beraten wird. Gibt es keine solche vorangehende Sitzung mehr, kann auf dem Korrespondenzweg Beschluss gefasst werden.

*Art. gsexies Abs. 3ter*

Schon bisher wurden vereinzelt gemeinsame Sitzungen der Kommissionen beider Räte zur Informationsbeschaffung durchgeführt. Die ausdrückliche Erwähnung dieser Möglichkeit im Gesetz soll bestehende Unsicherheiten über die Zulässigkeit solcher Sitzungen beseitigen und zur vermehrten Durchführung solcher Sitzungen führen, die den organisatorischen Aufwand halbieren und zudem ermöglichen, dass beide Kommissionen von demselben Informationsstand ausgehen können. Da die Durchführung gemeinsamer Sitzungen beider Kommissionen zur Bestimmung der Tagesordnung solcher Informationssitzungen (insbesondere zur Auswahl von Experten oder Hearingsteilnehmern) organisatorische Probleme aufwirft, wird diese Kompetenz den Kommissionspräsidenten übertragen.

*Art. gsexies a*

Die parlamentarische Expertenkommission soll der Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe dienen. Was umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe sind, ist eine politische Frage, muss aber, wie der Begriff "Komplex" bereits andeutet, weit über eine Gesetzesvorlage hinausgehen. Aktuelle Beispiele wären die Drogen- und Migrationsprobleme.

Die Einsetzung der parlamentarischen Expertenkommission erfolgt durch die Koordinationskonferenz. In der Regel wird dies auf Vorschlag einer ständigen Kommission geschehen.

Die parlamentarische Expertenkommission besteht im Unterschied zu allen anderen Kommissionen sowohl aus Ratsmitgliedern, als auch aus Sachverständigen, die nicht dem Parlament angehören. Die Ratsmitglieder bilden aber die Mehrheit, damit die Hauptverantwortung für das Ergebnis bei den Politikern bleibt. Die Sachverständigen und die Ratsmitglieder werden von der Koordinationskonferenz gewählt. Die ständige Kommission, die eine parlamentarische Expertenkommission einsetzen will, hat das Recht, die Sachverständigen vorzuschlagen. Die Ratsmitglieder werden auf Vorschlag der Fraktion gewählt. Für die Bestimmung der Ratsmitglieder ist die Sachkunde und das Interesse und nicht die Parteizugehörigkeit massgebend. Artikel gquinquies Absatz 2, der eine Berücksichtigung der Fraktionsstärke, der Amtssprachen und Landesgegenden bei der Zusammensetzung der Kommissionen verlangt, ist daher nicht anwendbar. Jeder Fraktion soll aber das Recht zugestanden werden, zumindest ein Mitglied in die Kommission zu entsenden.

#### Art. 9 und 10

Die Geschäfte sollen in Zukunft nicht mehr durch die Ratspräsidenten, sondern durch die Koordinationskonferenz dem einen oder anderen Rat zur Erstbehandlung zugewiesen werden.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Koordinationskonferenz endgültig entscheiden kann. Es ist jedenfalls aus den letzten Jahrzehnten kein Fall bekannt, wo ein Entscheid der Präsidenten zur Zuteilung der Priorität von einem Rat angefochten worden wäre. Ausserdem ist die Koordinationskonferenz wesentlich repräsentativer zusammengesetzt als die beiden Ratspräsidenten, sodass es noch weniger zu Konflikten kommen sollte. Bei einem Konflikt zwischen den beiden Teilorganen der Koordinationskonferenz soll gemäss Artikel 10 ihr Präsident das Los ziehen.

Art. 14

Der Artikel wird bloss redaktionell umgestaltet: der Normalfall soll an erster Stelle genannt werden, die beiden Ausnahmen an zweiter und dritter Stelle.

Art. 16-17

Artikel 16 regelt die erste, Artikel 17 (sowie die unveränderten Art. 18-21) die zweite Phase des Differenzbereinigungsverfahrens. Als Kommentar dienen die Erläuterungen im allgemeinen Teil des Kommissionsberichtes (siehe Ziff. 412).

Die heutige Bestimmung über die Zusammensetzung der Einigungskonferenz (Art. 17 Abs.2) erscheint nicht geeignet für die voraussichtlich viel häufigere Anwendung dieses Instrumentes. Die Erweiterung der ständerätlichen Kommission auf die Mitgliederzahl der Kommission des Nationalrates führt dazu, dass in vielen Fällen die Hälfte bis maximal zwei Drittel des Ständerates in die Einigungskonferenz delegiert werden müssten. Die Ständeräte würden so durch die zu erwartenden häufigeren Einigungskonferenzen über Gebühr beansprucht; zudem ergeben sich bei 46, 50 oder gar 62 Mitgliedern schwerfällige Gremien, die für eine Kommissionsberatung wenig geeignet sind. Die Subkommission schlägt daher vor, den Umfang der Einigungskonferenz mit 26 Mitgliedern festzulegen. Grössere Kommissionen werden auf 13 Mitglieder verkleinert, was in der Regel bei nationalrätlichen Kommissionen der Fall sein wird. Ständerätliche Kommissionen haben häufig 13 Mitglieder und bleiben in diesem Fall unverändert; sind sie kleiner, werden sie auf 13 Mitglieder ergänzt. Die Erweiterung bzw. Verkleinerung einer Kommission wird auf Vorschlag der Fraktionen durch die zuständigen Ratsorgane vorgenommen. Dabei ist wie bei der Bestellung von Kommissionen der Parteienproporz zu berücksichtigen (Art. 8quinquies Abs. 2).

Art. 21<sup>ter</sup> (vgl. Ziff. 54)

Parlamentarische Initiativen sollen vom Rat spätestens ein Jahr nach Ablieferung des Berichtes der vorberatenden Kommission vorgeprüft werden. Für die Traktandierung solcher Vorprüfungen bleibt ein Spielraum von drei bis vier Sessionen.

Art. 21<sup>quinquies</sup>

Die bisher geltende Formulierung des Anhörungsrechtes des Initianten gab in der Praxis immer wieder Anlass zu Unklarheiten bezüglich der Dauer der Anwesenheit des Initianten an den Kommissionssitzungen und bezüglich seines Rederechtes. Durch die neue Formulierung wird klargestellt, dass der Initiant, sofern er nicht Kommissionsmitglied ist, während der ganzen Dauer der Behandlung seiner Initiative an den Kommissionsberatungen mit Rede-recht teilnehmen darf.

Art. 47<sup>bis</sup> a neu

Dieser neue Artikel regelt die Mitwirkung der Bundesversammlung im Bereich der Aussenpolitik.

Absatz 1 bringt zum Ausdruck, dass die beiden Räte von sich aus die Entwicklung der Aussenpolitik verfolgen und dass sie die Verhandlungsprozesse begleiten. Das Wort "begleiten" macht deutlich, dass die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat unverändert bleibt. Der Bundesrat bleibt für die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen zuständig und verantwortlich. Allerdings wird gemäss den Absätzen 2-4 ein Informations- und Konsultationsprozess zwischen Bundesrat und den zuständigen Kommissionen vorgeschrieben

Die Absätze 3 und 4 beziehen sich auf Verhandlungen in internationalen Organisationen, die unilateral Recht

setzen können, d.h. insbesondere die Europäische Gemeinschaft.

In Absatz 5 wird allerdings geregelt, dass auch bei Verhandlungen mit auswärtigen Staaten oder mit internationalen Organisationen, welche zu einem bilateralen oder multilateralen völkerrechtlichen Vertrag führen, die zuständigen Kommissionen informiert und konsultiert werden müssen. Denn auch hier ist die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments betroffen. Wir denken etwa an die Verhandlungen über die Revision des Zoll- und Handelsabkommens GATT.

Absatz 6 stellt klar, dass Vertreter der Kommission nicht Mitglieder der Schweizer Verhandlungsdelegation sind, sondern Beobachter mit Informationsrechten.

In Absatz 7 wird der bereits in Artikel 8<sup>sexies</sup> Absatz 3 festgehaltene Grundsatz wiederholt, dass die Kommissionen andere ständige Kommissionen zu informieren haben. Im Bereich der Aussenpolitik ist die Koordination besonders wichtig. Vor allem die EG erlässt Recht in zahlreichen Bereichen, sodass die für das betreffende Gebiet zuständigen Kommissionen der beiden Räte in die Konsultationen einbezogen werden müssen. Die Verantwortung für die Information der anderen Kommissionen liegt bei den Aussenpolitischen Kommissionen. Es ist aber Sache der Führungsorgane der beiden Räte, zu bestimmen, welche Kommission bei der Vorberatung eines bestimmten Geschäftes die Federführung hat.

#### *Art. 47<sup>ter</sup> und 48*

Die vorgeschlagenen Aenderungen gehören in den Zusammenhang der Reform des Kommissionensystems. Die Aufgabenteilung zwischen Legislativ- und Kontrollkommissionen erfolgte bisher in einem Punkt nicht konsequent: die SBB unterstanden nicht der Oberaufsicht durch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen, sondern durch die Ver-

kehrskommissionen. Die Ausübung der Oberaufsicht durch die normalen Kontrollkommissionen ist zu bevorzugen, da diese Kommissionen über eine spezialisierte funktionale Kompetenz verfügen. Die Oberaufsicht durch dieselben Kontrollkommissionen in allen Verwaltungsbereichen ist Voraussetzung für ein systematisches Vorgehen, das auch Vergleiche (PTT - SBB!) und Querschnittkontrollen ermöglicht.

Um die bisherige Praxis zu ändern, ist es nötig, bei der gesetzlichen Definition der Rechte und Pflichten der Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen die Betriebe und Anstalten des Bundes ausdrücklich einzubeziehen. Bei Gelegenheit können die entsprechenden Artikel zudem redaktionell überarbeitet werden.

## 102 Geschäftsreglement des Nationalrates

### *Art. 7 und 8*

Heute ist bereits in den Artikeln 7 und 8 vom Büro die Rede, obwohl es wesentlich um die Wahlen und die Amtsdauer des Präsidenten, Vizepräsidenten und der Stimmenzähler geht. Weil nach unseren Vorschlägen auch die Fraktionspräsidenten im Büro Einsitz nehmen sollen, die nicht vom Rat gewählt werden, sind die Wahlen in Artikel 7, die Amtsdauer in Artikel 8 und die Zusammensetzung und Aufgaben des Büros in Artikel 9 zu regeln.

In Artikel 7 wird festgehalten, dass neu vier Stimmenzähler und vier Ersatzstimmzähler gewählt werden. Ihre Amtsdauer soll gemäss Artikel 8 Absatz 2 wie bisher vier Jahre betragen. Allerdings soll die Wiederwählbarkeit nicht wie heute auf zwei Amtsdauern beschränkt sein. Gerade bei den Stimmzählern ist eine längere Erfahrung erwünscht, denn die Ratspräsidenten und Vizepräsidenten sind nur während insgesamt zwei Jahren Mitglieder des

Büros und auch die Fraktionspräsidien wechseln erfahrungsgemäss nach einigen Jahren.

#### Art. 9

In Absatz 1 wird die neue Zusammensetzung des Büros festgehalten.

Absatz 2 regelt die Aufgaben des Büros. Die Sessionsplanung übernimmt das Büro von der bisherigen Fraktionspräsidentenkonferenz, die übrigen Aufgaben entsprechen den bisherigen Aufgaben des Büros. Neu ist die Befugnis des Büros, den Kommissionen für die Vorberatung der Geschäfte eine Frist zu setzen.

Die Absätze 4 und 5 regeln die Stellvertretungen. Es ist wesentlich, dass sich die Stimmzähler im Büro nur durch Ersatzstimmzähler und die Fraktionspräsidenten nur durch einen Vizepräsidenten vertreten lassen können, damit in diesem Führungsorgan eine möglichst grosse Kontinuität besteht.

#### Art. 13 Abs. 1

Die Kompetenz zur Bestimmung der Mitgliederzahl der Kommissionen, zur Wahl ihrer Mitglieder und zur Zuteilung der Geschäfte bleibt beim Büro. Es hat neu auch Vizepräsidenten und Suppleanten zu wählen.

Wesentliche Neuerungen sind bei der *Geschäftszuteilung* zu beachten:

- Diese erfolgt *nach Anhören der Kommissionspräsidenten*. Es wird davon ausgegangen, dass ständige Kommissionen und ihre Sekretariate künftig den Gang eines Geschäftes bereits in der vorparlamentarischen Phase beobachtet haben (vgl. Art. 15 Abs. 2 Bst. b) und daher am besten beurteilen können, ob ein Geschäft ganz oder teilweise in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, welcher Zeitbe-

darf für die Vorberatung angenommen werden muss und ob allenfalls wegen voraussichtlicher Ueberlastung der Kommission eine Spezialkommission eingesetzt werden sollte. Interessieren sich mehrere Kommissionen für ein Geschäft, so kann das Büro eine federführende Kommission bestimmen und die anderen als mitberichtende Kommissionen einsetzen (vgl. Art. 15 Abs. 3). - Die Anhörung kann in der Praxis durch die Parlamentsdienste in Form eines schriftlichen Konsultationsverfahrens durchgeführt werden.

- Das Büro setzt den Kommissionen *Fristen* für die Vorberatung. Im Rahmen des erwähnten Konsultationsverfahrens sollen die Kommissionspräsidenten den voraussichtlichen Zeitbedarf für die Vorberatung angeben. Das Büro erhält damit die nötigen Grundlagen für die Planung der Arbeiten des Rates. Diese Fristen haben also primär den Charakter von *Planungsinstrumenten*; eine Sanktion bei Verletzung der Fristen, z.B. in Form eines Entzug des Mandates durch das Büro und Zuteilung des Geschäftes an eine andere Kommission oder Spezialkommission, wäre wenig sinnvoll, da dadurch in der Regel nur noch mehr Zeit verloren würde.

#### Art. 13 Abs. 2

Die Aufgaben der Verwaltungskommission werden von der Koordinationskonferenz übernommen (vgl. Ziff. 101, Kommentar zu Art. 8<sup>ter</sup> GVG).

#### Art. 13 Abs. 3

Die kleine Aenderung trägt der Gewichtsverlagerung auf die ständigen Kommissionen Rechnung; die Zahl ihrer Mitglieder kann sich nicht nur nach der Bedeutung einzelner Geschäfte (diese sind bei der Bestellung der Kommission noch gar nicht vorauszusehen!), sondern muss sich vielmehr nach dem Umfang ihres Sachbereichs richten.



In Absatz 1 werden alle ständigen Kommissionen aufgezählt, in Absatz 2 werden die Aufgaben der ständigen Legislativkommissionen festgelegt. Die Rechte und Pflichten der beiden Kontrollkommissionen werden in den Artikeln 47<sup>ter</sup> und 48 GVG definiert; im weiteren sei auf die in Artikel 47 und 47<sup>bis</sup> GVG verankerten, für alle Kommissionen geltenden Auskunftsrechte gegenüber Bundesrat und Verwaltung verwiesen.

Die *Definition der Aufgaben der ständigen Legislativkommissionen* orientiert sich weitgehend an den neueren Reglementen ständiger Kommissionen. Die Vorberatung der zugewiesenen Geschäfte aus ihren Sachbereichen gemäss Buchstabe a ist selbstverständlich; vor dem Hintergrund des traditionellen reaktiven Parlamentsverständnisses sind die in Buchstaben b, c und d formulierten Aufgaben zwar noch nicht völlig selbstverständlich, aber doch auch nichts Neues, arbeiten doch einige ständige Kommissionen schon heute in diesem Sinne. Initiative ständige Legislativkommissionen entwickeln erfahrungsgemäss eine gewisse Eigendynamik über die blossе Vorberatung von zugewiesenen Geschäften hinaus: sie interessieren sich für das vorparlamentarische Verfahren der Gesetzgebung, namentlich dort, wo der Bundesrat überwiesene Motionen zu erfüllen hat, aber auch für das nachparlamentarische Verfahren, da es ihnen nicht gleichgültig sein kann, ob der Bundesrat im delegierten Rechtsetzungsbereich im Sinne des Gesetzgebers handelt und ob die ausgesprochene Delegation nicht allenfalls zurückzunehmen ist. Eine klare Abgrenzung der Aufgaben der klassischen Kontrollkommissionen einerseits und der ständigen Legislativkommissionen ist hier nicht möglich, umso wichtiger ist der mit Buchstabe e nachdrücklich festgehaltene Koordinationsauftrag. Die Optik der beiden Kommissionstypen ist zwar verschieden: Legislativkommissionen nehmen aus einer legislativen Optik implizit eine Kontrollfunktion wahr, indem sie fragen, ob geltendes Recht beibehalten, geän-

dert oder aufgehoben werden soll, während die Kontrollkommissionen nach einheitlichen systematischen Kriterien die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung prüfen. Wichtig ist, dass die jeweils zuständige Kommission über Feststellungen einer anderen Kommission, die ihren Wirkungsbereich betreffen, sofort informiert wird, was in der Praxis am zweckmässigsten auf der Ebene der Kommissionssekretariate institutionalisiert wird.

Es versteht sich von selbst, dass zahlreiche Möglichkeiten der *Aufteilung der Sachbereiche auf die ständigen Legislativkommissionen* denkbar sind. Der vorliegende Vorschlag versucht, aus Gründen der Kontinuität den Besitzstand der bereits bestehenden ständigen Kommissionen möglichst wenig zu verändern. Im weiteren werden verhältnismässig weite Sachbereiche festgelegt, was eine möglichst gleichmässige Auslastung der einzelnen Kommissionen erleichtert. Die Geschäfte der laufenden 43. Legislaturperiode wurden versuchsweise nach dem vorgeschlagenen neuen Kommissionensystem verteilt, um die Praktikabilität des Systems zu testen.

In den Bezeichnungen der ständigen Kommissionen können nicht alle wichtigen Sachbereiche aufgeführt werden. Gemäss dem einleitenden Satz von Absatz 2 wird das Büro in Absprache mit den Kommissionen eine Feinzuteilung möglichst aller Sachbereiche der eidgenössischen Politik vornehmen (vgl. Anhang 1).

Durch die vorgeschlagene Zuteilung der Sachbereiche kann weitgehend vermieden werden, dass sich wichtigere und weniger wichtige Kommissionen bilden.

Bemerkungen zu den einzelnen ständigen Legislativkommissionen:

- *Bisherige Ziffer 3*: Die bisherige *Petitions- und Gewährleistungskommission* (PGK) lässt sich in ein Kom-

missionensystem nicht einbauen, das nach den verschiedenen parlamentarischen Funktionen klar unterscheidet und auf eine thematische Spezialisierung im Legislativbereich abzielt. Die legislativen Aufgaben im "Justiz- und Rechtswesen" kann die PGK allein angesichts der Weite dieses Bereiches unmöglich vollständig übernehmen. Diese Aufgaben werden auf die Kommission für Rechtsfragen und die Staatspolitische Kommission aufgeteilt. Bei der Petitionsprüfung ist zwar die spezifische funktionale Kompetenz ähnlich zu werten wie die jeweilige sachliche Kompetenz einer vorberatenden Kommission. Eine nur noch mit der Petitionsprüfung und der Gewährleistung von Kantonsverfassungen beauftragte Kommission wäre aber zu wenig ausgelastet; Petitionen sollen daher der sachlich zuständigen Kommission, die Gewährleistung von Kantonsverfassungen der Staatspolitischen Kommission zugewiesen werden.

