

**Bericht der Subkommission II**  
vom 22. März 1991

<u>Inhaltsverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1 <b>Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik</b>	1
11   Auftrag	1
12   Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat	1
13   Steigende Bedeutung der Aussenpolitik	2
14 <b>Erweiterte Mitwirkung des Parlamentes</b>	2
141   Zusätzliche Kompetenzen?	
142   Institutionalisierte Informationspflicht des Bundesrates während den Verhandlungen	
143   Stellungnahme der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Variante: und für Europafragen)	
144   Aktive Rolle der Kommissionen	
145   Beobachterstatus	
15 <b>Bessere Koordination der parlamentarischen Organe</b>	5
151   Heutige Situation	
152   Vorschläge der Subkommission	
16 <b>Bessere Information aller Parlamentarier</b>	8
2 <b>Führung und Planung der Parlamentstätigkeit</b>	9
21   Auftrag	9
22   Ausgangslage	9
23 <b>Planung und Prioritätenordnung</b>	9
231 ff	
24 <b>Führungorgane</b>	11
241 ff	
3 <b>Sessionsgestaltung</b>	13
31   Motion Zbinden Paul	13
32   Bisherige Diskussion	13
33   Vergleiche mit dem Ausland und den Kantonen	13
34   Gesamtdauer der Sessionstage	14
35   Sessionsmodelle	15



4	<b>Stärkung der Fraktionen</b>	17
41	Kompetenzen der Fraktionen	17
42	Dienstleistungen der Fraktionen	17
43	Mögliche Reformpunkte	17
44	Erhöhung der Fraktionsbeiträge	18
5	<b>Kommentar zu den Aenderungen rechtlicher Erlasse</b>	20
51	Geschäftsverkehrsgesetz	20
52	Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat	22
53	Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste	22
54	Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN)	23

Vorschläge für die Revision des GVG und des GRN

# 1 Verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik

## 11 Auftrag

Die Parlamentarische Initiative verlangt in ihrem Punkt 3, dass die verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der Aussenpolitik zu prüfen und möglichst rasch zu realisieren sei. Es wird die Frage aufgeworfen, ob dem Parlament erweiterte Kompetenzen zugewiesen werden sollen. In ihrer Begründung weisen die Initianten darauf hin, dass dem Meinungsaustausch mit der Öffentlichkeit eine grosse Bedeutung zukomme, und dass das Parlament dabei eine wesentliche Rolle spielen solle.

## 12 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" (BV Art. 85 Ziff. 5 und 6). 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" (BV Art. 102 Ziff. 8 und 9).

Alle staatsrechtlichen Autoren sind sich einig, dass die Bundesverfassung den Bundesrat und die Bundesversammlung zu einer ständigen Kooperation und Koordination verpflichtet. 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 festgepflockt" (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 aussenpolitischen 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.



### 13 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 über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess vom 26. November 1990). 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, wenn es wartet, bis ihm vom Bundesrat ein definitiv ausgehandelter 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.

### 14 Erweiterte Mitwirkung des Parlamentes

#### 141 Zusätzliche Kompetenzen?

Die Subkommission 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 interna-



tionaler Ebene getroffenen Entscheide in der Schweiz verwirklicht werden.

#### 142 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 (GVG Art. 45 Abs. 4). Ausserdem unterrichtet der Bundesrat die Kommission für auswärtige Angelegenheiten (AAK) und die Wirtschaftskommission (WK) regelmässig über aussen- und aussenwirtschaftspolitische 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 Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Variante: und den Kommissionen für Europafragen) veranlasst werden. Der beiliegende Antrag zu einem neuen Artikel 47 bis a) 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.

#### 143 Stellungnahme der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Variante: und für Europafragen)

Gemäss den vorgeschlagenen Absätzen 3 bis 5 von Art. 47bis a) nehmen die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Var. oder die Kommissionen für Europafragen) Stellung, bevor der Bundesrat das Verhandlungsmandat der Schweizerischen Delegation bei Verhandlungen in oder mit einer internationalen Organisation oder mit einem auswärtigen Staat festlegt oder ändert, 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 zuständi-



gen Kommissionen abweichen. Er muss seine Verhandlungsführung allerdings vor den Kommissionen 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.