- *Neue Ziffer 3: Die Aussenpolitische Kommission soll neu eine integrierte Gesamtschau der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik ermöglichen (vgl. Ziff. 34). Für die Aussenwirtschaft war die bisherige Wirtschaftskommission zuständig.*
- *Neue Ziffer 4: Die neue Bezeichnung "Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur" deckt den Themenbereich der Kommission besser ab, ohne ihren bisherigen Aufgabenbereich wesentlich zu ändern.*
- *Bisherige Ziffern 6, 7 und 11, neue Ziffern 5 und 6: Die Analyse der Geschäfte der laufenden Legislaturperiode zeigt, dass die Energiekommission - auch wenn ihr alle wichtigen Geschäfte zugewiesen würden - nicht hinlänglich konstant ausgelastet ist. Durch die Aufteilung der bisherigen Kommission für Gesundheit und Umwelt kann eine gleichmässigerere Arbeitsverteilung erreicht werden, indem die Umweltfragen mit der Energie- und Raumplanungspolitik (Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie) und die Gesund-*

heits- mit der Sozialpolitik (*Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit*) zusammengelegt werden. Im Hinblick auf eine thematisch sinnvolle Arbeitsteilung wiegen sich Vor- und Nachteile der alten und neuen Lösung auf.

- *Neue Ziffer 7*: Die Neubenennung der *Militärkommission* als *Sicherheitspolitische Kommission* soll zum Ausdruck bringen, dass sich die Kommission nicht nur mit den rein militärischen Aspekten der Landesverteidigung beschäftigt.
- *Neue Ziffer 8*: Die bisherige *Verkehrskommission* wird leicht erweitert zu einer *Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen*.
- *Bisherige Ziffer 9*: Die bisherige *Wirtschaftskommission*, de facto eine *Aussenwirtschaftskommission*, geht auf in der erweiterten *Aussenpolitischen Kommission*.
- *Neue Ziffer 9*: Die neue *Kommission für Wirtschaft und Abgaben* beschäftigt sich mit dem bisher nicht durch ständige Kommissionen abgedeckten Bereich der *Binnenwirtschaft*.
- *Neue Ziffer 10*: Der neuen *Staatspolitischen Kommission* (*Commission des institutions politiques*) werden die meisten Sachbereiche zugeteilt, die unter Ziffer 1 der Allgemeinen Systematik des Bundesrechts ("Staat - Volk - Behörden") fallen, namentlich die Organisation der Bundesbehörden, die Volksrechte, die Ausländer- und Asylfragen. Auch die Fragen der Massenmedien lassen sich hier zuordnen.
- *Neue Ziffer 11*: Die *Kommission für Rechtsfragen* betreut den Bereich der Ziffern 2 und 3 der Allgemeinen Systematik des Bundesrechts: ZGB, OR und SchKG (sofern nicht wirtschaftliche Aspekte überwiegen), StGB, Rechtspflege, Datenschutz, Urheberrecht, usw.

- *Neue Ziffer 12*: Die *Kommission für öffentliche Bauten* entspricht der heutigen Bautengruppe, die Rechte und Pflichten einer normalen Kommission wahrnimmt, so dass nicht einzusehen ist, warum sie nicht in die Reihe der Kommissionen aufgenommen werden soll. Die Kommission wird allerdings deutlich weniger belastet sein als die übrigen ständigen Kommissionen. Dem ist Rechnung zu tragen durch eine geringere Mitgliederzahl (heute fünf, allenfalls zu erhöhen auf sieben oder neun, da die bisherige Bautengruppe schon heute häufig erweitert werden musste) und durch eine Ausnahmeregelung in Artikel 18 Absatz 3 (zulässige Anzahl von Kommissionsmitgliedschaften jedes Ratsmitgliedes).

Für die Bestimmung der Mitgliederzahl der Kommissionen bleibt das Büro zuständig (vgl. Art. 13 Abs. 1). Die Legislativkommissionen, die heute 21 oder 23 Mitglieder zählen, werden vorzugsweise auf 25, 27 oder 29 Mitglieder vergrößert, damit die gestiegene Geschäftslast durch den vermehrten Einsatz von *Subkommissionen* flexibler bewältigt werden kann (vgl. Art. 15b).

Art. 15 Abs. 3 (vgl. Ziff. 243)

Das Büro wird sachbereichübergreifende Geschäfte vor allem dann mehreren Kommissionen zuweisen, wenn sich im Rahmen der Anhörung zur Geschäftszuteilung (Art. 13 Abs. 1) mehrere Kommissionen für ein Geschäft interessieren. Das Verfahren ist fakultativ; muss ein Geschäft z.B. besonders dringlich behandelt werden, so dürfte davon abgesehen sein. Generell muss vermieden werden, dass analog zu den heute üblichen Praktiken in der Bundesverwaltung ein schwerfälliges, bürokratisches Mitberichtsverfahren etabliert wird. Mitberichte brauchen nicht schriftlich erstattet zu werden; am sinnvollsten dürfte in vielen Fällen die Durchführung gemeinsamer Sitzungen von Subkommissionen der zuständigen Kommissionen sein.

Das Verfahren dürfte vor allem dort angewendet werden, wo ständige Kommissionen besonders enge Berührungspunkte haben, z.B. zwischen der Kommission für Rechtsfragen und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (Beispiel: 88.066 Bäuerliches Bodenrecht) oder der Aussenpolitischen Kommission und der Sicherheitspolitischen Kommission (Beispiel: 90.061. Sicherheitspolitischer Bericht). Bei der Festlegung des Jahresplanes der Kommissionssitzungen (vgl. Art. 20) kann darauf insofern Rücksicht genommen werden, dass solche Kommissionen parallel tagen. Ferner wird die Kommission für Öffentliche Bauten wohl vorwiegend als mitberichtende Kommission eingesetzt werden, wie dies gemäss dem Artikel 17 Absatz 2 teilweise schon bisher praktiziert wurde.

Damit das Plenum durch dieses Verfahren keine Mehrbelastung erfährt, wird durch den zweiten Satz des Absatzes 3 klargestellt, dass nur die federführende Kommission dem Rat Bericht und Antrag stellt (aber die Erwägungen und Anträge der mitberichtenden Kommission dabei berücksichtigt).

#### Art. 15 Abs. 4

Damit wird eine selten angewandte Bestimmung des bisherigen Rechtes übernommen, die vor allem ermöglichen soll, an einem bestimmten Geschäft besonders interessierte Vertreter einer in einer ständigen Kommission nicht vertretenen Interessengruppe oder Region zur Vorberatung eines einzelnen Geschäftes der Kommission beizufügen. Zum Beispiel wäre eine solche Erweiterung der Verkehrskommission zur Vorberatung der "Neuen Eisenbahn-Alpentransversale" (90.040) denkbar gewesen, um die Vertretung aller betroffenen Regionen zu gewährleisten.

#### Art. 15a

Die Einsetzung von nichtständigen Kommissionen wird kaum völlig zu vermeiden sein; sie sollen aber zum Ausnahmefall werden, was die neue Bezeichnung "Spezialkommission" zum Ausdruck bringt. Als Kriterium für die Bildung einer Spezialkommission ist vor allem die Ueberlastung einer ständigen Kommission denkbar; diese kann eintreten, wenn ein Geschäft derart komplex und weitläufig ist, dass die ständige Kommission während längerer Zeit keine anderen Geschäfte mehr behandeln könnte (z.B. hätte deswegen die vorliegende Parlamentsreform kaum der Staatspolitischen Kommission übergeben werden können). Denkbar ist auch eine zeitlich begrenzte zufällige Häufung von Geschäften im Sachbereich einer ständigen Kommission, die zur Einsetzung von Spezialkommissionen veranlasst. Hält eine solche Geschäftsüberlastung während längerer Zeit an, so müsste hingegen die Bildung einer neuen ständigen Kommission ins Auge gefasst werden.

Ein Sonderfall bildet die Richtlinienkommission, die naturgemäss eine Spezialkommission sein muss. Sie wird allerdings wegfallen, wenn die Vorschläge einer Kommission des Nationalrates betreffend das Verfahren der politischen Planung in Kraft treten sollten (88.237; vgl. BBl 1990 II 1210).

#### Art. 15b (neu)

In der Praxis werden schon heute recht häufig Subkommissionen zur Vorbereitung von Kommissionsverhandlungen eingesetzt; ihre ausdrückliche Verankerung im Reglement soll die Benützung dieses Arbeitsinstrumentes fördern. Die Erfahrung zeigt, dass kleine Gremien der Effizienz, Qualität und Konsensfindung in der parlamentarischen Arbeit dienlich sind.

Die Geschäftslast der ständigen Kommissionen wird in vielen Fällen nur durch die Einsetzung von Subkommissio-

nen effizient zu bewältigen sein. Jede ständige Kommission wird die ihren Bedürfnissen angepasste Arbeitsorganisation selbst finden müssen. Denkbar sind zwei Typen von Subkommissionen: zur Vorberatung einzelner Geschäfte (oder von Teilen einzelner Vorlagen) eingesetzte nicht-ständige Subkommissionen oder ständige Subkommissionen, die Teilbereiche des Aufgabenkreises einer ständigen Kommission permanent betreuen, wie dies heute schon bei den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen üblich ist.

Angesichts der besonderen Bedeutung der europäischen Integration soll die Einsetzung einer *Subkommission für Europafragen* im Rahmen der Aussenpolitischen Kommission ausdrücklich vorgesehen werden (vgl. Ziff. 342).

Die Kommissionen sind frei, wie sie ihre Subkommissionen zusammensetzen wollen. Sachkompetenz wird hier in der Regel wichtiger sein als Parteienproporz; da Anträge von Subkommissionen nicht direkt in den Rat eingebracht werden können, sondern den Weg über die repräsentativ zusammengesetzte Gesamtkommission gehen müssen, ist Gewähr geboten, dass mehrheitsfähige Kommissionsanträge ins Plenum gelangen.

Mitberichtende Kommissionen (vgl. Art. 15 Abs. 3) werden zweckmässigerweise häufig Subkommissionen einsetzen; zur Vereinfachung dieses Verfahrens sollen die Subkommissionen - wenn sie durch ihre Gesamtkommission dazu ermächtigt werden - direkt an die federführende Kommission Antrag stellen dürfen. Ein solches Vorgehen ist vor allem angezeigt bei der Durchführung gemeinsamer Sitzungen von Subkommissionen aus zwei oder mehreren ständigen Kommissionen, die sachbereichübergreifende Geschäfte vorberaten.

#### Art. 15c

Der Nationalrat erhält durch die Einfügung dieses Artikels die Möglichkeit, unabhängig vom Ständerat eine par-



lamentarische Expertenkommission einzusetzen. Im Gegensatz zur Einsetzung der parlamentarischen Expertenkommission der eidgenössischen Räte erfolgt hier die Einsetzung durch das Büro des Nationalrates.

*Art. 16 und 17*

Die bisherigen Artikel 16 und 17 werden ersetzt durch Artikel 15a Absatz 2 bzw. Artikel 15 Absatz 1 Ziff. 12.

*Art. 18 Abs. 1 und 2 (vgl. Ziff. 242)*

Die Kommission schlägt eine unbeschränkte Amtsdauer für Kommissionsmitglieder vor. Es bleibt natürlich jedem Kommissionsmitglied freigestellt, aus eigenem Wunsch und im Einverständnis mit seiner Fraktion aus einer Kommission in eine andere zu wechseln.

Andererseits sind Kommissionspräsidien Positionen, bei denen ein gewisser Wechsel geraten scheint. Gemäss Absatz 2 wird ein Kommissionsmitglied in der Praxis in der Regel vier Jahre als Vizepräsident und darauf vier Jahre als Präsident amtieren: damit dürfte eine genügende Kontinuität gewährleistet sein.

Voraussetzung dieser Reglementsrevision ist die Streichung von Artikel 8<sup>sexies</sup> Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

*Art. 18 Abs. 3 (vgl. Ziff. 244)*

Diese Bestimmung soll eine möglichst gleichmässige Verteilung der Kommissionsitze auf alle einer Fraktion angehörenden Ratsmitglieder gewährleisten.

Ausgenommen von den beschränkenden Bestimmungen bleibt die deutlich weniger belastete Kommission für öffentliche Bauten.

Ausgehend von einer durchschnittlichen Mitgliederzahl der elf wichtigen ständigen Kommissionen von 27 können auf die 190-195 einer Fraktion angehörenden Ratsmitglieder rund 300 Kommissionssitze verteilt werden. Gemäss dem unveränderten Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 2 GVG richtet sich die Zusammensetzung der Kommissionen nach der Stärke der Fraktionen im Rat; ausgehend von der heutigen Zahl und Stärke der Fraktionen ergibt eine Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen, dass bei den vier grossen Fraktionen jeweils zwei Drittel der Mitglieder in zwei Kommissionen, ein Drittel in einer Kommission Einsitz nehmen können. Die Mitglieder kleiner Fraktionen werden grösstenteils einer Kommission angehören; einige wenige erhalten zwei Mandate. Zusätzlich zu vergeben sind die Sitze in den Kommissionen und Delegationen beider Räte, im Büro, in der Kommission für öffentliche Bauten sowie in allfälligen Spezialkommissionen und Parlamentarischen Expertenkommissionen.

#### Art. 19

Die Bestellung von Suppleanten für die ständigen Legislativkommissionen bringt folgende Vorteile:

- Die Bestellung von Suppleanten dient der angestrebten Effizienz, Qualität und Kontinuität der Kommissionsarbeiten. Ständige Vertreter sind besser auf die Arbeit in der Kommission vorbereitet als von Fall zu Fall kurzfristig aufgebotene Vertreter (heutiges System bei den nichtständigen Kommissionen).
- Die Ratsmitglieder erhalten ein breiteres Aktionsfeld, wenn sie nicht nur in ein bis zwei Kommissionen Einsitz nehmen können, sondern darüber hinaus auch über die Arbeiten von ein bis zwei weiteren ständigen Kommissionen ständig auf dem Laufenden gehalten werden (Zustellung aller Unterlagen auf Wunsch, Recht zur Teilnahme an Kommissionssitzungen).

Je grösser eine Fraktion in einer Kommission ist, umso besser kann sie mit ihrer grösseren Zahl von Suppleanten die Stellvertretung abwesender Mitglieder gewährleisten. Um den Nachteil der kleinen Fraktionen mit nur einem Sitz in einer Kommission etwas zu mindern, sollen diese zwei Suppleanten bestellen dürfen. Auf der anderen Seite genügen sechs Suppleanten für Fraktionen mit mehr als sechs Sitzen in einer Kommission. Damit kann auch die zusätzliche Papierflut etwas begrenzt werden.

Art. 20 (vgl. Ziff. 245)

Die weitgehende Konzentration der Kommissionsarbeiten auf ständige Kommissionen ist die Voraussetzung für eine bessere zeitliche Planung der Kommissionssitzungen. Wie das Büro heute schon jeweils im Spätsommer eine Planung der Daten der Sessionen, Wahlfeiern, Bürositzungen usw. des nächsten Jahres vornimmt, so wird es bestimmte Daten für die Sitzungen der ständigen Kommissionen reservieren können (Modell in Anhang 2). Bei der vorgesehenen Anzahl von ständigen Kommissionen wird z.B. jede in jedem Quartal zwei Kommissionssitzungen von zweieinhalb Tagen Dauer abhalten können. Es bleibt genügend Reserve für Ferien, Sondersessionen, Sitzungen von Spezialkommissionen und allfällige zusätzlich nötige Sitzungen von ständigen Kommissionen. Es müssen immer zwei ständige Kommissionen parallel tagen - vorzugsweise immer dieselben, damit klar ist, welchen Kommissionen man nicht gleichzeitig angehören darf. Parallele Sitzungen werden zudem möglichst für diejenigen Kommissionen vorgesehen, deren Sachbereiche sich am meisten berühren. Dadurch wird die Durchführung gemeinsamer Subkommissionssitzungen zur Vorberatung sachbereichübergreifender Geschäfte erleichtert (vgl. Art. 15 Abs. 2).

Jede Kommission ist natürlich frei, das ihr zugeteilte Kontingent an Sitzungstagen nicht vollständig zu benützen oder darüber hinaus zusätzliche Sitzungen festzulegen.

## Art. 22

Schriftliche Berichterstattung war bisher nur für Geschäfte vorgeschrieben, zu denen die Ratsmitglieder keine erläuternden amtlichen Unterlagen erhalten. Zudem ist das schriftliche Verfahren heute schon allgemein üblich für kleinere und unumstrittene Geschäfte. Vereinzelt wurden aber in letzter Zeit auch zu grösseren Vorlagen des Bundesrates schriftliche Kommissionsberichte unterbreitet. Dadurch konnten die Plenarverhandlungen wesentlich entlastet werden. Diese schriftliche Berichterstattung durch die Kommission soll für alle Geschäfte zur Regel werden. Sie erlaubt eine bessere und frühzeitigere Information der Ratsmitglieder, die nicht der vorbereitenden Kommission angehörten. Der verbindlichere Charakter schriftlicher Berichte kann zudem auch für die spätere Gesetzesauslegung von Nutzen sein.

## Art. 24

An der Vertraulichkeit der Kommissionsverhandlungen soll grundsätzlich festgehalten werden. Dafür spricht vor allem, dass der Ausschluss der Öffentlichkeit erlaubt, ohne bereits definitiv festgelegte Positionen in die Verhandlungen einzusteigen und in einem diskursiven Prozess einen politischen Konsens anzustreben. Für die Anhörung von Interessenvertretern und Experten durch eine Kommission kann dieses Argument allerdings nicht geltend gemacht werden. Eine Öffentlichkeit solcher Hearings drängt sich vor allem dann auf, wenn ständige Kommissionen die Gesetzgebungsvorarbeiten vermehrt in eigener Regie betreiben und das Vorverfahren der Gesetzgebung nicht dem Bundesrat überlassen. In einzelnen Fällen könnten Kommissionshearings anstelle des (öffentlichen!) Vernehmlassungsverfahrens treten, womit das Gesetzgebungsverfahren erheblich beschleunigt werden könnte. Nicht zuletzt im Hinblick auf eine solche Entwicklung sollen Kommissionen die Möglichkeit erhalten, solche Anhörungen öffentlich durchzuführen.

Eine Kommissionsminderheit will an der Vertraulichkeit von Kommissionssitzungen in jedem Fall festhalten. Interessenvertreter und Experten könnten durch die Öffentlichkeit ihrer Anhörung unter Umständen davon abgehalten werden, ihre Auffassungen offen darzulegen, was dem Informationsgehalt für die Kommission abträglich wäre.

#### Art. 29

Es entspricht nicht der hier vertretenen Konzeption von ständigen Kommissionen, die zuhanden des Ratsplenums für die Vorberatung der Gesetzgebung in einem bestimmten Sachbereich gesamthaft verantwortlich zeichnen, dass mit einer Motion dem Bundesrat ein verbindlicher Auftrag zur Ausarbeitung eines Gesetzes- und Beschlussentwurfes erteilt werden kann, ohne dass die zuständige Kommission Gelegenheit erhält, zu einer solchen Motion Stellung zu nehmen, sofern sie dies wünscht. Dasselbe gilt sinngemäss auch für Postulate.

In der Praxis werden ständige Kommissionen wohl nur bei ausgewählten Gelegenheiten, insbesondere zur Unterstützung von als besonders wichtig und mehrheitsfähig erachteten Vorstössen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Auf diese Weise kann zugleich das Instrument der Motion aufgewertet werden, indem die Kommissionen diejenigen aus der grossen Menge eingereichter Motionen selektionieren, die in besonderem Masse eine Behandlung im Rat verdienen. Zu diesem Zweck soll in Artikel 35 Absatz 3 eine prioritäre Behandlung der von Kommissionen vorberatenen Vorstösse an den Montag-Nachmittagen der zweiten und dritten Sessionswoche verankert werden. Den Fraktionsvorstössen soll dieselbe Priorität zugestanden werden.

In der Praxis werden die Kommissionssekretariate nach dem Ende der Session den Kommissionsmitgliedern die im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Kommission eingereich-

ten Motionen und Postulate zustellen müssen, damit jedes Mitglied die Gelegenheit erhält, der Kommission die Vorbera-  
terung eines Vorstosses zu beantragen.

Für eine solche Vorbera-  
terung muss dieselbe Frist gelten,  
die dem Bundesrat gesetzt ist: sie muss bis zur nächsten  
auf die Einreichung des Vorstosses folgende Session er-  
folgen. Die Kommission kann ihre Stellungnahme völlig un-  
abhängig von derjenigen des Bundesrates abgeben oder sie  
kann die Frage an einer Kommissionssitzung mit dem Bun-  
desrat besprechen.

#### Art. 30

Siehe den Kommentar zu Artikel 21<sup>ter</sup> des Geschäftsver-  
kehrsgesetzes.

#### Art. 35

Siehe den Kommentar zu Artikel 29 des Geschäftsreglemen-  
tes.

#### Art. 42a

Die Reglemente beider Räte kennen bereits das Instrument  
der Erklärung des Bundesrates. Das Reglement des Stände-  
rates sieht zudem in Analogie eine Erklärung des Stände-  
rates vor; die bisher fehlende entsprechende Bestimmung  
soll auch im Reglement des Nationalrates aufgenommen wer-  
den. Dieses Instrument bietet sich vor allem dann an,  
wenn zu einem Ereignis von grosser Bedeutung den Gefühlen  
und Auffassungen breiter Bevölkerungskreise Ausdruck ver-  
liehen werden soll, ohne dass dadurch bereits bestimmte  
staatliche Massnahmen bewirkt werden. Eine solche Situa-  
tion kann insbesondere bei aussenpolitischen Ereignissen  
eintreten, bei denen die Oeffentlichkeit von den politi-  
schen Behörden eine Stellungnahme erwartet.

## Art. 45

Die heutige Praxis unterscheidet zwischen Petitionen und (Aufsichts-)Eingaben; eine Unterscheidung, die auch im Reglement vorgenommen werden sollte. Petitionen können definiert werden als Begehren zu Gegenständen, die im Kompetenzbereich des Parlamentes liegen; Aufsichtseingaben hingegen sind Kritiken und Begehren im Zuständigkeitsbereich von Bundesrat und Bundesverwaltung, welcher der Aufsicht bzw. Oberaufsicht des Parlamentes unterliegt. Aus dieser Unterscheidung folgt eine unterschiedliche Behandlung durch parlamentarische Organe: Petitionen müssen nach Vorberatung durch die sachlich zuständige Legislativkommission von den eidgenössischen Räten behandelt werden; Aufsichtseingaben hingegen können von den Kontrollkommissionen direkt erledigt werden. Letzteres geschieht heute schon, obwohl das Reglement es eigentlich nicht erlauben würde; bei Gelegenheit soll das Reglement entsprechend angepasst werden.

### *Uebergangsbestimmung*

Beim Uebergang vom alten zum neuen Kommissionensystem stellt sich eine ganze Reihe von Problemen. Die vorgeschlagene Regelung erlaubt dem Büro, eine jedem einzelnen Fall adäquate Lösung zu finden. Die Geschäfte bisheriger ständiger Kommissionen werden in der Regel auf die neuen ständigen Kommissionen verteilt, was bei denjenigen Kommissionen keine Probleme aufwirft, deren Aufgabenkreis sich nicht oder wenig ändert. Dort, wo sich der Aufgabenkreis erheblich verändert hat und zudem wenig personelle Kontinuität zwischen der bisherigen Kommission und der neu für ein bestimmtes Geschäft sachlich zuständigen Kommission besteht, könnte die alte Kommission als Spezialkommission eingesetzt werden, die das angefangene Geschäft zu Ende behandelt. Nichtständige Kommissionen nach altem Recht, die mitten in der Beratung eines Geschäftes stehen, dürften als Spezialkommissionen übernommen werden. Falls die Beratung noch nicht aufgenommen wurde oder

bereits lange zurückliegt, kann ein solches Geschäft allerdings auch einer neuen ständigen Kommission zugewiesen werden.

Die neue Bestellung aller Kommissionen führt dazu, dass die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder in der Regel der Legislaturperiode entsprechen wird. Alle früher erworbenen Kommissionsmandate erlöschen, sie können aber erneuert werden, wenn sie zu diesem Zeitpunkt nicht schon sechs Jahre dauerten. Die Aufhebung der Amtszeitbeschränkung erfolgt auf der Stufe des GVG (Art. 8<sup>sexies</sup> Abs. 2) und kann daher erst nach Ablauf der Referendumsfrist anfangs 1992 in Kraft treten.

### 103 Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat

#### Art. 1

In Absatz 3 wird der bisherige Grundsatz, nach Möglichkeit eine personelle Verbindung mit den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und Aussenwirtschaft herzustellen, zwingend formuliert: die Mitglieder der Delegation beim Europarat müssen Mitglieder der Aussenpolitischen Kommissionen sein. Sollte sich nur ein Rat zu dieser Lösung entschliessen können, müsste die Bestimmung im Bundesbeschluss gestrichen und stattdessen im Geschäftsreglement des betreffenden Rates verankert werden.

#### Art. 2

Die Kommission beantragt, die Begrenzung der Amtsdauer der Delegationsmitglieder aufzuheben. Sie nimmt damit ein Anliegen der Delegation auf, welche in einer Eingabe vom 1. Februar 1991 darauf hinweist, dass schweizerische Parlamentarierinnen und Parlamentarier heute durch die Amtsdauerbeschränkung auf sechs Jahre aus der Parlamentarischen Versammlung zurücktreten müssen, wenn sie sich in



den Kommissionen des Europarates Sachkompetenz und Erfahrung angeeignet haben und besonders wirksam zum Ratsgeschehen beitragen könnten. Ins Gewicht fällt auch, dass die Kommissionspräsidien häufig nach dem Anciennitätsprinzip vergeben werden, sodass sich Schweizer Kandidaten und Kandidatinnen gegenüber ihren ausländischen Kollegen im Nachteil befinden, welche alle keiner Amtsdauerbeschränkung unterworfen sind.

Die Kommission unterstützt das Anliegen der Delegation, umso mehr als auch für die anderen ständigen Kommissionen auf eine Amtsdauerbegrenzung verzichtet werden soll.

#### *Art. 4*

In Artikel 4 wird der vorgeschlagenen Fusion der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und Aussenwirtschaft bzw. der Wirtschaftskommission Rechnung getragen.

#### **104 Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste**

Die Aenderungen des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste sind eine Folge der Aenderungen in Artikel 8ter -quater GVG, wo beantragt wird, dass die Koordinationskonferenz die Aufgaben der Verwaltungskommission übernimmt. Entsprechend müssen die im Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste näher ausgeführten Aufgaben der Verwaltungskommission auf die Koordinationskonferenz übergehen. Einzig in den Artikeln 4 und 6 beantragen wir, dass der Entscheid, ob in einem Zweifelsfall ein älteres Protokoll herausgegeben werden muss oder die Parlamentsdienste einen Auftrag eines einzelnen Parlamentariers ausführen müssen, nicht der Koordinationskonferenz, sondern dem Beauftragten zusteht. Es scheint nicht gerechtfertigt, dass sich die Koordinationskonferenz mit derartigen, übrigens höchst seltenen Fällen beschäftigen muss.

## 105 Entschädigungsgesetz (EG) und Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz (BB)

### Art. 1 EG

Der Artikel 1 legt den Grundsatz fest. Nach Artikel 79 der Bundesverfassung werden die Mitglieder des Nationalrates vom Bund, nach Artikel 83 die Ständeräte von den Kantonen entschädigt. Bereits heute übernimmt der Bund einen Teil der Kosten für die Ständeräte, nämlich die Entschädigung für die Kommissionssitzungen, Reiseentschädigungen und die Kosten für die Vorsorge. Die Kommission ist der Ansicht, dass die neue Runde der Parlamentsreform und die damit verbundene Erhöhung der Entschädigungen die Kantone nicht mehr belasten soll als heute. Sie schlägt deshalb vor, den Entschädigungsgrundsatz so zu formulieren, dass die Kantone jenen Teil der Entschädigung der Ratsarbeit übernehmen würden, welcher der heutigen Grundentschädigung (30'000 Franken pro Jahr) und den Taggeldern und Spesen für die Teilnahme an den Ratssitzungen (ca. 20'000 Franken pro Jahr) entspricht. Dies wird bei Artikel 2 berücksichtigt.

### Art. 2 EG und Art. 1 BB

In Artikel 2 EG wird die Grundentschädigung auf 80'000 Franken festgelegt, die neu voll Entlohnung für die Rats- und die politische Arbeit ist. Die bis anhin in der Jahresentschädigung enthaltene Abgeltung der Unkosten und Inkonvenienzen (18'000 Franken) soll neu in einem speziellen Bundesgesetz über die Beiträge an Infrastrukturkosten geregelt werden.

Die Jahresentschädigung für die Ständeräte wurde von den Kantonen ausbezahlt. Neu sollen die Kantone die Hälfte der Grundentschädigung übernehmen (Abs. 2), dafür von den Taggeldern und Spesen für die Teilnahme an den Ratssessionen entlastet werden.

Wie bis anhin soll im Bundesgesetz nur die Höhe der Pauschalentschädigung geregelt werden. Alle anderen Entschädigungssätze (Höhe der Taggelder, Spesen usw.) sind im Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz geregelt, der nicht dem Referendum unterstellt ist.

Die steuerliche Behandlung der Entschädigungen wurde bei der Totalrevision des Entschädigungsgesetzes im Jahre 1988 von der Eidgenössischen Steuerverwaltung neu festgelegt. Danach sind die Taggelder, der Lohnbestandteil der Jahrespauschale (12'000 Franken), die Distanzentschädigung, die Vorsorgeentschädigung (da nicht zweckgebunden) und die Sonderentschädigungen für Kommissionspräsidenten und Berichterstatter steuerbar. Es ist anzunehmen, dass weiterhin die "Besoldung", d.h. die neue Grundentschädigung von 80'000 Franken, die Taggelder von 400 Franken und die Entschädigung für besondere Funktionen steuerbar sein werden, während die Spesen- und Infrastrukturbeiträge steuerfrei sind. Im übrigen sind die kantonalen Steuergesetze massgebend.

#### *Art. 5 EG*

Die Kommission schlägt aus Gründen des Umweltschutzes vor, nur noch die Bahnreisen zu finanzieren. Wer kein Generalabonnement bezieht, erhält den entsprechenden Betrag (zur Zeit 2520 Franken) als Pauschalentschädigung ausbezahlt. Neu sollen aber auch, dies insbesondere für die Tessiner Abgeordneten, die Flugreisen im Inland übernommen werden. Die Kommission schlägt vor, dass der Bund mit der Crossair eine entsprechende Abmachung trifft.

#### *Art. 7 EG und Art. 6 BB*

Für die Finanzierung der beruflichen Vorsorge der Parlamentsmitglieder wird ein zweckgebundener Betrag von maximal 20 Prozent der Jahresentschädigung gewährt. Die Regelung soll dem Parlamentsmitglied die uneingeschränkte Fortführung seiner privaten Vorsorge ermöglichen. Der

Betrag des Bundes soll direkt an die vom Parlamentsmitglied bezeichnete anerkannte Vorsorgeeinrichtung bezahlt werden.

*Art. 8 EG und Art. 8 BB*

Bisher erhielten die Ratsmitglieder gemäss Entschädigungsgesetz nur im Falle eines Spitalaufenthaltes eine Entschädigung (Taggeld) für höchstens einen Monat, wenn die Krankheit an einer Ratssitzung oder auf dem Weg zu oder von ihr ihren Anfang nahm. Mit dem neuen Entschädigungssystem, das dem Parlamentarier Gelegenheit gibt, sein Mandat hauptamtlich wahrzunehmen, müssen auch gewisse soziale Komponenten in die Entschädigung aufgenommen werden, wozu die Lohnfortzahlung im Falle von Krankheit und Unfall gehört. Das OR (Art. 324a) sieht eine minimale Frist von 3 Wochen im ersten Jahr (nachher länger) vor, das Beamtengesetz ein Jahr. Die Kommission schlägt für die Ratsmitglieder eine mittlere Lösung von 6 Monaten vor, während denen die Entschädigung ausbezahlt wird. Ansonsten wird an der bisherigen Unfallversicherungslösung festgehalten.

*Art. 9 EG und Art. 7 BB*

Mit der Abstufung der ÜbergangsentSchädigung nach Alter und Amtsdauer soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass der Wiedereinstieg in das Berufsleben vor allem dann schwierig wird, wenn der Unterbruch aufgrund des Parlamentsmandates lange war und/oder der Betroffene bereits über 50 Jahre alt ist. Die ÜbergangsentSchädigung beträgt jedoch maximal zwei volle Jahresentschädigungen, wobei eine entsprechende Kürzung vorgenommen wird, wenn das private Einkommen mit der ÜbergangsentSchädigung zwei Jahresentschädigungen übersteigt.

*Art. 10 EG und Art. 9 BB*

Wie in Ziffer 73 dargelegt, geht die Kommission davon aus, dass für die professionelle Ausübung gewisser wichtiger Aufgaben der volle Einsatz nötig ist. Das Ratspräsidium z.B. verlangt die volle Präsenz. Die Ratspräsidenten sollen deshalb mit 160'000 Franken pro Jahr, die Vizepräsidenten mit 140'000 Franken pauschal entschädigt werden. Die Präsidenten von ständigen Kommissionen und Delegationen sollen neben einem doppelten Taggeld für Sitzungen, die sie präsidieren, eine Zulage von 10'000 Franken pro Jahr erhalten, die Vizepräsidenten von 5'000 Franken. Die Präsidenten von Spezialkommissionen und die Fraktionspräsidenten erhalten das doppelte Taggeld für Kommissionen und Fraktionssitzungen, die sie präsidieren. Eine spezielle Zulage für Fraktionspräsidenten ist nicht vorgesehen. Die Kommission war der Meinung, dass eine solche Entschädigung gegebenenfalls über die Fraktionen ausbezahlt werden müsste.

In Artikel 10 Absatz 3 wird dem Büro die Kompetenz eingeräumt, für besondere Aufgaben Sonderentschädigungen zu gewähren. Eine solche Entschädigung wäre z.B. für eine umfangreiche Berichterstattung denkbar. Die Kommission ist der Meinung, dass die Berichterstattung bei kleineren Geschäften mit den vorgesehenen Entschädigungen abgegolten sei, dass hingegen bei grösseren Aufwendungen die Sonderentschädigung gemäss Absatz 3 zum Zuge kommen soll.

*Art. 14 EG*

Nach dem geltenden Entschädigungsgesetz kann die Jahrespauschale nur über eine Gesetzesänderung der Teuerung angepasst werden. Die Kommission kam zum Schluss, dass die Entschädigungen nicht automatisch jährlich der Teuerung angepasst und die Ratsmitglieder somit privilegiert werden sollen. Eine erleichterte Anpassung der Grundentschädigung mit einem, dem Referendum nicht unterstellten Bundesbeschluss soll jedoch möglich sein, wie dies bis

jetzt schon für die übrigen Entschädigungen der Fall ist. Der Absatz 1 muss entsprechend angepasst werden.

**106 Bundesgesetz über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und Mitglieder der eidgenössischen Räte (IG) und Bundesbeschluss zum Bundesgesetz über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und Mitglieder der eidgenössischen Räte (BB)**

In dem neuen Bundesgesetz und dem dazugehörenden Bundesbeschluss sollen die Beiträge an die Fraktionen (bisher Art. 12 EG und Art. 10 des BB zum EG), an die Infrastrukturkosten der Ratsmitglieder und für die Anstellung von persönlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geregelt werden.

*Art. 2 IG und Art. 2 BB*

Die Infrastrukturentschädigung, bis anhin in der Jahresentschädigung enthalten, wird als separate Entschädigung geregelt. Sie beträgt 24'000 Franken pro Jahr und soll vierteljährlich ausbezahlt werden. Die Kommission verzichtet darauf, eine Abstufung nach den Lebenskosten und der Lage des Wohn- und/oder Arbeitsortes der Ratsmitglieder vorzunehmen.

*Art. 3 IG und Art. 3 BB*

Jedem Ratsmitglied soll ein Kredit von maximal 60'000 Franken pro Jahr für die Anstellung eines oder mehrerer Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen zur Verfügung gestellt werden. Um die Ratsmitglieder von zusätzlichen Aufgaben zu entlasten, soll die Personaladministration über die Parlamentsdienste laufen. Vertragspartner sind jedoch der Parlamentarier und der Mitarbeiter oder die Mitarbeiterin. Die Parlamentsdienste werden Muster-Anstellungsver-

träge ausarbeiten und den Ratsmitgliedern zur Verfügung stellen. Die Kommission schlägt vor, dass der Bund die Löhne direkt bezahlt, wobei die AHV-/IV-Beiträge für Arbeitnehmer abgezogen werden. Hingegen sollen die Kosten für die berufliche Vorsorge (nach BVG) sowie die Unfallversicherung vom Bund übernommen und nicht dem Kredit belastet werden.

Die Kommission weist auf die Möglichkeit hin, dass mehrere Ratsmitglieder einen oder mehrere Mitarbeiter gemeinsam beschäftigen können. In diesem Fall ist ein Ratsmitglied als für die Administration und die Kontakte mit den Parlamentsdiensten zuständig zu erklären.

Die Anstellungsbedingungen sollen in Richtlinien festgehalten werden. Darin soll neben den administrativen Verfahren auch geregelt werden, dass die Anstellung des Ehepartners oder bis und mit dem zweiten Grad Verwandten oder Verschwägerten oder der vom Ratsmitglied Adoptierten nicht finanziert werden kann. Die Kommission ist der Meinung, dass eine solche Unvereinbarkeitsregel festgelegt werden soll, um eine indirekte Familienfinanzierung zu verhindern. Den Büros soll aber die Möglichkeit gegeben werden, Ausnahmen zuzulassen.

Eine Kommissionsminderheit schlägt vor, einen Drittel des Kredites, d.h. 20'000 Franken, den Fraktionen zur Verfügung zu stellen, denen das Ratsmitglied angehört. Die Fraktionen sollen mit diesem Kredit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anstellen, die den Fraktionsmitgliedern für wissenschaftliche und administrative Unterstützung zur Verfügung stehen. Die Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass eine Konzentration von Sachverstand in den Fraktionen den Ratsmitgliedern eine grosse Hilfe sein könnte.

Zuteilung der Arbeitsbereiche an die ständigen Kommissionen

1. Kontrollkommissionen

Finanzkommission

Prüfung: des Voranschlages des Bundes,  
der Nachtragskredite,  
der Kreditübertragungen,  
der Staatsrechnung

Geschäftsprüfungskommission

Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates  
Prüfung der Geschäftsberichte der eidgenössischen Gerichte  
Nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der  
eidgenössischen Verwaltung und der Rechtspflege

2. Ständige Legislativkommissionen: mögliche Zuteilung  
der Sachbereiche

(Über die Zuteilung wird nach Erlass des Reglementes das Büro  
entscheiden.)