#### 144 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.

#### 145 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 Subkommission 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. 47bis 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.

15 Bessere Koordination der parlamentarischen Organe

151 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. das 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-Ministerrates, 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 Po-



stulat angenommen und an seine Kommission für die Parlamentsreform überwiesen.

## 152 Vorschläge der Subkommission

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 Subkommission legt der Kommission zwei Varianten vor, die beide zu einer besseren Koordination der parlamentarischen Organe führen sollen, welche sich mit Fragen der Aussen-, Aussenwirtschafts- und Europapolitik befassen. Beiden Varianten ist gemeinsam, dass die Bereiche Aussenpolitik und Aussenwirtschaft in einer einzigen Kommission vereinigt werden. In Variante 2 wird eine spezielle Kommission für Europafragen geschaffen, in Variante 1 besteht innerhalb der Kommission für auswärtige Angelegenheiten eine Subkommission für Europafragen. Die Subkommission tendiert eher zur Variante 2.

Die Vorschläge beziehen sich hier nur auf den Nationalrat, da der Ständerat über die Organisation seiner Kommissionen selbst entscheiden muss.

### *Variante 1:*

Es wird eine relativ grosse aussenpolitische Kommission geschaffen, 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 beantragt, dass für jedes Kommissionsmitglied ein ständiger Suppleant gewählt wird, der in gleicher Weise dokumentiert wird und an den Sitzungen teilnehmen kann, der allerdings nur stimmberechtigt ist, wenn ein ordentliches Mitglied seiner Fraktion verhindert ist. 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 Subkommission I wird einen Antrag stellen zu Neuformulierung des Art. 15 GRN. Zur Verwirklichung unseres Anliegens müsste im heutigen Absatz 2 der Buchstabe c gestrichen werden. Die Wirtschaftskommission würde weiter bestehen, sich aber einzig mit binnenwirtschaftlichen Fragen befassen, nicht mehr mit aussenwirtschaftlichen. Man könnte sich fragen, ob ständige Subkommissionen im GRN geregelt sein müssen, oder ob es genügt, sie im Reglement der Kommission für auswärtige Angelegenheiten festzuhalten. Kommissionsreglemente werden durch die Kommission ausgearbeitet und vom Nationalrat genehmigt. Angesichts der Bedeutung einer Subkommission für Europafragen sollte sie u.E. im GRN verankert sein. Wir formulieren im Anhang einen Entwurf zu einem Art. 15b.

*Variante 2:* (Europakommission statt Subkommission für Europafragen)

Für alle Fragen der Europapolitik wird eine neue ständige Kommission geschaffen. Die Europakommission würde die Rechtsentwicklung in Europa, namentlich in der EG verfolgen, sie wäre Gesprächspartner des Bundesrates in Europafragen und sie würde die Vorlagen und völkerrechtlichen Verträge in diesem Bereich vorberaten. Sie wäre auch für die Koordination mit den anderen ständigen Kommissionen verantwortlich.

Der Aufgabenbereich der ständigen Kommission für auswärtige Angelegenheiten würde sich auf aussen- und aussenwirtschaftliche Fragen ausserhalb Europas beschränken. Dennoch würden Schnittstellen zum Aufgabenbereich der Europakommission entstehen, etwa bei den Fragen, die im Rahmen der KSZE diskutiert werden. Eine gute Koordination zwischen den beiden Kommissionen wäre unabdingbar.

Unabhängig davon, ob sich die Kommission für die Variante I oder II entscheiden wird, hält es die Subkommission 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 soll das Büro in Zukunft die Mitglieder, die den Nationalrat in den verschiedenen europäischen Organisationen vertreten, aus den Mitgliedern oder den Suppleanten der aussenpolitischen Kommission (bzw. der Kommission für Europafragen) auswählen. Ferner empfiehlt die Subkommission, 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.

#### 16 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 könnten, namentlich an Expertenanhörungen. Denkbar wäre auch, während jeder Session eine Fragestunde z.B. mit Fragen zur Europapolitik ins Sessionsprogramm aufzunehmen.