Aussenpolitische Kommission (APK)

Aussenpolitik

- Neutralität
- Diplomatie
- Internationale Beziehungen
- Internationale Organisationen
- Entwicklungshilfe
  - Finanzielle Hilfe
  - Technische Zusammenarbeit
  - Humanitäre Hilfe

Aussenwirtschaftspolitik

- Beziehungen Schweiz-EG
- Beziehungen EFTA-EG
- Verträge mit dem Ausland
- Währungsfragen
  - Beziehungen mit dem IWF
- Entwicklungshilfe
  - Handels- und wirtschaftspolitische Massnahmen zugunsten  
der Entwicklungsländer
- Beziehungen Schweiz zur Weltbank

Staatspolitische Kommission (SPK)

Bundesbehörden (ohne Bundesgericht)

Bund und Kantone

Gewährleistung der kantonalen Verfassungen

Politische Rechte



Bürgerrecht  
Ausländerfragen  
Asylwesen  
Staat und Kirche  
Medien

Kommission für Rechtsfragen (RK)

Zivilgesetzbuch  
Obligationenrecht / ohne vorwiegend wirtschaftliche Fragen  
Geistiges Eigentum  
Unlauterer Wettbewerb  
Datenschutz  
Bodenrecht  
Staatschutz  
Bürgerliches Strafrecht, Militärstrafrecht  
Strafvollzug  
Rechtspflege  
Enteignung

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK)

Wissenschaft, Wissenschaftspolitik  
Bildung ( Berufsbildung, Hochschulen, usw.)  
Forschung, Forschungsförderung, Forschungseinrichtungen,  
Forschungsanstalten  
Technologiefolgeabschätzung (z.B. Gentechnologie)  
Sprachen  
Kultur, Kulturförderung  
Kultureinrichtungen (Museen, Institute, Stiftungen, Bibliotheken)  
Filmwesen  
Heimatschutz, Denkmalpflege  
Sport  
Familie  
Jugendfragen  
Frauenfragen

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK)

Gesundheitswesen  
Gesundheitspolitik  
Heilmittel  
Suchtmittel  
Gifte  
Lebensmittel  
Krankheits- und Unfallbekämpfung  
Arbeitsmedizin  
Sozialversicherung  
Wohnen  
Fürsorge  
Privatversicherungen

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK)

Umweltschutz  
Natur- und Heimatschutz  
Gewässerschutz  
Landes-, Regional- und Ortsplanung

Wasserwirtschaft  
Energie und Energieversorgung  
Forstwesen, Jagd, Fischerei

Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)

Volks-/Betriebswirtschaft  
Arbeit  
Arbeitgeber/Gewerkschaften  
Banken/Geld/Kredit  
Wettbewerb/Kartelle  
Zoll  
Preise  
Konsum  
Industrie/Gewerbe  
Handel/Dienstleistungen  
Exportrisikogarantie  
Regionale Entwicklung  
Finanzen  
Steuern  
Landwirtschaft

Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)

Verkehr  
Post- und Fernmeldeverkehr

Sicherheitspolitische Kommission (SiK)

Militärische Verteidigung  
Zivilschutz  
Wirtschaftliche Verteidigung  
Friedens- und Sicherheitspolitik  
Zivildienst  
Kriegsmaterialexporte

Kommission für öffentliche Bauten (KÖB)

Bauten (Bundesbauten, Bautechnik, Baufragen)

Modell eines Jahresplanes für Sitzungen ständiger  
Kommissionen

(Abkürzungen: siehe Anhang 1)

Jahresplan 1991

<u>Woche</u>	<u>Mo. - Mi. mittag</u>	<u>Mi. mittag - Fr.</u>
51		Reserve
52		Ferien
1		Ferien
2	GPK + FK	SiK + APK
3	SPK + SGK	UREK + KVF
4	Reserve, Sondersession	
5	WBK + RK	(Europarat) WAK
6	SiK + APK	SPK + SGK
7	UREK + KVF	GPK + FK
8	WBK + RK	KÖB (Fr.: Fraktionen)
9	WAK	Reserve
10	Frühlingssession	
11	"	
12	"	
13	Reserve, Ferien, (Karwoche)	
14	Reserve, Ferien	UREK + KVF
15	GPK + FK	SiK + APK
16	SPK + SGK	WBK + RK
17	WAK	(Europarat) UREK + KVF
18	SiK + APK	Sondersession
19	SPK + SGK	Reserve, Ferien (Do.: Auffahrt)

<u>Woche</u>	<u>Mo. - Mi. mittag</u>	<u>Mi. mittag - Fr.</u>
20	WBK + RK	GPk + FK
21	(Pfungstmo.) WAK	KÖB (Fr.: Fraktionen)
22	Reserve	
23	Sommersession	
24	"	
25	"	
26	Reserve	(Europarat) GPk + FK
27	SiK + APK	SPK + SGK
28	Sommerferien	
29	"	
30	"	
31	"	
32	UREK + KVF	WBK + RK
33	WAK	SiK + APK
34	SPK + SGK	GPk + FK
35	UREK + KVF	WBK + RK
36	WAK	KÖB (Fr. Fraktionen)
37	Reserve	
38	Herbstsession	
39	(Europarat 18. - 26. 9.)	
39	Herbstsession	
40	"	
41	Reserve	GPk + FK
42	SiK + APK	SPK + SGK
43	UREK + KVF	WBK + RK
44	WAK	SiK + APK
45	GPk + FK	SPK + SGK

<u>Woche</u>	<u>Mo. - Mi. mittag</u>	<u>Mi. mittag - Fr.</u>
46	UREK + KVF	WBK + RK
47	WAK	KÖB (Fr. Fraktionen)
48	Wintersession	
49	"	
50	"	

Entschädigung der Mitglieder ausländischer Parlamente/Rémunération des membres de parlements étrangers

Land Pays	Jahresbe- soldung (sFr.) Salaire an- nuel (sfr.)	Spesen/Zulagen Indemnités	Vorsorge Retraite	Persönliche Mitarbei- ter Collaborateurs person- nels
Deutschland Allemagne Bundestag	98'000	56'000 + Reiseentschädigung + indemnité de voyage	ab/dès 65 Jahre/ans	Monatliche Entschädi- gung für 1 - 3 Mitar- beiter Indemnité mensuelle pour 1 - 3 collabora- teurs
Österreich Autriche Nationalrat	39'000 - 49'000	12'000 + Reiseentschädigung + indemnité de voyage	ab 55 Jahren und 10 Jahren Amtszeit dès 55 ans et après 10 ans de service (48 % - 80 % des Grundlohns/des salai- res)	über Fraktionen sub- ventioniert par l'intermédiaire des groupes qui sont subventionnés
Frankreich France Assemblée nationale	116'000	diverse Spesenentschädigungen indemnités diverses ca. 30'000	ab 55 Jahren dès 55 ans	76'200 Sekretariatshilfen/ indemnité administra- tive + 2 Mitarbeiter + 2 collaborateurs
Belgien Belgique	90'000	Familienzulagen Allocations familiales Reiseentschädigung indemnités de voyage	ab 55/58 Jahren dès 55/58 ans	1 Mitarbeiter 1 collaborateur
Dänemark Danemark	60'000	ca. 16'000	ab 67 Jahren/ans	Mitarbeiter der Frak- tionen Collaborateurs des groupes

Land <i>Pays</i>	Jahresbe- soldung (sFr.) <i>Salaire an- nuel (sfr.)</i>	Spesen/Zulagen <i>Indemnités</i>	Vorsorge <i>Retraite</i>	Persönliche Mitarbei- ter <i>Collaborateurs person- nels</i>
Schweden <i>Suède</i>	54'000 + 50 Fr. pro Sitzungstag + 50 fr. par jour de <i>séance</i>	75'000	Staatl. Pension <i>Pension d'Etat</i> + Zusatzrente + <i>Pension du Riksdag</i>	1 Sekretärin für 6 Parlamentarier <i>1 secrétaire pour 6 membres</i>
<u>Italien</u> <i>Italie</i> Abgeordnete <i>Chambres des députés</i>	98'000	29'000	abgestuft nach Amts- jahren <i>selon les années de service</i>	Mitarbeiter der Frak- tionen <i>Collaborateurs des groupes</i>
USA beide Kammern <i>les deux chambres</i>	170'000	47'000 - 203'000 Büro- und Reisekosten <i>frais de bureau et de voyage</i>	staatl. Pension <i>Sécurité sociale</i> + Beamtenversicherung + <i>retraite des fonc- tionnaires</i>	1,1 - 1,9 Mio Administrations- und Sekretariatskosten <i>indemnités admini- stratives et de secréta- riat</i> (ca. 20 Mitarbeiter/ <i>collaborateurs</i> )

## **Geltendes Recht**

(Fussnoten der SR wurden weggelassen)

# **Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)**

vom 23. März 1962 (Stand am 1. Jan. 1991)

---

## **I. Zusammentritt und Vertagung**

### **Art. 1<sup>4)</sup>**

<sup>1</sup> Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich am ersten Montag der Monate Dezember, März und Juni sowie am Montag nach dem eidgenössischen Bettag zu den ordentlichen Sessionen. Die Räte können den Beginn der Session auf einen anderen Tag festlegen und weitere Sessionen beschliessen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat beruft die Räte zu einer ausserordentlichen Session ein, wenn er dies für notwendig erachtet oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen (Art. 86 Abs. 2 BV<sup>1)</sup>).

<sup>3</sup> Vorbehalten bleiben die Artikel 13 und 13<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 26. März 1934<sup>5)</sup> über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.



## Anträge der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991

### A

## **Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz)**

### **Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 1 der Bundesverfassung,  
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>1)</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 3. Juni 1991<sup>2)</sup>,  
beschliesst:*

### I

Das Geschäftsverkehrsgesetz<sup>3)</sup> wird wie folgt geändert:

#### *Art. 1 Abs. 1, 2 und 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>1)</sup> Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich am letzten Montag des Monats November, am ersten Montag der Monate März und Juni sowie nach dem eidgenössischen Betttag zu den ordentlichen Sessionen der Bundesversammlung. Die Räte können den Beginn der Sessionen ausnahmsweise auf einen anderen Tag festsetzen.

<sup>2)</sup> Ausserordentliche Sessionen der Bundesversammlung finden statt, wenn es der Bundesrat, ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone verlangen.

<sup>2bis</sup> Jeder Rat kann für sich Sondersessionen beschliessen. Er orientiert den anderen Rat rechtzeitig, damit dieser, wenn er es wünscht, gleichzeitig eine Sondersession abhalten kann.

<sup>1)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 812

<sup>3)</sup> SR 171.11

**Art. 2<sup>9)</sup>**

Das Sekretariat der Bundesversammlung lädt die Räte zu den von ihnen beschlossenen Sessionen ein. Dem Einladungsschreiben fügt es das Programm und die Unterlagen bei.

**Art. 3<sup>1)</sup>**

Am Eröffnungs- und am Schlusstag jeder Session haben beide Räte eine Sitzung abzuhalten. In der Zwischenzeit tagt jeder Rat, so oft es die Geschäfte erfordern, mindestens einmal in der Woche. Ausnahmen von diesen Regeln erfordern einen übereinstimmenden Beschluss beider Räte.

**II<sup>bis</sup>. Organisation <sup>2)</sup>****1. Koordinationskonferenz <sup>2)</sup>****Art. 8<sup>ter 2)</sup>**

<sup>1</sup> Die Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und das Büro des Ständerates bilden die Koordinationskonferenz.

<sup>2</sup> Diese berät den jährlichen Terminplan der Sessionen, die gegenseitige Abstimmung der Programme beider Räte, Fragen des Geschäftsverkehrs zwischen den Räten und zwischen diesen und dem Bundesrat und befasst sich mit den Aussenbeziehungen der Bundesversammlung.

<sup>3</sup> Beschlüsse bedürfen der Zustimmung der Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und des Büros des Ständerates.

*Art. 2*

<sup>1</sup> Die Parlamentsdienste sorgen für die Einladung zu den Sessionen und für die Zusendung des Programms sowie der Unterlagen.

<sup>2</sup> Die Unterlagen sollen in der Regel spätestens 14 Tage vor Behandlung im Besitz der Ratsmitglieder sein.

*Art. 3*

*Aufgehoben*

*Art. 8<sup>ter</sup>*

<sup>1</sup> Das Büro des Nationalrates und das Büro des Ständerates bilden die Koordinationskonferenz.

<sup>2</sup> Die Koordinationskonferenz stuft die Geschäfte nach ihrer Dringlichkeit ein und beschliesst über die Planung der Legislaturgeschäfte sowie über die Jahresplanung der Tätigkeiten der Bundesversammlung. Sie stimmt die Sessionsplanung der beiden Räte aufeinander ab.

<sup>3</sup> Die Koordinationskonferenz behandelt Fragen des Geschäftsverkehrs zwischen den beiden Räten und zwischen diesen und dem Bundesrat. Sie befasst sich mit den Beziehungen der Bundesversammlung zu auswärtigen Parlamenten und zu internationalen Organisationen.

<sup>4</sup> Die Koordinationskonferenz beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste und kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen. Sie steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor.

<sup>5</sup> Die Koordinationskonferenz kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.

<sup>6</sup> Die Beschlüsse der Koordinationskonferenz bedürfen der Zustimmung des Büros des Nationalrates sowie des Büros des Ständerates.

<sup>7</sup> Der Bundespräsident und der Bundeskanzler nehmen in der Regel an den Sitzungen der Koordinationskonferenz mit beratender Stimme teil.

## 1a. <sup>1)</sup> Verwaltungskommission

### Art. 8 <sup>quater 1)</sup>

<sup>1</sup> Die Präsidenten, Vizepräsidenten und je ein weiteres Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bilden die Verwaltungskommission. Der Präsident des Nationalrates und der Präsident des Ständerates führt abwechselungsweise für ein Jahr den Vorsitz.

<sup>2</sup> Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung der Parlamentsdienste vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zweck Richtlinien erlassen.

<sup>3</sup> Die Verwaltungskommission kann einem oder mehreren ihrer Mitglieder besondere Aufgaben übertragen.

<sup>4</sup> Der Bundeskanzler nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen der Verwaltungskommission teil, soweit Angelegenheiten in seinem Zuständigkeitsbereich behandelt werden. Er kann auch zu anderen Geschäften beigezogen werden.

## 2. <sup>2)</sup> Kommissionen

### Art. 8 <sup>quinquies 2) 3)</sup>

<sup>1</sup> Zusätzlich zu den im Gesetz vorgesehenen Kommissionen kann jeder Rat weitere ständige und nichtständige Kommissionen schaffen.

<sup>2</sup> Die Zusammensetzung der Kommissionen und die Zuteilung der Kommissionspräsidien richten sich nach der Stärke der Fraktionen im Rat und, soweit möglich, den Amtssprachen und den Landesgegenden.

<sup>3</sup> Die Kommissionen berichten dem Rat über die ihnen zugewiesenen Vorlagen und Aufträge und stellen Antrag.

<sup>4</sup> Anträge, die von der Kommissionsmehrheit abgelehnt wurden, können zusammen mit dem Kommissionsantrag als Minderheitsanträge eingereicht werden.

<sup>5</sup> Die Kommissionen können zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises parlamentarische Initiativen und Vorstösse einreichen.

### Art. 8 <sup>sexies 2) 4)</sup>

<sup>1</sup> Ständige Kommissionen können sich ein Reglement geben; dieses bedarf der Genehmigung ihres Rates.

<sup>2</sup> Die Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission ist auf sechs Jahre beschränkt. Das Reglement kann Ausnahmen aus wichtigen Gründen vorsehen. Nach seinem Ausscheiden kann ein Mitglied frühestens nach zwei Jahren wieder gewählt werden. Das Präsidium wechselt nach zwei Jahren.

*Abschnitt «1a. Verwaltungskommission» (Art. 8<sup>quater</sup>)*

*Aufgehoben*

*Art. 8<sup>quinquies</sup> Abs. 5*

<sup>5</sup> Die Kommissionen können zu Gegenständen ihres Aufgabenkreises parlamentarische Initiativen und Vorstösse einreichen sowie Berichte erstatten.

*Art. 8<sup>sexies</sup> 2, 3<sup>bis</sup> und 3<sup>ter</sup> (neu) sowie Abs. 4*

*<sup>2</sup> Aufgehoben*

<sup>3bis</sup> Die Kommissionen bestimmen vor der Beratung eines Erlasses, ob die Mitglieder der Kommission des anderen Rates zu den Beratungen eingeladen werden. Kommissionen können die Mitglieder der Kommission des anderen Rates auf die Dauer zu allen ihren Sitzungen einladen. Die Mitglieder der Kommission des anderen Rates haben kein Antrags- und Stimmrecht. Sie haben kein Rederecht, ausser die Kommission beschliesse ihre Anhörung.

<sup>3</sup> Die ständigen Kommissionen beider Räte koordinieren ihre Arbeit. Jede Kommission teilt einer ständigen Kommission ihres Rates Feststellungen mit, die deren Auftrag berühren.

<sup>4</sup> Ständige Kommissionen berichten ihrem Rat von sich aus, wenn die Umstände es nahelegen.

**Art. 8** novies 2)

<sup>1</sup> Die Parlamentsdienste stehen den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Sie planen und organisieren die Sessionen und Kommissionssitzungen.
- b. Sie führen die Sekretariatsgeschäfte und das Protokoll für die Vereinigte Bundesversammlung, die Räte und ihre Kommissionen.
- c. Sie beschaffen und archivieren Dokumente für die Räte, Kommissionen, Fraktionen und einzelne Ratsmitglieder und werten sie aus.
- d. Sie beraten die Ratsmitglieder, insbesondere die Rats- und Kommissionspräsidenten in fachlichen und Verfahrensfragen.

<sup>2</sup> Soweit die Parlamentsdienste für besondere Ratsorgane tätig sind, arbeiten sie nach deren fachlichen Weisungen.

<sup>3</sup> Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

<sup>3ter</sup> Die Kommissionen beider Räte, denen dasselbe Geschäft zur Vorberaterung zugewiesen wurde, können beschliessen, gemeinsame Sitzungen zur Informationsbeschaffung und zur Diskussion über das Eintreten abzuhalten. Über die Tagesordnung solcher Sitzungen entscheiden die beiden Kommissionspräsidenten.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

## **2a. Parlamentarische Expertenkommissionen (neu)**

*Art. 8<sup>sexies</sup> a (neu)*

<sup>1</sup> Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann die Koordinationskonferenz eine parlamentarische Expertenkonferenz einsetzen.

<sup>2</sup> Eine parlamentarische Expertenkommission setzt sich zusammen aus Ratsmitgliedern und Sachverständigen, die nicht den eidgenössischen Räten angehören. Die Ratsmitglieder bilden die Mehrheit.

<sup>3</sup> Die Koordinationskonferenz wählt die Sachverständigen auf Vorschlag der sachlich zuständigen Kommissionen und die Ratsmitglieder auf Vorschlag der Fraktionen. Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 2 ist nicht anwendbar. Jede Fraktion hat das Recht, ein Mitglied in die Kommission zu entsenden.

<sup>4</sup> Die parlamentarische Expertenkommission hat kein Antragsrecht an die Räte. Sie erstellt einen schriftlichen Bericht mit Empfehlungen zuhanden der Räte, wobei auch Minderheitsmeinungen wiederzugeben sind. Jeder Rat kann auf Antrag seines Büros entscheiden, ob der Bericht an eine Kommission zur Antragstellung weiterzuleiten ist.

*Art. 8<sup>novies</sup> Abs. 1 Bst. b und Abs. 6*

<sup>1</sup> Die Parlamentsdienste stehen den beiden Räten und ihren Organen sowie den Ratsmitgliedern für Dienstleistungen zur Verfügung. Sie erfüllen insbesondere folgende Aufgaben:

- b. Sie führen die Sekretariatsgeschäfte und das Protokoll und besorgen die Übersetzungsarbeiten für die Vereinigte Bundesversammlung, die Räte und ihre Kommissionen.

<sup>4</sup> Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung, der zusätzlich zwei stellvertretende Generalsekretäre angehören.

<sup>5</sup> Die Wahl von Beamten der Parlamentsdienste durch den Bundesrat bedarf der Bestätigung durch Ratsorgane, die durch die Räte bezeichnet werden.

<sup>6</sup> Aufgaben und Organisation der Parlamentsdienste sowie deren Verhältnis zur Bundesverwaltung und die Befugnisse der Verwaltungskommission werden in einem Bundesbeschluss geregelt, der dem Referendum nicht untersteht.

### **III. Beratung in beiden Räten**

#### **1. Priorität**

##### **Art. 9**

<sup>1</sup> Die von den beiden Räten gesondert zu behandelnden Geschäfte werden dem einen oder andern Rat zur Erstbehandlung zugewiesen.

<sup>2</sup> Die Ratspräsidenten verständigen sich über die Zuteilung, unter Vorbehalt der Zustimmung der beiden Räte.

<sup>3</sup> Wird ein Geschäft vor Zusammentritt der beiden Räte vom Bundesrat als besonders dringlich angemeldet, so entscheiden die Ratspräsidenten endgültig über die Prioritätszuteilung. In diesem Falle ernennen die Büros, wenn nötig, die Kommissionen noch vor Sessionsbeginn.

##### **Art. 10**

<sup>1</sup> Können sich die Räte oder, im Falle von Artikel 9 Absatz 3, die Präsidenten nicht einigen, so wird die Prioritätszuteilung durch das von den Präsidenten zu ziehende Los entschieden.

<sup>2</sup> Das Los ist zu ziehen, nachdem beide Räte oder, im Falle von Artikel 9 Absatz 3, beide Präsidenten in einer zweiten Stellungnahme an ihren abweichenden Beschlüssen festgehalten haben.

#### **2. Zusammenwirken der Räte. Differenzen<sup>1)</sup>**

##### **Art. 14**

Über Petitionen ist ein übereinstimmender Beschluss der beiden Räte nicht notwendig.



<sup>6</sup> Aufgaben und Organisation der Parlamentsdienste sowie deren Verhältnis zur Bundesverwaltung werden in einem Bundesbeschluss geregelt, der dem Referendum nicht untersteht.

*Art. 9 Abs. 2 und 3*

<sup>2</sup> Die Koordinationskonferenz entscheidet über die Zuteilung.

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

*Art. 10*

Findet der Beschluss der Koordinationskonferenz nicht die Zustimmung der Büros des Nationalrates und des Ständerates, wird die Prioritätszuteilung durch das vom Präsidenten des Nationalrates zu ziehende Los entschieden.

*Art. 14*

<sup>1</sup> Bei Geschäften, die beide Räte zu behandeln haben, ist ein übereinstimmender Beschluss notwendig.

<sup>2</sup> Dies gilt nicht für Petitionen.

<sup>3</sup> Vorbehalten bleibt das Verfahren bei Motionen (Art. 22).

**Art. 15**

<sup>1</sup> Damit eine von einem Rat erheblich erklärte Motion zu einer den Bundesrat verpflichtenden Weisung wird, bedarf sie der Zustimmung des andern Rates.

<sup>2</sup> Lehnt ein Rat eine vom andern Rat erheblich erklärte Motion ab und hat er ihm davon Mitteilung gemacht, so gilt die Motion als abgelehnt.

**Art. 16**

<sup>1</sup> In allen andern Fällen gehen die abweichenden Beschlüsse des einen Rates zur Beratung an den andern Rat zurück, bis eine Einigung zwischen den beiden Räten erreicht ist.

<sup>2</sup> Die weitere Beratung hat sich ausschliesslich auf die Fragen zu beschränken, über welche eine Einigung nicht zustande gekommen ist.

<sup>3</sup> Auf andere Fragen kann nur zurückgekommen werden, wenn dies als Folge der neuen Beschlüsse nötig wird oder wenn die Kommissionen beider Räte einen übereinstimmenden Antrag stellen.

**Art. 17**

<sup>1</sup> Erklärt der eine Rat seine Beschlüsse als endgültig und hält der andere Rat an seinen abweichenden Beschlüssen fest, so sind die Differenzen der Einigungskonferenz zu unterbreiten, die aus den Mitgliedern der Kommissionen beider Räte besteht und eine Verständigungslösung zu suchen hat.

<sup>2</sup> Zählt die Kommission des einen Rates weniger Mitglieder als diejenige des andern, so ist sie auf die gleiche Zahl zu ergänzen.

<sup>3</sup> Den Vorsitz führt der Kommissionspräsident des Rates, dem die Erstbehandlung der Vorlage zustand.

**2<sup>bis</sup>. Verfahren bei parlamentarischen Initiativen<sup>1)</sup>****Art. 21<sup>ter 2)</sup>**

<sup>1</sup> Die Initiative wird einer Kommission zur Vorprüfung zugewiesen. Die Kommission erstattet dem Rat spätestens für die dritte auf die Zuweisung folgende ordentliche Session Bericht und Antrag über die Folge, die der Initiative gegeben werden soll.

*Art. 15*

*Aufgehoben*

*Art. 16 Abs. 1, 1<sup>bis</sup> und 1<sup>ter</sup> (neu) sowie Abs. 2*

<sup>1</sup> Sind nach der ersten Behandlung eines Geschäftes in beiden Räten Differenzen zu bereinigen, so koordinieren die beiden Kommissionen ihre Vorberatung, entscheiden aber getrennt. Zur Vorbereitung ihrer Beschlussfassung können die Kommissionen gemeinsame Sitzungen durchführen oder Vermittlungsausschüsse einsetzen.

<sup>1<sup>bis</sup></sup> Die Behandlung der Differenzen findet in derselben Session statt, zuerst im Rat, dem die Erstbehandlung zustand.

<sup>1<sup>ter</sup></sup> Die Behandlung ist abgeschlossen, wenn der Erstrat den Beschlüssen des Zweitrates aus der ersten Beratung zustimmt oder wenn beide Räte in ihrer zweiten Beratung übereinstimmende Beschlüsse fassen.

<sup>2</sup> Nach der ersten Beratung in jedem Rat hat sich die weitere Beratung ausschliesslich auf die Fragen zu beschränken, über welche eine Einigung nicht zustande gekommen ist.

*Art. 17 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Bestehen nach zwei Beratungen in jedem Rat Differenzen, so entsenden die Kommissionen beider Räte je 13 Mitglieder in die Einigungskonferenz. Diese hat eine Verständigungslösung zu suchen.

<sup>2</sup> Zählt die Kommission des einen Rates weniger als 13 Mitglieder, so ist sie auf diese Zahl zu ergänzen. Für die Zusammensetzung der Delegationen beider Kommissionen gilt Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 2.

*Art. 21<sup>ter</sup> Abs. 2<sup>bis</sup> (neu)*

<sup>2</sup> Die Kommission berichtet insbesondere über:

- a. den Stand der Arbeiten der Bundesversammlung und der Verwaltung zum gleichen Gegenstand;
- b. den Aufwand und Zeitplan der parlamentarischen Arbeit;
- c. die Möglichkeit, das angestrebte Ziel mit einer Motion oder einem Postulat zu erreichen;
- d. die Zweckmässigkeit der Behandlung, wenn über den gleichen Gegenstand eine Volksinitiative zustande gekommen ist.

<sup>3</sup> Ergreift eine Kommission die Initiative, so kann sie ohne Vorprüfung eine Vorlage ausarbeiten.

**Art. 21**<sup>quinquies 1)</sup>

<sup>1</sup> Ist der Initiator nicht Mitglied der Kommission, so wird er von ihr angehört. Das Anhörungsrecht besteht für die Vorprüfung und die materielle Behandlung.

<sup>2</sup> Bis zur Beschlussfassung nach Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 1 kann die Initiative jederzeit zurückgezogen werden. Zu einem späteren Zeitpunkt entscheidet der Rat über die Abschreibung des Geschäftes.

<sup>2bis</sup> Der Rat beschliesst innert einem Jahr nach der Berichterstattung durch die Kommission über die Folge, die der Initiative gegeben werden soll.

*Art. 21 quinquies Abs. 1*

<sup>1</sup> Ist der Initiant nicht Mitglied der Kommission, ist er berechtigt, während der Vorprüfung und der materiellen Behandlung seiner Initiative mit beratender Stimme an den Kommissionssitzungen teilzunehmen.

**VI<sup>bis</sup>. Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik (neu)**

*Art. 47<sup>bis</sup> a (neu)*

<sup>1</sup> Die beiden Räte verfolgen die internationale Entwicklung und begleiten die Verhandlungen der Schweiz mit auswärtigen Staaten und internationalen Organisationen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidenten sowie die aussenpolitischen Kommissionen regelmässig, frühzeitig und umfassend über die Entwicklung der aussenpolitischen Lage, über die Vorhaben im Rahmen von internationalen Organisationen und über die Verhandlungen mit auswärtigen Staaten.

<sup>3</sup> Bei Verhandlungen in internationalen Organisationen, die zu Beschlüssen führen, durch die in der Schweiz geltendes Recht geschaffen wird oder geschaffen werden muss, konsultiert der Bundesrat die aussenpolitischen Kommissionen, bevor er das Verhandlungsmandat festlegt oder abändert.

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

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

<sup>6</sup> Die Kommissionen sind befugt, an Verhandlungen mit auswärtigen Staaten und an internationale Konferenzen Beobachter zu entsenden. Diese haben das Recht, von der Verhandlungsdelegation jederzeit die nötigen Auskünfte zu erhalten und zum Gang der Verhandlungen Stellung zu nehmen.

## **VII. Ausübung der Oberaufsicht über die Verwaltung und die Rechtspflege<sup>1)</sup>**

### **1. Rechte und Pflichten der Geschäftsprüfungskommissionen<sup>1)</sup>**

#### **Art. 47<sup>ter 1)</sup>**

<sup>1</sup> Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates und der eidgenössischen Gerichte sowie für die nähere Prüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege wählt jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Geschäftsprüfungskommission.

<sup>2</sup> Jede Geschäftsprüfungskommission gliedert sich in Sektionen, denen im Rahmen ihrer Aufträge gegenüber den zu kontrollierenden Behörden und Amtsstellen die gleichen Befugnisse zustehen wie der Gesamtkommission.

<sup>3</sup> Die Sektionen erhalten ihre Aufträge von der Gesamtkommission, die allein befugt ist, Beschlüsse zu fassen.

<sup>4</sup> Die Mitglieder haben in der Regel während mindestens zweier Jahre der gleichen Sektion anzugehören.

### **2. Rechte und Pflichten der Finanzkommissionen<sup>1)</sup>**

#### **Art. 48**

Für die Prüfung des Voranschlages des Bundes, der Nachtragskredite und der Kreditübertragungen sowie der Staatsrechnung wählt jeder Rat für die Dauer einer Legislaturperiode eine Finanzkommission.

<sup>7</sup> Die Kommissionen informieren andere ständige Kommissionen über die Belange, die deren Aufgabenbereich betreffen. Die anderen ständigen Kommissionen werden in die Konsultationen einbezogen und können sich an parlamentarischen Delegationen beteiligen.

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

<sup>1</sup> Für die Prüfung der Geschäftsberichte des Bundesrates, der Betriebe und Anstalten des Bundes und der eidgenössischen Gerichte sowie für die nähere Überprüfung und Überwachung der Geschäftsführung der eidgenössischen Verwaltung und Rechtspflege bestellt jeder Rat eine ständige Geschäftsprüfungskommission.

*Art. 48*

Für die Prüfung des Voranschlages und der Staatsrechnung des Bundes einschliesslich seiner Betriebe und Anstalten bestellt jeder Rat eine ständige Finanzkommission.

II

*Übergangsbestimmung*

Für Geschäfte, deren erste Beratung in beiden Räten vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen wurde, gilt bis zu ihrer Erledigung das bisherige Recht des Differenzbereinigungsverfahrens (Art. 14–17). Für alle übrigen Geschäfte gilt mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes das neue Recht.





III

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es tritt am 1. Februar 1992 in Kraft.

4754

## **Geltendes Recht**

(Fussnoten der SR wurden weggelassen)

# **Geschäftsreglement des Nationalrates**

vom 22. Juni 1990

---

## **2. Kapitel: Organe**

### **Art. 7 Büro, Wahl**

<sup>1</sup> Der Rat wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten und acht Stimmzähler; sie bilden das Büro.

<sup>2</sup> Der Präsident und der Vizepräsident werden sofort nach der Konstituierung des Rates, in den folgenden Amtsjahren zu Beginn der ersten Sitzung gewählt. Die Fraktionen und Amtssprachen werden angemessen berücksichtigt.

<sup>3</sup> Die Stimmzähler werden in der Woche der Konstituierung gewählt. Der Stärke der Fraktionen, den Amtssprachen und nach Möglichkeit den Landesgebenden wird Rechnung getragen.

<sup>4</sup> Wird das Amt des Präsidenten vor Beginn der Sommersession frei, so wählt der Rat ohne Verzug einen neuen Präsidenten. Scheiden andere Mitglieder aus dem Büro aus, so werden sie unverzüglich ersetzt.

### **Art. 8 Büro, Amtsdauer**

<sup>1</sup> Die Amtsdauer des Präsidenten und des Vizepräsidenten beträgt ein Jahr. Der Präsident ist für das folgende Jahr weder als Präsident noch als Vizepräsident, der Vizepräsident nicht wieder als solcher wählbar (Art. 78 Abs. 2 BV).

## Anträge der Kommission

vom 16. Mai 1991

### B

## Geschäftsreglement des Nationalrates

### Änderung vom

---

*Der Nationalrat,*

gestützt auf Artikel 8<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>1)</sup>,  
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in den Bericht einer Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

#### I

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 22. Juni 1990<sup>3)</sup> wird wie folgt  
geändert:

*Art. 7 Sachüberschrift, Abs. 1, 3 erster Satz und 4 zweiter Satz*

#### Wahlen

<sup>1)</sup> Der Rat wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten, vier  
Stimmzähler und vier Ersatzstimmzähler.

<sup>2)</sup> Die Stimmzähler und Ersatzstimmzähler werden. ...

<sup>3)</sup> ... Stimmzähler und Ersatzstimmzähler werden zu jeder Zeit unverzüglich  
ersetzt.

*Art. 8 Sachüberschrift und Abs. 2*

#### Amtsdauer

<sup>1)</sup> SR 171.11

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>3)</sup> SR 171.13

<sup>2</sup> Die Amtsdauer der Stimmzähler beträgt vier Jahre und läuft mit der Amtsperiode des Rates ab. Wer in zwei aufeinanderfolgenden Amtsperioden Stimmzähler war, ist für die nächste nicht mehr wählbar.

#### **Art. 9** Büro, Aufgaben

<sup>1</sup> Das Büro:

- a. wählt nach Anhören der Fraktionen die Kommissionen und Delegationen (Art. 13) und teilt ihnen die Geschäfte zu;
- b. ermittelt das Ergebnis der Wahlen und Abstimmungen (Art. 77, 84 ff.);
- c. bereitet die rats eigenen Angelegenheiten vor (Wahlprüfung, Beschlüsse betreffend Organisation, Verfahren, Sekretariat, übrige Dienste), soweit dies nicht andern Organen, wie der Fraktionspräsidentenkonferenz, einer ständigen oder nichtständigen Kommission, übertragen wird.

<sup>2</sup> Sind Stimmzähler an der Mitwirkung verhindert, so kann der Präsident andere Ratsmitglieder zur Ermittlung des Ergebnisses von Abstimmungen und Wahlen beiziehen.

#### **Art. 10** Aufgaben des Präsidenten

<sup>1</sup> Der Präsident leitet die Verhandlungen des Rates; er führt den Vorsitz im Büro und in der Fraktionspräsidentenkonferenz.

<sup>2</sup> Bei Wahlen und Abstimmungen im Büro und in der Fraktionspräsidentenkonferenz stimmt der Präsident mit. Bei Stimmgleichheit gibt er den Stichentscheid.

<sup>3</sup> Er vertritt den Rat nach aussen und führt den Verkehr mit dem Ständerat und mit dem Bundesrat.

<sup>4</sup> Er sorgt für die Erledigung der Geschäfte zwischen den Sessionen.

<sup>5</sup> Vorbehalten sind die Aufgaben des Präsidenten in der Vereinigten Bundesversammlung und nach Garantiesetz.

#### **Art. 12** Konferenz der Fraktionspräsidenten

<sup>1</sup> Die Fraktionspräsidentenkonferenz besteht aus dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Rates und den Präsidenten der Fraktionen. Sie tritt vor jeder Session zu einer Sitzung zusammen und kann vom Ratspräsidenten auch zu weiteren Sitzungen einberufen werden.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer der Stimmentzähler und Ersatzstimmentzähler beträgt vier Jahre. Sie sind wieder wählbar.

*Art. 9 Büro*

<sup>1</sup> Das Büro besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, den Stimmentzählern und den Fraktionspräsidenten.

<sup>2</sup> Das Büro hat folgende Aufgaben:

- a. es plant das Programm der Sessionen;
- b. es wählt die Kommissionen und Delegationen, bestimmt ihre Sachbereiche, teilt ihnen die Geschäfte zu und bestimmt den zeitlichen Rahmen der Kommissionsberatungen;
- c. es ermittelt das Ergebnis der Wahlen und Abstimmungen;
- d. es bereitet die ratseigenen Angelegenheiten vor (Wahlprüfung, Beschlüsse betreffend Organisation, Verfahren, Sekretariat);
- e. es vertritt die Interessen des Rates nach aussen.

<sup>3</sup> Das Büro kann Ausschüsse bilden.

<sup>4</sup> Die Stimmentzähler können sich bei Verhinderung durch Ersatzstimmentzähler, die Fraktionspräsidenten durch einen Vizepräsidenten vertreten lassen.

<sup>5</sup> Sind Stimmentzähler oder Ersatzstimmentzähler verhindert, kann der Präsident zur Ermittlung des Ergebnisses von Abstimmungen und Wahlen andere Ratsmitglieder beziehen.

*Art. 10 Abs. 1, 2 erster Satz, 3 und 4*

<sup>1</sup> Der Präsident leitet die Verhandlungen des Rates; er führt den Vorsitz im Büro.

<sup>2</sup> Bei Wahlen und Abstimmungen im Büro stimmt der Präsident mit. ...

<sup>3</sup> Er vertritt mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Büros den Rat nach aussen und führt den Verkehr mit dem Ständerat und mit dem Bundesrat.

<sup>4</sup> Er sorgt mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Büros für die Erledigung der Geschäfte zwischen den Sessionen.

*Art. 12*

*Aufgehoben*

<sup>2</sup> Sie bestimmt im Einvernehmen mit dem Büro des Ständerates am Anfang jedes Amtsjahrs den Beginn und die voraussichtliche Dauer der Sessionen und vor jeder Session, nach Anhören des Bundesrates, deren Programm.

### **3. Kapitel: Kommissionen**

#### **1. Abschnitt: Bestellung der Kommissionen**

##### **Art. 13 Wahl der Kommissionen**

<sup>1</sup> Das Büro bestimmt die Mitgliederzahl der ständigen und nichtständigen Kommissionen und wählt nach Anhören der Fraktionen die Kommissionspräsidenten und -mitglieder. Es weist den Kommissionen die Geschäfte zur Vorberatung zu und macht einen Vorschlag zur Beratungsweise gemäss Artikel 68.

<sup>2</sup> Das Büro bezeichnet auch die Mitglieder des Nationalrates in

- a. den gemeinsam mit dem Ständerat zu bestellenden Kommissionen (Begnadigungskommission, Verwaltungskommission, Redaktionskommission);
- b. der ständigen Delegation beim Europarat und bei anderen internationalen Organisationen;
- c. den übrigen Delegationen der Räte, z. B. für Konferenzen und Besuche.

<sup>3</sup> Die Zahl der Kommissionsmitglieder richtet sich nach der Bedeutung der Geschäfte. Bei der Wahl der Mitglieder achtet das Büro auf die Wahrung des Allgemeininteresses und vermeidet eine einseitige Vertretung von Sonderinteressen.

<sup>4</sup> Beharrt eine Fraktion auf einer vom Büro abgelehnten Kandidatur, so entscheidet der Rat; eine Diskussion wird nicht geführt.