## 2 Führung und Planung der Parlamentstätigkeit

### 21 Auftrag

### 22 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 gehört 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.

### 23 Planung und Prioritätenordnung

#### 231 Legislaturplanung

Der Bundesrat ist durch GVG Art. 45bis 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 abgelehnt 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.

#### 232 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 jeweils am Schluss der Session angepasst und fortgeschrieben.

### 233 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.

### 234 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 (GVG Art. 21ter Abs. 1 und 21quater Abs. 5). Bei Volksinitiativen besteht eine Gesamtfrist von drei bzw. vier Jahren nach Einreichung der Initiative für den Beschluss der Bundesversammlung (GVG Art. 26 und 27).

Wir schlagen vor, dass das Führungsorgan jedes Rates der vorberatenden Kommission gleichzeitig mit der Zuweisung ei-



nes 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.

## 24 Führungsorgane

### 241 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 GRN Art. 68 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 Subkommission 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 Subkommission ist der Auffassung, dass damit das Anliegen erfüllt ist, das Frau Zölch in ihrer als Postulat angenommenen Motion vom 20. Juni 1990 formuliert hat.

## 242 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.

## 243 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.

## 244 Ratspräsidium

Die Amtsdauer des Nationalratspräsidenten und des Ständeratspräsidenten beträgt gemäss BV Art. 78 und 82 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 Subkommission 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. Entsprechend sollte seine Zulage wesentlich erhöht werden. Allenfalls könnte man dies auch für den Vizepräsidenten vorsehen.



245 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.

### 3 Sessionsgestaltung

#### 31 Motion Zbinden Paul

Der Nationalrat hat am 5. Oktober 1990 eine Motion von Nationalrat Zbinden vom 12. März 1990 (90.402) in der Form eines Postulates angenommen und der Kommission Parlamentsreform zur Untersuchung überwiesen. Der Initiant 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.

#### 32 Bisherige Diskussionen

Der Vorschlag von Nationalrat Zbinden 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 Sessions darzustellen. Auf einen Antrag verzichtet sie (S. 43 - 45).

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. August 1989, S. 85, BBl 1989 III, 2081).

#### 33 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 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 Sessions von meistens einer Woche (Ausn. FR: 2 Wochen, VD: 3-5 Wochen) (Quelle: Paul Stadlin, Kantonsparlamente, Zug, 1990).

Für unsere Diskussion aufschlussreich ist insbesondere der Kanton Bern. Früher traf sich der Grosse Rat analog zur Bundesversammlung zu dreiwöchigen Sessions, seit Inkrafttreten des neuen Grossratsgesetzes von 1988 (Art. 13) und der Geschäftsordnung von 1989 zu acht einwöchigen und zwei zweiwöchigen Sessions. 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 beim Staatschreiber des Kantons Bern und den Parlamentsdiensten 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 Sessions 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 Sessions 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.

#### 34 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 (Quelle: Ernst Frischknecht, Parlamentsdienste).

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 Sessions nicht erhöht, sondern eher jedem Rat neu die Kompetenz gibt, selbständig eine Sondersession zu beschliessen (vgl. Anträge der Subkommission I).

Ausserdem sieht die Subkommission 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 der Kommission 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 Ratsmitglie-



der in ihr Parlamentsmandat werden investieren müssen, sollte eher für Kommissionsarbeit und weniger für die Verhandlungen im Plenum verwendet werden. Deshalb plädiert die Subkommission dafür, die Gesamtzeit der Sessionen nicht zu erhöhen.

### 35 Sessionsmodelle

Die Subkommission ist der Auffassung, dass eine Veränderung des Sessionsrhythmus kein prioritäres Anliegen der Parlamentsreform ist. Die von der Subkommission I und im Bereich der Aussenpolitik auch von unserer Subkommission vorgeschlagene Verstärkung der Arbeit in den Kommissionen ist bedeutend wichtiger. Die Erfahrungen mit einem festen Sitzungsplan der Kommissionen sollten abgewartet werden, bevor der Sessionsrhythmus geändert wird.

Dennoch hat die Subkommission ausführlich über mögliche Modelle der Sessionsgestaltung diskutiert.

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

- Regelmässiger 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 Aufnahme-fähigkeit 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 Subkommission war einstimmig 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 bei unserem Sessionsrhythmus oft beklagt; es wäre gewiss nicht sinnvoll, die noch bestehenden Möglichkeiten weiter einzuschränken.

Die Subkommission beantragt deshalb, die Variante zehn Sessions pro Jahr nicht weiter zu verfolgen.

Sie unterbreitet der Kommission zwei Modelle zur weiteren Diskussion (Gesetzestexte in der Beilage):

Variante I entspricht dem Status quo von vier Sessions zu je drei Wochen. Als kleine Aenderung schlagen wir vor, dass die Wintersession bereits am letzten Montag des Monats November beginnt. Dies ist seit einigen Jahren entgegen dem Wortlaut von GVG Art. 1 Praxis, damit die Wintersession nicht erst unmittelbar vor dem Weihnachtstag endet.

Variante II sieht vor, dass sechs Sessions zu zwei Wochen stattfinden, wobei es der Koordinationskonferenz überlassen bleibt, die genauen Sessionswochen zu bestimmen. Dieser Vorschlag ist ein Kompromiss zwischen dem Status quo und dem Vorschlag des Postulates Zbinden. Die meisten Nachteile dieses Modells werden gemildert oder entfallen ganz. Als Vorteil bleibt vor allem die regelmässigeren Präsenz der Räte. In der Subkommission wurde allerdings auch geltend gemacht, dass durch die regelmässigen und häufigeren Sitzungen der ständigen Kommissionen das Parlament zwischen den Sessions auch handlungsfähiger werde. So könnten bei einer internationalen Krise die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten unverzüglich reagieren.

Falls der Sessionsrhythmus geändert wird, sind die Auswirkungen auf die Planung der Rats- und Kommissionsarbeit, auf die Behandlung von Vorlagen und persönlichen Vorstössen, auf das Büro, die Fraktionen, den Bundesrat und die Verwaltung, auf die Parlamentsdienste etc. sorgfältig abzuklären. Die Einführung eines neuen Systems wäre deshalb erst nach einer Uebergangsfrist möglich.

## 4 Stärkung der Fraktionen

### 41 Kompetenzen der Fraktionen

Die Kompetenzen der Fraktionen beziehen sich vor allem auf die Vorbereitung von Wahlen, auf die Vorberatung der Parlamentsgeschäfte und auf die Darstellung der Fraktionsauffassung in der Debatte des Nationalrates. Sie sind im GVG (Art. 8 septies) und im GRN sowie im Reglement der Vereinigten Bundesversammlung geregelt.

Die Fraktionen haben ein Vorschlagsrecht bei den Wahlen in den Bundesrat, ins Bundesgericht, für den Bundeskanzler und für den General. Ferner schlagen sie die Kandidaten für den Präsidenten und Vizepräsidenten des Nationalrates vor, und sie werden angehört bei der Bestellung der Kommissionspräsidenten und der Kommissionssitze im Nationalrat. Im Ständerat werden die Wahlvorschläge durch Sitzungen und Absprachen unter den Mitgliedern der gleichen Fraktion vorbereitet.

Die Fraktionen treffen sich kurz vor und während der Sessionen zu Fraktionssitzungen, um die Geschäfte vorzubereiten, die in der betreffenden Session behandelt werden.

Im Plenum des Nationalrates haben die Fraktionen gewisse Vorrechte: die Fraktionssprecher haben eine längere Redezeit als Einzelsprecher, und sie erhalten das Wort unmittelbar nach den Kommissionssprechern. Bei Geschäften, die im Nationalrat in die Kategorie II eingeteilt sind, bestimmen die Fraktionen, welche ihrer Mitglieder während der zur Verfügung stehenden Zeit sprechen können. In der Kategorie III haben neben Antragstellern nur die Fraktionssprecher das Rederecht.

Im Nationalrat besteht das Organ der Fraktionspräsidentenkonferenz, welches vor allem über die Sessionsplanung und die Gestaltung der Tagesordnung beschliesst (vgl dazu oben Ziff. 2).