##### **Art. 15 Ständige Kommissionen**

<sup>1</sup> Für die ganze Amtsdauer werden die folgenden Kommissionen gebildet:

1. Finanzkommission
2. Geschäftsprüfungskommission
3. Petitions- und Gewährleistungskommission
4. Kommission für auswärtige Angelegenheiten
5. Kommission für Wissenschaft und Forschung
6. Kommission für Soziale Sicherheit
7. Kommission für Gesundheit und Umwelt
8. Militärkommission
9. Wirtschaftskommission
10. Verkehrskommission
11. Energiekommission

*Art. 13 Abs. 1, 2 Bst. a und 3 erster Satz*

<sup>1</sup> Das Büro bestimmt die Mitgliederzahl der Kommissionen und wählt nach Anhören der Fraktionen die Kommissionspräsidenten, -vizepräsidenten, -mitglieder und -suppleanten. Es weist den Kommissionen nach Anhören der Kommissionspräsidenten die Geschäfte zur Vorberatung zu, setzt ihnen dafür eine Frist und macht einen Vorschlag zur Beratungsweise gemäss Artikel 68.

<sup>2</sup> Das Büro bezeichnet auch die Mitglieder des Nationalrates in  
a. den gemeinsam mit dem Ständerat zu bestellenden Kommissionen (Begnädigungskommission, Redaktionskommission);

<sup>3</sup> Die Zahl der Kommissionsmitglieder richtet sich nach dem Umfang der Aufgaben der Kommission. ...

*Art. 15 Ständige Kommissionen*

<sup>1</sup> Es werden folgende ständige Kommissionen gebildet:

1. Finanzkommission,
2. Geschäftsprüfungskommission,
3. Aussenpolitische Kommission,
4. Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur,
5. Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit,
6. Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie,
7. Sicherheitspolitische Kommission,
8. Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen,
9. Kommission für Wirtschaft und Abgaben,
10. Staatspolitische Kommission,
11. Kommission für Rechtsfragen,
12. Kommission für öffentliche Bauten.

<sup>2</sup> Die ständigen Kommissionen prüfen die wiederkehrenden Geschäfte, die übrigen Vorlagen sowie in der Regel die parlamentarischen Initiativen ihres Sachbereichs und verwandter Gebiete. Von solchen Gegenständen werden zugewiesen:

- a. der Petitions- und Gewährleistungskommission: Geschäfte aus dem Justiz- und Rechtswesen;
  - b. der Kommission für Gesundheit und Umwelt: die Geschäfte der Alkoholverwaltung;
  - c. der Wirtschaftskommission: die Berichte über Aussenwirtschaft und Gebrauchszolltarif;
  - d. der Verkehrskommission: die Geschäfte betreffend die Bundesbahnen.
- <sup>3</sup> Zur Prüfung der Vorlagen von erheblicher politischer Tragweite werden die ständigen Kommissionen erweitert oder nichtständige Kommissionen bestellt. In solche nichtständige Kommissionen wird eine angemessene Zahl von Mitgliedern der ständigen Kommissionen berufen, deren Sachgebiet berührt wird.



<sup>2</sup> Den ständigen Kommissionen nach Absatz 1 Ziffern 3–12 werden durch das Büro Sachbereiche zugeteilt. Sie haben folgende Aufgaben:

- a. Vorberatung der ihnen vom Büro zugewiesenen Geschäfte aus ihren Sachbereichen zuhanden des Rates;
- b. regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen;
- c. Überprüfung der Auswirkung der Rechtsetzung;
- d. Ausarbeitung von Anregungen und Vorschlägen zur Problemlösung in ihren Sachbereichen;
- e. Koordination mit den Kommissionen beider Räte, die dieselben oder ähnliche Fragen bearbeiten, insbesondere mit der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission.

<sup>3</sup> Das Büro kann bei sachbereichübergreifenden Geschäften weitere ständige Kommissionen zum Mitbericht einladen. Der Mitbericht wird in den Bericht der vorberatenden Kommission an den Rat aufgenommen.

<sup>4</sup> Das Büro kann nach Anhörung der betroffenen Kommissionspräsidenten ständige Kommissionen zur Vorberatung einzelner Geschäfte erweitern.

#### *Art. 15a Spezialkommissionen (neu)*

<sup>1</sup> In Ausnahmefällen kann das Büro eine Spezialkommission bestellen. Es hört den Präsidenten der zuständigen Kommissionen vorher an.

<sup>2</sup> *Bisheriger Art. 16*

#### *Art. 15b Subkommissionen (neu)*

<sup>1</sup> Jede Kommission kann für dauernde Aufgaben oder zur Vorprüfung einzelner Geschäfte in ihrem Sachbereich Subkommissionen einsetzen. Für die Vorberatung von sachbereichübergreifenden Geschäfte (Art. 15 Abs. 3) können die betroffenen Kommissionen gemeinsame Subkommissionen einsetzen.

<sup>2</sup> Die Aussenpolitische Kommission bildet eine ständige Subkommission für Europafragen. Diese verfolgt die Rechtsentwicklung in Europa und befasst sich mit Europafragen.

<sup>3</sup> Subkommissionen unterbreiten ihrer Gesamtkommission Bericht und Antrag. Eine nach Artikel 15 Absatz 3 zum Mitbericht eingeladene Kommission kann eine Subkommission zu direkter Berichterstattung und Antragstellung an die federführende Kommission beauftragen.

#### *Art. 15c Parlamentarische Expertenkommissionen (neu)*

<sup>1</sup> Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann das Büro eine parlamentarische Expertenkommission einsetzen.

**Art. 16** Richtlinienkommission

<sup>1</sup> Die Richtlinien der Regierungspolitik und der Finanzplan der Legislaturperiode werden von einer Kommission vorberaten, der auch Mitglieder der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission angehören.

<sup>2</sup> Die Befugnisse der Finanzkommission werden hievon nicht berührt.

**Art. 17** Bautengruppe

<sup>1</sup> Die Bautengruppe, die aus fünf bis sieben Mitgliedern besteht, prüft technisch-wirtschaftliche Fragen im Zusammenhang mit Bundesbauten und Landerwerben sowie Bundesbeiträgen an Bauvorhaben.

<sup>2</sup> Für die Prüfung einzelner Vorlagen wird die Gruppe zu einer nichtständigen Kommission erweitert oder einer ständigen Kommission als Erweiterung beigelegt.

**Art. 18** Dauer und Zahl der Mandate

<sup>1</sup> Die Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission ist auf sechs Jahre beschränkt.

<sup>2</sup> Das Büro kann das Mandat eines Kommissionsmitgliedes im Einvernehmen mit dessen Fraktion aus wichtigen Gründen verlängern.

<sup>3</sup> Ein Ratsmitglied darf in der Regel gleichzeitig nicht mehr als zwei ständigen Kommissionen angehören. Bei der Wahl der nichtständigen Kommissionen achtet das Büro auf die Gleichbehandlung der Fraktionsmitglieder.

<sup>2</sup> Eine parlamentarische Expertenkommission setzt sich zusammen aus Ratsmitgliedern und Sachverständigen, die nicht dem Rat angehören. Die Ratsmitglieder bilden die Mehrheit.

<sup>3</sup> Das Büro wählt die Sachverständigen auf Vorschlag der sachlich zuständigen Kommissionen und die Ratsmitglieder auf Vorschlag der Fraktionen. Artikel 8<sup>quinquies</sup> Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes ist nicht anwendbar. Jede Fraktion hat das Recht, ein Mitglied in die Kommission zu entsenden.

<sup>4</sup> Die parlamentarische Expertenkommission hat im Rat kein Antragsrecht. Sie erstellt einen schriftlichen Bericht mit Empfehlungen zuhanden des Rates, wobei auch Minderheitsmeinungen wiederzugeben sind. Der Rat entscheidet auf Antrag des Büros, ob der Bericht an eine ständige Kommission zur Antragstellung weiterzuleiten ist.

*Art. 16*

*Aufgehoben*

*Art. 17*

*Aufgehoben*

*Art. 18* <sup>1</sup> Dauer und Zahl der Mandate

<sup>1</sup> Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder beträgt vier Jahre. Wiederwahl ist möglich.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer für Kommissionspräsidenten und -vizepräsidenten beträgt vier Jahre. Der Präsident ist weder als Präsident noch als Vizepräsident, der Vizepräsident nicht wieder als solcher wählbar. Wiederwahl als Kommissionsmitglied ist möglich.

<sup>3</sup> Ein Ratsmitglied darf in der Regel gleichzeitig nicht mehr als zwei Kommissionen nach Artikel 15 Absatz 1 Ziffern 1–11 angehören. Bei der Bestellung der Kommissionen achtet das Büro auf die Gleichbehandlung der Fraktionsmitglieder.

**Art. 19** Vertretung

<sup>1</sup> Die Mitglieder nichtständiger Kommissionen können sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen; das Büro, zwischen den Sessionen das zuständige Büromitglied, bestimmt den Vertreter.

<sup>2</sup> Das Büro kann ausnahmsweise die Vertretung eines Mitgliedes in einer ständigen Kommission gestatten.

<sup>3</sup> Wer sich vertreten lässt, orientiert ohne Verzug die Parlamentsdienste und übergibt dem Vertreter die Geschäftsakten.

**2. Abschnitt: Tätigkeit der Kommissionen****Art. 20** Kommissionssitzungen

<sup>1</sup> Die Kommissionen werden von ihren Präsidenten versammelt, um die Durchführung der Sitzungen (Ort, Zeit, Besichtigungen, Anhörung von Sachverständigen usw.) zu bestimmen.

<sup>2</sup> Die Kommissionsberatungen finden in der Regel im Parlamentsgebäude und für kleinere Gegenstände während der Session statt.

<sup>3</sup> Die Kommissionen achten auf beförderliche Erledigung ihrer Arbeit. Sie melden dem Generalsekretär, wenn sie zur Berichterstattung bereit sind.

**Art. 22** Berichterstattung und Anträge

<sup>1</sup> Die Kommission berichtet dem Rat schriftlich oder mündlich über ihre Verhandlungen und begründet ihre Anträge. Sie bestimmt je einen Berichterstatter deutscher und französischer Sprache, die in der Regel der Mehrheit angehören sollen. Ausnahmsweise kann die Kommission für eine grundsätzliche Minderheit einen eigenen Berichterstatter bestimmen.

<sup>2</sup> Die Kommission berichtet schriftlich über Geschäfte, zu denen die Ratsmitglieder keine erläuternde amtliche Unterlage haben (z. B. Standesinitiativen und Petitionen), sowie über einfache und unbestrittene Geschäfte. Sie kann auch

*Art. 19 Vertretung*

<sup>1</sup> Kommissionsmitglieder sind zur Teilnahme an allen Kommissionssitzungen verpflichtet.

<sup>2</sup> Aus jeder in einer ständigen Kommission nach Artikel 15 Absatz 1 Ziffern 3–12 vertretenen Fraktion werden so viele Suppleanten gewählt, als die Fraktion Mitglieder in der Kommission hat, mindestens aber zwei Suppleanten, höchstens sechs Suppleanten aus jeder Fraktion. Die Fraktionen bestimmen, welche Suppleanten abwesende Kommissionsmitglieder an Sitzungen vertreten. An den anderen Kommissionssitzungen können Suppleanten als Zuhörer ohne Stimmrecht und ohne Anspruch auf Taggeld teilnehmen.

<sup>3</sup> Bei Abwesenheit des Präsidenten wird dieser durch den Vizepräsidenten vertreten.

<sup>4</sup> Für die Dauer und Zahl der Suppleantenmandate gilt sinngemäss Artikel 18.

<sup>5</sup> Die Mitglieder von Spezialkommissionen können sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen; das Büro, zwischen den Sessionen das zuständige Büromitglied, bestimmt den Vertreter.

<sup>6</sup> Die Suppleanten erhalten auf Wunsch dieselben Unterlagen wie die Kommissionsmitglieder. Wer sich in einer Spezialkommission vertreten lässt, orientiert ohne Verzug die Parlamentsdienste und übergibt dem Vertreter die Geschäftsakten.

*Art. 20 Abs. 1*

<sup>1</sup> Das Büro erstellt nach Anhörung der Präsidenten der ständigen Kommissionen einen Jahresplan, in dem bestimmte Daten für die Sitzungen der ständigen Kommissionen reserviert werden. Im übrigen sind die Kommissionen frei, über die Durchführung ihrer Sitzungen (Ort, Zeit, Besichtigungen, Anhörung von Sachverständigen usw.) zu bestimmen.

*Art. 22 Berichterstattung und Anträge*

<sup>1</sup> Die Kommission berichtet dem Rat in der Regel schriftlich über ihre Verhandlungen und Anträge. Die schriftliche Berichterstattung kann im Rat mündlich ergänzt werden. Die Kommission bestimmt je einen Berichterstatter deutscher und französischer Sprache. In der Regel berichtet der Kommissionspräsident nicht selber. Ausnahmsweise kann die Kommission für eine grundsätzliche Minderheit einen eigenen Berichterstatter bestimmen.

<sup>2</sup> Die Kommission berichtet schriftlich über Geschäfte, zu denen die Ratsmitglieder keine erläuternde amtliche Unterlage haben (z. B. Standesinitiativen und

über andere Geschäfte oder über Teile einer Vorlage schriftlich berichten. Schriftliche Berichte sind den Ratsmitgliedern frühzeitig zuzustellen. Die schriftlichen Berichte über wichtige Geschäfte werden in deutscher, französischer und italienischer Sprache vorgelegt.

<sup>3</sup> Wo die Geschäfte mündlich erläutert werden, beschränken sich die Berichterstatter im Eintretensreferat auf politische Schwerpunkte und grundsätzliche Streitfragen. Sie bemühen sich, die Erläuterungen untereinander abschnittsweise oder nach Gesichtspunkten aufzuteilen.

<sup>4</sup> Die Kommission stellt der Fraktionspräsidentenkonferenz einen Antrag, in welcher Weise das Geschäft im Rat behandelt werden soll (Art. 68), sofern sie mit dem Vorschlag des Büros nicht einverstanden ist.

#### **Art. 24** Vertraulichkeit der Sitzungen

Die Kommissionssitzungen sind vertraulich. Die Teilnehmer machen nicht bekannt, wie andere Teilnehmer Stellung bezogen haben. Sie wahren das Amtsgeheimnis über Tatsachen, die ihnen nur als Sitzungsteilnehmer bekannt wurden, und die militärische Geheimhaltung.

#### **Art. 27** Verwendung der Protokolle und Unterlagen

<sup>1</sup> Die Kommissionsprotokolle gehen an die Kommissionsmitglieder, den Präsidenten der ständerätlichen Kommission, die Verwaltung, den Generalsekretär und den Chef der Dokumentationszentrale. Sie werden auf Wunsch den Ratspräsidenten und den Mitgliedern der ständerätlichen Kommission zugestellt. Aussenstehende, die an einer Sitzung mitwirken, erhalten auf Wunsch einen Auszug über ihren Beitrag.

<sup>2</sup> Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse gehen ausserdem an die Fraktionssekretariate, die Parlamentsdienste und auf Wunsch an die Mitglieder beider Räte. Sie stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung. Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten und wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle

Petitionen). Schriftliche Berichte sind den Ratsmitgliedern frühzeitig zuzustellen. Die schriftlichen Berichte über wichtige Geschäfte werden in deutscher, französischer und italienischer Sprache vorgelegt.

<sup>3</sup> Wo die schriftliche Berichterstattung mündlich ergänzt wird, beschränken sich die Berichterstatter auf politische Schwerpunkte ...

<sup>4</sup> Die Kommission stellt dem Büro einen Antrag, ...

*Art. 23a Übersetzungen (neu)*

<sup>1</sup> Die Kommissionsberatungen werden ins Deutsche und Französische sowie auf Verlangen eines Mitgliedes ins Italienische übersetzt.

<sup>2</sup> Die Kommissionsmitglieder haben Gelegenheit, an ihrem Platz die Simultanübersetzung zu hören.

*Art. 24 Abs. 2 (neu)*

*Mehrheit*

<sup>2</sup> Kommissionen können beschliessen, die Anhörung von Interessentretern und Experten öffentlich durchzuführen.

*Minderheit*

(Rychen, Auer, Burckhardt, Fischer-Häggingen, Mauch Rolf)

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

*Art. 27 Abs. 1 zweiter Satz*

<sup>1</sup> ... Sie werden auf Wunsch den Ratspräsidenten, den Suppleanten und den Mitgliedern der ständerätlichen Kommission zugestellt. ...

seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.

<sup>3</sup> Die Benützer wahren die Vertraulichkeit der Protokolle und schweigen über geheime Mitteilungen. Sie offenbaren nicht, wie die Sitzungsteilnehmer Stellung nahmen.

<sup>4</sup> Die Bestimmungen über die Verwendung der Protokolle gelten sinngemäss für die Unterlagen der Kommission.

## **4. Kapitel: Beratungsgegenstände**

### **1. Abschnitt: Vorberatung**

#### **Art. 29**

Die Ratsgeschäfte, ausgenommen Motionen, Postulate, Interpellationen und Einfache Anfragen, werden an eine Kommission gewiesen und aufgrund des Kommissionsberichts beraten. Vorbehalten sind abweichende Anordnungen des Gesetzes oder dieses Reglementes (Art. 46).

### **2. Abschnitt: Parlamentarische Initiativen**

#### **Art. 30 Einreichung und Behandlung**

<sup>1</sup> Initiativen werden schriftlich begründet und unterzeichnet beim Präsidenten oder beim Generalsekretär eingereicht.

<sup>2</sup> Bei Initiativen, die von mehreren Ratsmitgliedern unterzeichnet sind, gilt der Erstunterzeichner als Initiant.

<sup>3</sup> Initiativen, die in der Kommission von weniger als fünf Mitgliedern unterstützt worden sind, werden im Rat im schriftlichen Verfahren behandelt (Art. 68). Der Urheber hat Gelegenheit zu einer mündlichen Stellungnahme.

### **3. Abschnitt: Vorstösse**

...

#### **Art. 35 Beantwortung, Behandlung im Rat**

<sup>1</sup> Der Bundesrat beantwortet die Vorstösse schriftlich auf die nächste Session. Kann er diese Frist nicht einhalten, orientiert er den Urheber und die Fraktionspräsidentenkonferenz. Bei Motionen und Postulaten erklärt er, ob er den Vorstoss entgegennehmen will.

<sup>2</sup> Motionen, Postulate und Interpellationen werden in der Regel in der nächsten Session behandelt. Eine allfällige Diskussion kann auf eine spätere Session verschoben werden. Steht der Vorstoss im Zusammenhang mit einem im Rat hängigen Geschäft, ist er in der Regel mit diesem zusammen zu behandeln.



*Art. 29 Abs. 2 (neu)*

<sup>2</sup> Kommissionen können in ihren Geschäftsbereich fallende Motionen und Postulate vorberaten und dem Rat bis zur nächsten Session nach der Einreichung des Vorstosses Bericht und Antrag unterbreiten.

*Art. 30 Abs. 4 (neu)*

<sup>4</sup> Der Rat beschliesst innert einem Jahr nach der Vorprüfung durch eine Kommission über die Folge, die der Initiative gegeben werden soll.

*Art. 35 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 3*

<sup>1</sup> ... Kann er diese Frist nicht einhalten, orientiert er den Urheber und das Büro.

<sup>3</sup> Am Montag-Nachmittag der zweiten und dritten Sessionswoche werden im Anschluss an die Fragestunde Vorstösse behandelt. Vorstösse zur gleichen Sache werden grundsätzlich in der Reihenfolge behandelt, in der sie eingereicht worden sind.

<sup>4</sup> Jedes Ratsmitglied kann sich zu Motionen und Postulaten äussern. Über Interpellationen findet eine Diskussion nur statt, wenn dies vom Rat beschlossen wird. Der Interpellant kann aber erklären, ob er von der Antwort des Bundesrates befriedigt ist.