Bei Abstimmungen ist der Einfluss der Fraktionen beschränkt. Im Gegensatz zu Staaten mit parlamentarischen Regierungssystemen besteht in der Schweiz nur eine geringe Fraktionsdisziplin.

### 42 Dienstleistungen der Fraktionen

Die Fraktionen verfügen über Fraktionssekretariate. Deren Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind beauftragt, die Fraktionsmitglieder fachlich und politisch zu beraten und administrativ zu unterstützen.

### 43 Mögliche Reformpunkte

Die Fraktionen könnten dazu übergehen, die Vorlagen durch Arbeitsgruppen in einem früheren Zeitpunkt vorzubereiten. Die Fraktionsmitglieder könnten die vorläufigen Ergebnisse dieser Beratungen in die entsprechenden vorberatenden Kommission einbringen. Dies würde wohl die Plenumsdis-



kussionen etwas entlasten. Derartige frühe Beratungen in fraktionsinternen Arbeitsgruppen sind reglementarisch nicht zu regeln. Sie können allenfalls begünstigt werden, indem die Fraktionen über zusätzliche wissenschaftliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen verfügen, welche die Diskussionen vorbereiten und die Mitglieder besser und frühzeitiger dokumentieren.

Im Plenum des Nationalrates ist der Einfluss der Fraktionen am grössten, wenn ein Geschäft in der Kategorie II beraten wird. Ob dies vermehrt geschehen soll, wird auf Vorschlag der Fraktionspräsidentenkonferenz vom Rat selbst entschieden.

Die Fraktionen können die gleichen parlamentarischen Vorstösse ergreifen, die den Einzelmitgliedern zustehen. Fraktionsvorstösse haben ein grösseres Gewicht als Einzelvorstösse. Die Subkommission I wird vorschlagen, die Fraktionsvorstösse durch eine ausdrückliche Reglementsbestimmung zeitlich zu privilegieren.

Die Bedingungen des schweizerischen Konkordanzsystems sowie die verfassungsrechtliche Stellung der Bundesversammlung und des Bundesrates stehen im Widerspruch zu einer wesentlichen Erweiterung der Kompetenzen der Fraktionen.

Hingegen befürwortet die Subkommission einen Ausbau der Dienstleistungen der Fraktionen. Namentlich sollten angesichts der neuen Aufgaben, die durch den europäischen Integrationsprozess auf die Mitglieder des Parlaments zukommen, die Kontakte mit Parlamentarierinnen und Parlamentarier gleicher Parteizugehörigkeit in anderen Ländern intensiviert werden. Auch die wissenschaftliche Beratung der Fraktionsmitglieder ist noch sehr rudimentär. Es sollte vermehrt möglich sein, zur Abklärung von Themenbereichen oder Einzelfragen Spezialisten beizuziehen, sei es als feste Mitarbeiter der Fraktionssekretariate oder als beauftragte Experten. Schliesslich sollten die Präsidentinnen und Präsidenten der Fraktionen oder Vorsitzende von Arbeitsgruppen über Assistenten oder Assistentinnen verfügen, die ihnen bei ihren vielfältigen Aufgaben behilflich sein könnten.

#### 44 Erhöhung der Fraktionsbeiträge

Die Fraktionsbeiträge wurden im Jahr 1972 geschaffen. Sie sind seither schrittweise erhöht worden, letztmals 1990 (vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 6. November 1989, BBl 1989 III 1582). Sie bestehen heute aus einem Grundbeitrag von Fr. 50'000.-- sowie aus einem Beitrag pro Fraktionsmitglied von Fr. 9'000.--. Insgesamt betragen die Beiträge für alle Fraktionen heute Fr. 2'343'000.--.

Die Subkommission ist der Auffassung, dass die Fraktionsbeiträge erneut anzuheben sind. Die letzte Erhöhung hat nicht zu einer wesentlichen Erweiterung des Dienstleistungsangebotes geführt, denn die erhöhten Beiträge mussten teilweise zur Abgeltung von Leistungen verwendet werden, die bisher die Parteisekretariate den Fraktionen erbracht hatten. Jedenfalls sind die oben genannten zusätzlichen

Aufgaben nur zu bewältigen, wenn zusätzliche Mittel zur Verfügung stehen.

Die Subkommission verzichtet darauf, konkrete Zahlen zu nennen. Sie beantragt, dass über die Frage einer Erhöhung der Fraktionsbeiträge in der Kommission diskutiert werden soll. Sie vertritt auch die Meinung, dass bei einer Erhöhung geprüft werden muss, ob die Fraktionen nicht der Öffentlichkeit oder jedenfalls einem Organ der Bundesversammlung näheren Aufschluss über die Verwendung ihrer Beiträge erstatten müssten.



## 5 Kommentar zu den Aenderungen rechtlicher Erlasse

### 51 Geschäftsverkehrsgesetz

#### Art. 1

Die Subkommission formuliert zwei Varianten. Die Begründung findet sich oben in Ziff. 35.

#### Art. 8ter

In Art. 8ter 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. 8quater) 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. 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 Subkommission 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 Art. 10 ihr Präsident das Los ziehen.

#### Art. 47bis 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 Art. 8sexies 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 Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (bzw. den Kommissionen für Europafragen). Es ist aber Sache der Führungsorgane der beiden Räte, zu bestimmen, welche Kommission bei der Vorberatung eines bestimmten Geschäftes die Federführung hat.



## 52 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 Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Var.: der Kommission für Europafragen) 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 Subkommission 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 Subkommission unterstützt das Anliegen der Delegation, umso mehr als auch für die anderen ständigen Kommissionen auf eine Amtsdauerbegrenzung verzichtet werden soll.

### Art. 4

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

## 53 Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

Die Änderungen des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste sind eine Folge der Änderungen in GVG Art. 8ter und quater, 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.

#### 54 Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN)

##### 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 Stimmzähler geht. Weil nach unseren Vorschlägen auch die Fraktionspräsidenten ins Büro Einsitz nehmen sollen, die nicht vom Rat gewählt werden, sind die Wahlen in Art. 7, die Amtsdauer in Art. 8 und die Zusammensetzung und Aufgaben des Büros in Art. 9 zu regeln.

In Art. 7 wird festgehalten, dass neu vier Stimmzähler und vier Ersatzstimmzähler gewählt werden. Ihre Amtsdauer soll gemäss Art. 8 Abs. 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 Fraktionspräsidenten 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 15 b (neu)

In diesem Artikel wird die Subkommission für Europafragen verankert, falls sich die Kommission für die Variante 1 entscheidet. Subkommissionen haben kein eigenes Antragsrecht an das Ratsplenum, sondern berichten ihrer Kommission. Falls der Subkommission für Europafragen ein direktes Antragsrecht gegeben werden sollte, müsste das im GRN aus-



drücklich geregelt sein. Da die Koordination der europapolitischen mit den übrigen aussenpolitischen Anliegen wichtig ist, sehen wir vor, dass die Subkommission zunächst ihrer Kommission berichtet. Es ist natürlich möglich und wünschbar, dass Mitglieder der Subkommission als Berichterstatter im Rat bezeichnet werden.

Gemäss Absatz 2 sollen Einzelheiten im Kommissionsreglement geregelt werden.

#### Art. 19

In Absatz 4 sehen wir vor, dass das Büro für jedes Mitglied der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (Var.: für Europafragen) einen Suppleanten wählt. Er wird von seiner Fraktion aufgeboten, wenn ein Mitglied seiner Fraktion an der Sitzung nicht teilnehmen kann. In diesem Fall ist er auch stimmberechtigt. An den übrigen Sitzungen kann er mit beratender Stimme teilnehmen. Ein ordentliches Mitglied kann sich nur durch einen Suppleanten, nicht durch ein anderes Ratsmitglied vertreten lassen.

## Geschäftsverkehrsgesetz (GVG)

### Geltendes Recht

#### Art. 1

<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 Betttag zu den ordentlichen Sessionen. Die Räte können den Beginn der Session auf einen anderen Tag festlegen und weitere Sessionen beschliessen.

#### Art. 8 ter

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

### Anträge der Subkommission

#### Variante I (4 x 4)

<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 am Montag nach dem eidgenössischen Betttag zu den ordentlichen Sessionen. Die Räte können den Beginn der Sessionen ausnahmsweise auf einen anderen Tag festlegen.