<sup>5</sup> Motionen sind einer Kommission zur näheren Prüfung zu überweisen, wenn es der Rat auf Antrag eines Mitglieds oder des Bundesrates beschliesst.

<sup>6</sup> Einfache Anfragen werden im Rat nicht behandelt.

### **Art. 36 Dringliche Behandlung**

<sup>1</sup> Auf Antrag des Urhebers kann die Fraktionspräsidentenkonferenz Interpellationen und der Präsident Einfache Anfragen dringlich erklären. Lehnt der Präsident die Dringlichkeit ab, kann der Urheber das Büro anrufen.

<sup>2</sup> Dringliche Interpellationen müssen spätestens am zweiten Tag einer dreiwöchigen Session eingereicht werden. Sie werden in der gleichen Session vom Bundesrat beantwortet und im Rat behandelt.

<sup>3</sup> Dringliche Einfache Anfragen müssen eine Woche vor Sessionsschluss, in einwöchigen Sessionen am ersten Tag eingereicht werden. Sie werden vom Bundesrat innert drei Wochen schriftlich beantwortet.

## **5. Abschnitt: Erklärungen des Bundesrates**

### **Art. 43**

<sup>1</sup> Der Bundesrat kann dem Rat von sich aus Erklärungen zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik abgeben.

<sup>2</sup> Er meldet sie zuvor der Fraktionspräsidentenkonferenz an, die sie nach der Bedeutung und Dringlichkeit des Gegenstandes in das Sessionsprogramm aufnimmt oder auf die Tagesordnung setzt.

<sup>3</sup> Am Montagnachmittag der zweiten und dritten Sessionswoche werden im Anschluss an die Fragestunde Vorstösse behandelt. Priorität haben von Kommissionen vorberatene Vorstösse und Vorstösse von Fraktionen. Von einzelnen Ratsmitgliedern zur gleichen Sache eingereichte Vorstösse werden in der Reihenfolge behandelt, in der sie eingereicht worden sind.

*Art. 36 Abs. 1 erster Satz*

<sup>1</sup> Auf Antrag des Urhebers kann das Büro Interpellationen und der Präsident Einfache Anfragen dringlich erklären. ...

## **5. Abschnitt: Erklärungen**

*Art. 42a Erklärungen des Nationalrates (neu)*

<sup>1</sup> Der Rat kann auf Antrag einer Kommission eine Erklärung zu wichtigen Ereignissen oder Problemen der Aussen- oder Innenpolitik abgeben.

<sup>2</sup> Das Büro nimmt die Erklärung nach Bedeutung und Dringlichkeit des Gegenstandes in das Sessionsprogramm auf.

<sup>3</sup> Die Berichterstatter der Kommission begründen die Erklärung. Der Bundesrat hat Gelegenheit zur Stellungnahme.

<sup>4</sup> Der Rat kann eine Diskussion über die Erklärung beschliessen.

*Art. 43 Sachüberschrift und Abs. 2*

**Erklärungen des Bundesrates**

<sup>2</sup> Er meldet sie zuvor dem Büro an, das sie ...

<sup>3</sup> Der Rat kann auf Antrag eines Mitgliedes eine Diskussion über die Erklärung beschliessen.

## 7. Abschnitt: Petitionen, Gesuche

### Art. 45 Petitionen

<sup>1</sup> Petitionen werden von der Petitions- und Gewährleistungskommission vorberaten. Die Vorprüfung obliegt jedoch, wenn sich die Eingabe auf ein hängiges Sachgeschäft bezieht, der mit seiner Vorberatung betrauten Kommission, und wenn sie Geschäftsführung oder Finanzgebahren der Verwaltung betrifft, der zuständigen Kontrollkommission.

<sup>2</sup> Der Rat kann die Begehren des Petenten ganz oder teilweise dem Bundesrat zur Kenntnisnahme oder als Motion oder Postulat überweisen.

<sup>3</sup> Petitionen mit Begehren, für welche die Bundesversammlung nicht zuständig ist, und Eingaben mit offensichtlich abwegigem Inhalt können von der Kommission oder der dafür bestellten Unterkommission im Einvernehmen mit der Kommission des Ständerates direkt beantwortet werden. Die Kommission teilt dem Rat die Fälle mit, die auf diese Weise erledigt wurden. Die Ratsmitglieder können die Akten einsehen.

<sup>4</sup> Der Rat behandelt die Petitionen in der Regel in der auf die Kommissionsberatungen folgenden Session am Freitag der dritten Woche.

### Art. 46 Gesuche

<sup>1</sup> Begehren um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen (Art. 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes<sup>1)</sup>) und ähnliche Gesuche werden zur Vorprüfung der Petitions- und Gewährleistungskommission unterbreitet.

<sup>2</sup> Die Kommission oder die dafür bestellte Unterkommission kann offensichtlich unhaltbare Eingaben im Einvernehmen mit der Kommission des Ständerates direkt erledigen; sie meldet diese Fälle dem Rat.

<sup>3</sup> In Ausnahmefällen kann für die Beratung eines Gesuchs eine besondere Kommission bestellt werden.

### Art. 68 Beratungsweise

<sup>1</sup> Die Fraktionspräsidentenkonferenz beantragt dem Rat gleichzeitig mit dem Sessionsprogramm, in welcher Weise die Geschäfte beraten werden sollen.

<sup>2</sup> Die Geschäfte werden in eine der fünf folgenden Kategorien eingeteilt:

I: Freie Debatte

II: Organisierte Debatte

*Gliederungstitel vor Art. 45*

## **7. Abschnitt: Petitionen, Eingaben, Gesuche**

*Art. 45 Sachüberschrift und Abs. 1*

Petitionen, Eingaben

<sup>1</sup> Petitionen werden von den sachlich zuständigen Kommissionen vorberaten. Eingaben zu Geschäftsführung und Finanzgebaren der Verwaltung können von den Kontrollkommissionen direkt beantwortet werden.

*Art. 46 Abs. 1*

<sup>1</sup> Begehren um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen (Art. 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes<sup>1)</sup>) werden zur Vorprüfung der Kommission für Rechtsfragen unterbreitet.

*Art. 68 Abs. 1*

<sup>1</sup> Das Büro beantragt ...

<sup>1)</sup> SR 170.32

III: Reduzierte Debatte

IV: Kurzdebatte

V: Schriftliches Verfahren

<sup>3</sup> Die Berichterstatter der Kommission und der Vertreter des Bundesrates können sich bei allen Geschäften zum Wort melden. Bei den Geschäften der Kategorie V berichtet die Kommission schriftlich; die Berichterstatter ergreifen das Wort nur, wenn sie zu Einzelanträgen Stellung nehmen müssen.

<sup>4</sup> Das Recht zur Wortmeldung ist in der Kategorie II beschränkt auf die Fraktionssprecher, weitere von den Fraktionen bezeichnete Ratsmitglieder und die Antragsteller, in der Kategorie III auf die Fraktionssprecher und die Antragsteller, in der Kategorie IV auf die Antragsteller von Minderheitsanträgen; in der Kategorie V besteht kein Recht auf Wortmeldung.

#### **Art. 69** Organisierte Debatte

<sup>1</sup> Der Rat kann auf Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz die Gesamtredezeit bei Eintretensdebatten und bei Diskussionen über Berichte oder Interpellationen auf eine bestimmte Zeit beschränken.

<sup>2</sup> Die Gesamtredezeit wird angemessen auf die Berichterstatter der Kommissionen, auf den Vertreter des Bundesrates und auf die Fraktionen verteilt.

<sup>3</sup> Die Fraktionen teilen den Parlamentsdiensten rechtzeitig mit, wie die ihnen zustehende Redezeit unter den Fraktionsmitgliedern aufgeteilt wird.

<sup>4</sup> Den Ratsmitgliedern, die keiner Fraktion angehören, wird ein angemessener Teil der Gesamtredezeit zur Verfügung gestellt.

*Art. 69 Abs. 1*

<sup>1</sup> Der Rat kann auf Antrag des Büros ...

II

*Übergangsbestimmung*

Mit dem Inkrafttreten dieser Änderung werden alle Kommissionen des Nationalrates neu bestellt. Vor dem Inkrafttreten zugewiesene und noch nicht erledigte Geschäfte werden neu zugewiesen; nichtständigen Kommissionen zugewiesene Geschäfte werden in der Regel von jenen weiter behandelt.

III

*Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Diese Änderung tritt mit Ausnahme von Artikel 18 Absätze 1 und 2 am 25. November 1991 in Kraft.

<sup>2</sup> Artikel 18 Absätze 1 und 2 wird nach Inkrafttreten der Änderung vom ...<sup>1)</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes rechtswirksam.

<sup>1)</sup> SR 171.11; AS ...

## **Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat**

vom 24. Juni 1976

---

### Art. 1

<sup>1</sup> Die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat ist eine ständige Kommission beider Räte.

<sup>2</sup> Sie besteht zu zwei Dritteln aus Nationalräten und einem Drittel aus Ständeräten.

<sup>3</sup> Die Fraktionen erhalten eine Vertretung, die ihrer Stärke in der Bundesversammlung entspricht. Den Amtssprachen und Landesgegenden wird Rechnung getragen; nach Möglichkeit wird eine personelle Verbindung mit den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft hergestellt.

<sup>4</sup> Die Vertreter jedes Rates werden dem Europarat je zur Hälfte als Vollmitglieder und Ersatzleute gemeldet. Ihre Stellung innerhalb der Delegation wird dadurch nicht berührt.



vom 16. Mai 1991

## C

### **Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat**

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 8<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>1)</sup>,  
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in einen Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>2)</sup>,*

*beschliesst:*

#### I

Der Bundesbeschluss vom 24. Juni 1976<sup>3)</sup> über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat wird wie folgt geändert:

*Art. 1 Abs. 3 zweiter Satz*

<sup>3)</sup> ... den Amtssprachen und Landesgegenden wird Rechnung getragen. Es können nur Mitglieder und Suppleanten der aussenpolitischen Kommissionen gewählt werden.

<sup>1)</sup> SR 171.11

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>3)</sup> SR 171.119

Art. 2

<sup>1</sup> In jedem Rat gelten für die Wahl seiner Vertreter in die Delegation und für deren Amtsdauer die Bestimmungen des Ratsreglements.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer eines Mitgliedes kann jedoch aus wichtigen Gründen mit dem Einverständnis seiner Fraktion verlängert werden.

<sup>3</sup> Die Wahl erfolgt ordentlicherweise in der Wintersession.

<sup>4</sup> Das Mandat beginnt und endet ordentlicherweise mit dem Amtsjahr des Europarates. Für Delegationsmitglieder, die aus der Bundesversammlung ausscheiden, endet es spätestens am Ende der nächsten Session der Beratenden Versammlung\*).

Art. 4

Das Sekretariat der Delegation wird vom Sekretär der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft geführt.

*Art. 2 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> In jedem Rat gelten für die Wahl seiner Vertreter in die Delegation die Bestimmungen des Ratsreglements.

<sup>2</sup> Die Amtsdauer ist nicht begrenzt.

*Art. 4*

Das Sekretariat der Delegation wird vom Sekretär der aussenpolitischen Kommissionen geführt.

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt am 25. November 1991 in Kraft.

## **Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste**

vom 7. Oktober 1988

---

### **1. Abschnitt: Allgemeines**

#### **Art. 1 Organisation**

<sup>1</sup> Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:

- a. Zentrales Sekretariat;
- b. Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen;
- c. Fachdienste für Kommissionen;
- d. Dokumentationszentrale;
- e. Zentrale Dienste;

<sup>2</sup> Das Sekretariat der Finanzkommissionen ist den Parlamentsdiensten im Rahmen von Artikel 18 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1967<sup>4)</sup> über die Eidgenössische Finanzkontrolle beigeordnet.

<sup>3</sup> Die Parlamentsdienste stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung. Er ist Vorsitzender der Geschäftsleitung, der zusätzlich zwei stellvertretende Generalsekretäre angehören.

<sup>4</sup> Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungskommission.

<sup>5</sup> Der Generalsekretär und die Ratssekretäre sind fachlich den Ratspräsidenten unterstellt, die Beamten des Sekretariates der Geschäftsprüfungskommissionen

## Anträge der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991

### D

## Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

### Änderung vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 8<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes<sup>1)</sup>,  
nach Prüfung einer Parlamentarischen Initiative,  
nach Einsicht in einen Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

### I

Der Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1988<sup>3)</sup> über die Parlamentsdienste wird  
wie folgt geändert:

#### *Art. 1 Abs. 1 Bst. c<sup>bis</sup> (neu) und 4*

<sup>1</sup> Die Parlamentsdienste bestehen aus der Geschäftsleitung und aus den folgenden Diensten:

<sup>c<sup>bis</sup></sup> Übersetzungsdienst;

<sup>4</sup> Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Koordinationskonferenz.

<sup>1)</sup> SR 171.11

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>3)</sup> SR 171.115

und der Fachdienste für Kommissionen denjenigen Kommissionen, für die sie tätig sind.

<sup>6</sup> Die Parlamentsdienste sind für die Erfüllung ihrer Aufgaben von Bundesrat und Bundeskanzlei unabhängig.

### Art. 3 Wahl der Beamten

<sup>1</sup> Der Bundesrat wählt:

- a. nach Anhörung der Koordinationskonferenz den Generalsekretär;
- b. nach Anhörung der Geschäftsprüfungskommissionen deren Sekretär;
- c. Nach Anhörung der Verwaltungskommission die weiteren Beamten, die höher als in der 3. Besoldungsklasse<sup>1)</sup> eingereiht sind.

<sup>2</sup> Die Koordinationskonferenz und die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Verwaltungskommission.

<sup>3</sup> Die Wahlen durch den Bundesrat bedürfen der Bestätigung durch die angehörten Ratsorgane.

<sup>4</sup> Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 5–3<sup>1)</sup> nach Rücksprache mit der Verwaltungskommission.

<sup>5</sup> Die Präsidenten der betroffenen ständigen Kommissionen werden bei der Wahl eines Kommissionssekretärs angehört.

### Art. 4 Schweigepflicht

<sup>1</sup> Über vertrauliche Mitteilungen von Ratspräsidenten, Kommissionen, Kommissionspräsidenten, Fraktionen und einzelnen Ratsmitgliedern schweigen die Beamten der Parlamentsdienste gegenüber jedermann. Sie behandeln Aufträge vertraulich, wenn der Auftraggeber nichts anderes bestimmt. Im übrigen gelten die Vorschriften über das Amtsgeheimnis.

<sup>2</sup> Die Kommissionsprotokolle sind vertraulich. Sie gehen an die Kommissionsmitglieder, den Präsidenten der entsprechenden Kommission des anderen Rates, den Generalsekretär, den Leiter der Dokumentationszentrale sowie an die beteiligten Departemente. Aussenstehende Sitzungsteilnehmer erhalten einen Auszug über ihren Beitrag.

<sup>3</sup> Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse sind für die Mitglieder beider Räte und die Fraktionssekretäre zur Einsicht offen und stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung, für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung.

<sup>4</sup> Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten, jedem Mitglied beider Räte und, wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.

*Art. 3 Abs. 1 Bst. c, 2 und 4*

<sup>1</sup> Der Bundesrat wählt:

c. nach Anhörung der Koordinationskonferenz die weiteren Beamten, die höher als in der 27. Besoldungsklasse eingereiht sind.

<sup>2</sup> Die Geschäftsprüfungskommissionen konsultieren vor der Anhörung durch den Bundesrat die Koordinationskonferenz.

<sup>4</sup> Der Generalsekretär wählt die übrigen Beamten, jene der Besoldungsklassen 20–27 nach Rücksprache mit der Koordinationskonferenz.

*Art. 4 Abs. 5 zweiter Satz*

<sup>5</sup> Über die Einsicht in ältere Protokolle entscheidet, wenn der Kommissionspräsident aus dem Rat ausgeschieden ist, der amtierende Präsident der betroffenen Kommission. Ist die Kommission aufgelöst, entscheidet der Generalsekretär, im Zweifel nach Weisung der Verwaltungskommission.

<sup>6</sup> Die Bestimmungen über die Verwendung der Protokolle gelten sinngemäss für die Unterlagen der Kommission.

## **Art. 6 Dokumentationen, Grundsätze**

<sup>1</sup> Die Fachdienste für Kommissionen und die Dokumentationszentrale halten sich bei der Beschaffung von Dokumentationen an folgende Grundsätze:

- a. Sie achten auf möglichste Objektivität.
- b. Sie behandeln Einzelaufträge vertraulich und geben die Dokumente nur weiter, sofern der Auftraggeber einverstanden ist.

<sup>2</sup> Sie beraten die Ratsmitglieder bei der Vorbereitung eines persönlichen Vorstosses und übernehmen Aufträge, die der Erfüllung parlamentarischer Aufgaben dienen.

<sup>3</sup> In Zweifelsfällen entscheidet die Verwaltungskommission, ob ein Auftrag erledigt werden kann.

<sup>4</sup> Alle Bibliotheken und Dokumentationsstellen der Bundesverwaltung sind verpflichtet, den Parlamentsdiensten im Rahmen ihrer Möglichkeiten durch Auskünfte und Ausleihe zu helfen.

## **2. Abschnitt: Verwaltungskommission**

### **Art. 7 Aufgaben der Verwaltungskommission**

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission steht der Geschäftsleitung vor. Sie beaufsichtigt die Geschäftsführung und das Finanzgebaren der Parlamentsdienste. Sie kann zu diesem Zwecke Richtlinien erlassen.

<sup>2</sup> Sie hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Sie überwacht die Planung und Verwirklichung des Dienstleistungsangebotes der Parlamentsdienste an die Ratsmitglieder.
- b. Sie prüft aufgrund der Berichterstattung durch den Beauftragten und die Geschäftsleitung die Geschäftsführung der Parlamentsdienste.
- c. Sie genehmigt die Anträge der Geschäftsleitung an das Finanzdepartement für die Finanzplanung und für den Voranschlag und überwacht das Rechnungswesen und die Einhaltung des Voranschlages.
- d. Sie überwacht das Personalwesen und übt bei Wahlen von Beamten die Befugnisse gemäss Artikel 3 aus.
- e. Sie entscheidet in Zweifelsfällen über die Zugriffsberechtigung in den Bereichen Dokumentation und Informatik.



<sup>5</sup> ... Ist die Kommission aufgelöst, entscheidet der Generalsekretär, im Zweifel nach Weisung des Beauftragten.

*Art. 6 Abs. 3*

<sup>3</sup> In Zweifelsfällen entscheidet der Beauftragte.

*Gliederungstitel vor Art. 7*

## **2. Abschnitt: Koordinationskonferenz**

*Art. 7 Sachüberschrift, Abs. 1 erster Satz*

Aufgaben der Koordinationskonferenz

<sup>1</sup> Die Koordinationskonferenz steht der Geschäftsleitung vor. ...

**Art. 8** Beauftragter der Verwaltungskommission

<sup>1</sup> Die Verwaltungskommission bezeichnet eines ihrer Mitglieder für jeweils zwei Jahre als ihren Beauftragten. Dieser hat folgende Aufgaben:

- a. Er vertritt die Verwaltungskommission gegenüber den Parlamentsdiensten.
- b. Er überwacht und prüft Geschäftsführung und Finanzgebahren der Parlamentsdienste.
- c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Verwaltungskommission.
- d. Er berichtet über die Einhaltung der Zielsetzungen und des Voranschlages der Parlamentsdienste und stellt entsprechende Anträge.

<sup>2</sup> Bei Personalgeschäften kann der Beauftragte in dringenden Fällen nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Verwaltungskommission zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

<sup>3</sup> Zum Beauftragten wird abwechselungsweise ein Mitglied des Nationalrates und des Ständerates bestimmt.

*Art. 8 Sachüberschrift, Abs. 1 Bst. a und c sowie Abs. 2*

Beauftragter der Koordinationskonferenz

<sup>1</sup> Die Koordinationskonferenz bezeichnet eines ihrer Mitglieder für jeweils zwei Jahre als ihren Beauftragten. Dieser hat folgende Aufgaben:

- a. Er vertritt die Koordinationskonferenz gegenüber den Parlamentsdiensten.
- c. Er sorgt für die Einhaltung der Richtlinien und Beschlüsse der Koordinationskonferenz.

<sup>2</sup> Bei Personalgeschäften kann der Beauftragte in dringenden Fällen nach Rücksprache mit dem Präsidenten die der Koordinationskonferenz zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

*Art. 12 Übersetzungsdienst (neu)*

Der Übersetzungsdienst besorgt die Übersetzungsarbeiten, die ihm von den Räten, den Kommissionen, ihren Präsidenten und den Parlamentsdiensten übertragen werden.

II

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 8<sup>bis</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt zusammen mit der Änderung vom ...<sup>1)</sup> des Geschäftsverkehrsgesetzes in Kraft.

4754

<sup>1)</sup> SR 171.11; AS ...

Geltendes Recht

(Fussnoten der SR wurden weggelassen)

**Bundesgesetz  
über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte  
und über die Beiträge an die Fraktionen  
(Entschädigungsgesetz)**

vom 18. März 1988

---

**Art. 1 Grundsatz**

<sup>1</sup> Die Mitglieder des Nationalrates werden vom Bund entschädigt.

<sup>2</sup> Die Kantone entschädigen die Mitglieder des Ständerates für die Teilnahme an den Ratssessionen und entrichten ihnen die Jahresentschädigung. Im übrigen werden die Mitglieder des Ständerates vom Bund entschädigt.

**Art. 2 Jahresentschädigung**

Die Mitglieder des Nationalrates erhalten eine Jahresentschädigung von 18000 Franken als Entgelt für allgemeine Unkosten und Inkonvenienzen und von 12000 Franken als Entgelt für Vorbereitungsarbeiten.

**Anträge der Kommission**

vom 16. Mai 1991

**E**

**Bundesgesetz  
über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte  
und über Beiträge an die Fraktionen  
(Entschädigungsgesetz)**

**Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 79 und 83 der Bundesverfassung,

nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

**I**

Das Entschädigungsgesetz vom 18. März 1988<sup>2)</sup> wird wie folgt geändert:

*Titel*

Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte (Entschädigungsgesetz)

*Art. 1 Abs. 2*

<sup>2)</sup> Die Mitglieder des Ständerates werden für die Vorbereitung der Ratsarbeit von den Kantonen (Art. 2 Abs. 2), ansonsten vom Bund entschädigt.

*Art. 2 Grundentschädigung*

<sup>1)</sup> Die Mitglieder des Nationalrates erhalten eine jährliche Grundentschädigung von 80 000 Franken als Entgelt für die Vorbereitung der Ratsarbeit und für die mit dem Mandat verbundene politische Arbeit.

<sup>2)</sup> Für die Mitglieder des Ständerates übernimmt der Bund die Hälfte der jährlichen Grundentschädigung.

<sup>1)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>2)</sup> SR 171.21

**Art. 3** Taggeld

Für jeden Arbeitstag, an dem ein Ratsmitglied an Sitzungen seines Rates, einer Kommission oder Delegation, seiner Fraktion oder deren Vorstand teilnimmt, sowie für jeden Arbeitstag, an dem es im Auftrag des Ratspräsidenten oder einer Kommission eine besondere Aufgabe erfüllt, wird ihm ein Taggeld ausbezahlt.

**Art. 5** Reiseentschädigung

<sup>1</sup> Die Ratsmitglieder erhalten auf Wunsch ein Generalabonnement 1. Klasse der SBB.

<sup>2</sup> Ratsmitgliedern, die kein Generalabonnement beziehen, werden für die Reisen zu den Kommissions- oder Fraktionssitzungen<sup>\*)</sup> und einmal wöchentlich zu den Ratssitzungen die Auslagen für das Eisenbahnbillett 1. Klasse und, soweit nötig, für die Benützung der Autobuslinien zurückerstattet.

<sup>3</sup> Ratsmitgliedern, die zur Teilnahme an Rats-, Kommissions- oder Fraktionssitzungen und gleichgestellten Anlässen ganz oder teilweise ihr Motorfahrzeug benützen, werden die Parkgebühren zurückerstattet. Für Schäden, die bei diesen Fahrten entstehen, schliesst der Bund eine Kaskoversicherung ab.

<sup>4</sup> Der Bund übernimmt die Kosten für Flugreisen ins Ausland und – soweit diese im Rahmen der üblichen Reise- und Spesenentschädigungen liegen – auch für Flugreisen im Inland.

**Art. 6** Distanzentschädigung

Die Ratsmitglieder, die weit von Bern entfernt wohnen und lange Reisezeiten benötigen, erhalten eine Distanzentschädigung.

**Art. 7** Vorsorge

Die Ratsmitglieder erhalten eine jährliche Entschädigung für ihre Vorsorge.

**Art. 9** Entschädigungen für Kommissionspräsidenten und Berichterstatter

<sup>1</sup> Die Ratsmitglieder, die den Vorsitz einer Kommission, einer Delegation, einer Sektion, einer Unterkommission oder einer Arbeitsgruppe führen, erhalten das doppelte Taggeld. Ausgenommen sind kurze Beratungen während der Sessionen.

<sup>2</sup> Die Ratsmitglieder, die im Auftrag einer Kommission im Rat Bericht erstatten, erhalten für jeden mündlichen Bericht ein halbes Taggeld.

**Art. 10** Sonderentschädigung

<sup>1</sup> Die Ratsmitglieder erhalten eine Sonderentschädigung, wenn sie im Auftrag des Ratspräsidenten, des Büros oder einer Kommission eine Sonderaufgabe erfüllen (Untersuchung von Einzelfragen, Prüfung umfangreicher Akten usw.).

*Art. 3 Abs. 2 (neu)*

<sup>2</sup> Die Präsidenten und Vizepräsidenten der beiden Räte erhalten keine Taggelder, jedoch die Zulage nach Artikel 10.

*Art. 5 Abs. 1, 2 und 4*

<sup>1</sup> Die Ratsmitglieder erhalten auf Wunsch ein Generalabonnement 1. Klasse der SBB oder eine entsprechende Abgeltung.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

<sup>4</sup> Der Bund übernimmt die Kosten für Flugreisen ins Ausland. Die Ratsbüros bestimmen, welche Inlandflüge übernommen werden.

*Art. 6*

*Aufgehoben*

*Art. 7*    *Vorsorge*

Die Ratsmitglieder erhalten einen zweckgebundenen Beitrag an ihre private Vorsorge.

*Art. 9*    *Übergangentschädigung*

Die Ratsmitglieder erhalten nach dem Ausscheiden aus dem Rat eine nach Amtsjahren und Alter abgestufte Übergangentschädigung zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs.

*Art. 10*    *Entschädigung für besondere Funktionen*

<sup>1</sup> Die Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte erhalten eine jährliche Zulage.

<sup>2</sup> Über die Gewährung dieser Sonderentschädigung und deren Höhe entscheidet das Büro des Rates, dem das Mitglied angehört.

**Art. 11** Zulage für Ratspräsidenten und Vizepräsidenten

Die Präsidenten und Vizepräsidenten beider Räte erhalten eine jährliche Zulage.

**Art. 12** Beiträge an die Fraktionen

Die Fraktionen erhalten einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate, bestehend aus einem Grundbeitrag und einem Beitrag pro Fraktionsmitglied.

**Art. 14** Ausführung des Gesetzes

<sup>1</sup> Ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, regelt die Ausführung des Gesetzes und legt die Höhe der einzelnen Entschädigungen und deren Fortzahlung im Krankheitsfall fest.

<sup>2</sup> Bestehen in Einzelfällen Zweifel über den Anspruch auf eine Entschädigung oder bestreitet ein Ratsmitglied die Richtigkeit einer Abrechnung, so entscheidet das Büro des Rates, dem das Mitglied angehört, endgültig.



<sup>2</sup> Ratsmitglieder, die das Präsidium einer Kommission, Delegation, Subkommission oder einer Fraktion wahrnehmen, werden dafür gesondert entschädigt.

<sup>3</sup> Die Büros können weitere Sonderentschädigungen für die Erfüllung von besonderen Aufgaben gewähren.

*Art. 11*

*Aufgehoben*

*Art. 12*

*Aufgehoben*

*Art. 14 Abs. 1*

<sup>1</sup> Ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, regelt die Ausführung des Gesetzes und legt die Höhe der einzelnen Entschädigungen, ihre Anpassung an die Teuerung und ihre Fortzahlung im Krankheitsfall fest.

II

*Übergangsbestimmung*

Für die Berechnung der Übergangentschädigung gelten die Amtsjahre ab Legislaturperiode 1991–1995.

III

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es tritt am 1. Februar 1992 in Kraft.

## **Geltendes Recht**

(Fussnoten der SR wurden weggelassen)

# **Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz**

vom 18. März 1988

---

### **Art. 1** Jahresentschädigung

<sup>1</sup> Die Jahresentschädigung wird in vierteljährlichen Raten ausbezahlt.

<sup>2</sup> Die Jahresentschädigung wird angemessen gekürzt, wenn ein Ratsmitglied während eines Quartals oder länger aus andern als aus Krankheits- oder Unfallgründen nicht an den Arbeiten seines Rates und der Kommissionen teilnimmt.

### **Art. 2** Taggeld

Das Taggeld beträgt 250 Franken.

### **Art. 6** Distanzentschädigung

Die Distanzentschädigung beträgt für jede eine Reisezeit von 1½ Stunden übersteigende Viertelstunde 5 Franken. Die Ratsbüros genehmigen die von den Parlamentsdiensten berechneten Entschädigungen.

## **Anträge der Kommission**

vom 16. Mai 1991

### **F**

## **Bundesbeschluss zum Entschädigungsgesetz**

### **Änderung vom**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Entschädigungsgesetzes<sup>1)</sup>,  
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

### **I**

Der Bundesbeschluss vom 18. März 1988<sup>3)</sup> zum Entschädigungsgesetz wird wie folgt geändert:

#### *Art. 1* Grundentschädigung

Die Grundentschädigung wird in vierteljährlichen Raten ausbezahlt.

#### *Art. 2* Taggeld

Das Taggeld beträgt 400 Franken.

#### *Art. 6* Berufliche Vorsorge

<sup>1)</sup> Der Beitrag an die private Vorsorge wird an eine vom Ratsmitglied bezeichnete, anerkannte Vorsorgeeinrichtung oder andere Vorsorgeform im Sinne des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982<sup>4)</sup> über die berufliche Vorsorge (BVG) entrichtet. Der Beitrag dient der Aufrechterhaltung der bisherigen beruflichen Vorsorge, allenfalls zum Auf- und Ausbau einer beruflichen Vorsorge. Die Vorsorgeentschädigung beträgt 20 Prozent der jährlichen Grundentschädigung.

<sup>1)</sup> SR 171.21; AS ...

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 617

<sup>3)</sup> SR 171.211

<sup>4)</sup> SR 831.40

**Art. 7**    Vorsorgeentschädigung

Die Vorsorgeentschädigung beträgt 2500 Franken pro Jahr.

**Art. 8**    Krankheit und Unfall

<sup>1</sup> Ein Ratsmitglied, das während einer Sitzung oder auf der Hin- oder Rückfahrt erkrankt oder einen Unfall erleidet, bezieht für die Dauer des Spitalaufenthaltes, jedoch höchstens während eines Monats, das Taggeld.

<sup>2</sup> Der Bund schliesst zugunsten der Ratsmitglieder eine Unfallversicherung ab.

**Art. 9**    Zulage für Ratspräsidenten und Vizepräsidenten

<sup>1</sup> Die Zulage beträgt für die Ratspräsidenten 20000 Franken, für die Vizepräsidenten 5000 Franken.

<sup>2</sup> Sie ist Ersatz für die Auslagen und Spesen, die ihnen aus dem Amt erwachsen. Für die Teilnahme an Veranstaltungen im Ausland sowie für die Begleitung von ausländischen Parlamentsdelegationen in der Schweiz werden sie jedoch gesondert entschädigt.

<sup>2</sup> Mit diesem Beitrag sind sowohl die Beitragspflicht des Bundes als auch diejenige des Ratsmitgliedes im Sinne des BVG erfüllt.

<sup>3</sup> Alles weitere wird durch die anerkannte Vorsorgeeinrichtung oder eine andere Vorsorgeform im Sinne des BVG des Ratsmitgliedes geregelt.

#### *Art. 7 Übergangentschädigung*

<sup>1</sup> Die Übergangentschädigung beträgt für jedes Amtsjahr, das ein Ratsmitglied vor dem Erreichen des 50. Altersjahres absolviert hat, den zwölften Teil der Grundentschädigung, höchstens aber eine jährliche Grundentschädigung.

<sup>2</sup> Nach dem Erreichen des 50. Altersjahres beträgt die Überbrückungentschädigung pro Amtsjahr den sechsten Teil der Grundentschädigung, höchstens aber eine weitere jährliche Grundentschädigung.

<sup>3</sup> Verstirbt das Ratsmitglied im Amte, haben die Hinterbliebenen oder andere Personen, für die das Ratsmitglied in massgeblicher Weise aufgekomen ist, Anspruch auf die Übergangentschädigung.

<sup>4</sup> Übersteigt das Einkommen (Erwerbs- und Ersatzeinkommen, Vermögenserträge) des Ratsmitgliedes oder der Hinterbliebenen im Sinne von Absatz 3 mit der Übergangentschädigung das Doppelte einer jährlichen Grundentschädigung, so wird die Übergangentschädigung um den entsprechenden Betrag gekürzt.

#### *Art. 8 Abs. 1*

<sup>1</sup> Ein Ratsmitglied, das durch Krankheit, Unfall oder wegen Schwangerschaft und Geburt an der Ausübung seiner Tätigkeit verhindert ist, hat während sechs Monaten Anspruch auf die jährliche Grundentschädigung.

#### *Art. 9 Entschädigung für besondere Funktionen*

<sup>1</sup> Die Zulage für die Ratspräsidenten beträgt 80 000, für die Vizepräsidenten 40 000 Franken. Sie wird vierteljährlich ausbezahlt.

<sup>2</sup> Die Entschädigungen gemäss Artikel 10 Absatz 2 des Entschädigungsgesetzes betragen:

- a. Für die Präsidenten von ständigen Kommissionen und Delegationen:  
10 000 Franken/Jahr und ein um 100 Prozent erhöhtes Taggeld, wenn sie das Präsidium ausüben.
- b. Für die Präsidenten von Spezialkommissionen und Fraktionspräsidenten:  
Ein um 100 Prozent erhöhtes Taggeld, wenn sie das Präsidium ausüben.

**Art. 10** Fraktionsbeiträge

Der Grundbeitrag beträgt 20000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 3600 Franken.

**Art. 12** Einschränkungen

Die Entschädigungen und Beiträge nach den Artikeln 1, 7, 9 und 10 werden bei Ein- oder Rücktritten im Laufe eines Amtsjahres entsprechend angepasst.

- c. Für die Vizepräsidenten von ständigen Kommissionen und Delegationen sowie die Präsidenten von ständigen Subkommissionen:  
5000 Franken/Jahr und ein um 100 Prozent erhöhtes Taggeld, wenn sie das Präsidium ausüben.

*Art. 10*

*Aufgehoben*

*Art. 12* Einschränkungen

Die Entschädigungen und Beiträge nach den Artikeln 1, 6 und 9 werden bei Ein- oder Rücktritten im Laufe eines Amtsjahres entsprechend angepasst.

II

*Referendum und Inkrafttreten*

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 14 Absatz 1 des Entschädigungsgesetzes vom 18. März 1988 nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt zusammen mit der Änderung vom ...<sup>1)</sup> des Entschädigungsgesetzes in Kraft.

4754

<sup>1)</sup> AS ...

vom 16. Mai 1991

## G

# **Bundesgesetz über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und der Mitglieder der eidgenössischen Räte (Infrastrukturgesetz)**

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
gestützt auf Artikel 85 Ziffer I der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai  
1991<sup>1)</sup>,*

*beschliesst:*

### **Art. 1** Beiträge an die Fraktionen

Die Fraktionen erhalten einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Sekretariate, bestehend aus einem Grundbeitrag und einem Beitrag pro Fraktionsmitglied.

### **Art. 2** Persönliche Mitarbeiter

Die Ratsmitglieder können einzeln oder gemeinsam Mitarbeiter für ihre persönliche Unterstützung in wissenschaftlichen und administrativen Belangen anstellen. Dafür steht ein jährlicher Kredit pro Ratsmitglied zur Verfügung.

### **Art. 3** Persönliche Infrastruktur

Die Ratsmitglieder erhalten einen jährlichen Beitrag zur Deckung der Kosten ihrer Administration und Infrastruktur.

### **Art. 4** Ausführung des Gesetzes

<sup>1</sup> Ein Bundesbeschluss, der dem Referendum nicht untersteht, regelt die Ausführung dieses Gesetzes und legt die Höhe der Beiträge sowie des Kredites gemäss Artikel 2 fest.



<sup>2</sup> Bestehen in Einzelfällen Zweifel über den Anspruch auf einen Kredit oder Beitrag oder bestreitet ein Ratsmitglied die Richtigkeit einer Abrechnung, so entscheidet das Büro des Rates, dem das Mitglied angehört, endgültig.

**Art. 5** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Es tritt am 1. Februar 1992 in Kraft.

4754

## Anträge der Kommission des Nationalrates

vom 16. Mai 1991

# H

## Bundesbeschluss zum Infrastrukturgesetz

*Entwurf*

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf Artikel 4 des Infrastrukturgesetzes vom ...<sup>1)</sup>,

nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991<sup>2)</sup>,

*beschliesst:*

### **Art. 1** Fraktionsbeiträge

Der Grundbeitrag beträgt 50 000 Franken, der Beitrag pro Mitglied 9000 Franken.

### **Art. 2** Persönliche Mitarbeiter

#### *Mehrheit*

<sup>1</sup> Der den Ratsmitgliedern für die Anstellung von persönlichen Mitarbeitern zur Verfügung stehende Kredit beträgt maximal 60 000 Franken pro Jahr.

<sup>2</sup> Die Anstellungsbedingungen für diese Mitarbeiter werden in Richtlinien geregelt.

#### *Minderheit*

(Rychen, Auer, Burckhardt, Cevy, David, Mauch Ursula, Nabholz)

<sup>1</sup> Der Kredit für persönliche Mitarbeiter beträgt pro Ratsmitglied 60 000 Franken.

<sup>2</sup> Zwei Drittel des Kredites stehen für die Anstellung des persönlichen Mitarbeiters des einzelnen Ratsmitgliedes zur Verfügung. Ein Drittel des Kredites steht

<sup>1)</sup> AS ...

<sup>2)</sup> BBl 1991 III 617

für die Unterstützung der Fraktionsmitglieder in wissenschaftlichen und administrativen Belangen den Fraktionen zur Verfügung.

<sup>3</sup> *Wie Abs. 2 der Mehrheit*

**Art. 3** Persönliche Infrastruktur

<sup>1</sup> Der Beitrag für die persönliche Infrastruktur beträgt 24 000 Franken pro Jahr.

<sup>2</sup> Er wird vierteljährlich ausbezahlt.

**Art. 4** Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht jedoch aufgrund von Artikel 4 Absatz 1 des Infrastrukturgesetzes vom ...<sup>1)</sup> nicht dem Referendum.

<sup>2</sup> Er tritt zusammen mit dem Infrastrukturgesetz vom ... in Kraft.

4754

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

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.228
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.08.1991
Date	
Data	
Seite	617-811
Page	
Pagina	
Ref. No	10 051 910

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.