#### Variante II (6 x 2)

<sup>1</sup>Der Nationalrat und der Ständerat versammeln sich sechsmal im Jahr zu einer zweiwöchigen ordentlichen Session. Die Koordinationskonferenz legt die Sessionen frühzeitig fest. Im Juli und August findet keine ordentliche Session statt.

#### Art. 8 ter

<sup>1</sup>Das Büro 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

<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.

## Art. 8 quater

<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.

## Art. 9

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

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

## Art. 8 quater

streichen

## Art. 9

1

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



<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.

<sup>3</sup> streichen

#### Art. 10

<sup>1</sup>Können sich die Räte oder, im Falle von Art. 9 Abs. 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 Art. 9 Abs. 3, beide Präsidenten in einer zweiten Stellungnahme an ihren abweichenden Beschlüssen festgehalten haben.

#### Art. 10

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup> streichen

### V**bis** Mitwirkung im Bereich der Aussenpolitik

#### Art. 47bis a) (neu)

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

<sup>2</sup> Der Bundesrat informiert die Ratspräsidenten sowie die Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (und die Kommissionen für Europafragen) 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.

3 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 Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (oder die Kommissionen für Europafragen) bevor er das Verhandlungsmandat festlegt oder abändert.

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

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

6 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.

7 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.



## Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat

### Geltendes Recht

#### 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 Landesgebenden wird Rechnung getragen; nach Möglichkeit wird eine personelle Verbindung mit den Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft hergestellt.

#### 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.

#### Art. 4

Das Sekretariat der Delegation wird vom Sekretär der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten und für Aussenwirtschaft geführt.

### Änderung vom .....

#### Anträge der Subkommission

#### Art. 1

1

2

3 ... wird Rechnung getragen. Es können nur Mitglieder und Suppleanten der Kommissionen für auswärtige Angelegenheiten (Var.: für Europaragen) gewählt werden.

#### Art. 2

1 ... für die Wahl seiner Vertreter in die Delegation die Bestimmungen des Ratsreglements.

2 Die Amtsdauer ist nicht begrenzt.

#### Art. 4

Das Sekretariat der Delegation wird vom Sekretär der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (Var.: der Kommissionen für Europafragen) geführt.

## Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste

### Geltendes Recht

#### Art. 1

...

<sup>4</sup> Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Verwaltungskommission.

#### Art. 3

<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.

#### Art. 4

...

<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.

### Anträge der Subkommission II

#### Art. 1

...

<sup>4</sup> Die Parlamentsdienste unterstehen der Aufsicht der Koordinationskonferenz.

#### Art. 3

1 ...

- a. ...
- b. ...

c. nach Anhörung der Koordinationskonferenz die weiteren Beamten, ....

2 streichen

...

4 ... nach Rücksprache mit der Koordinationskonferenz

#### Art. 4

...

5 ... im Zweifel nach Weisung des Beauftragten.



Art. 6 Dokumentationen, Grundsätze

...

<sup>3</sup> In Zweifelsfällen entscheidet die Verwaltungskommission, ob ein Auftrag erledigt werden kann.

## 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.

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 Finanzgebaren 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.

Art. 6 Dokumentationen, Grundsätze

...

<sup>3</sup> In Zweifelsfällen entscheidet der Beauftragte.

2. Abschnitt KoordinationskonferenzArt. 7 Aufgaben der Koordinationskonferenz

<sup>1</sup> Die Koordinationskonferenz steht ...

Art. 8 Beauftragter der Koordinationskonferenz

<sup>1</sup> Die Koordinationskonferenz bezeichnet ....

- a. Er vertritt die Koordinationskonferenz ...
- b. ...
- c. ... Beschlüsse der Koordinationskonferenz

<sup>2</sup> ... Präsidenten die der Koordinationskonferenz zustehenden Befugnisse wahrnehmen.

## Geschäftsreglement des Nationalrates

### Geltendes Recht

#### Art. 7 Büro, Wahl

<sup>1</sup>Der Rat wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten und acht Stimmentzähler; 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 Stimmentzähler werden in der Woche der Konstituierung gewählt. Der Stärke der Fraktionen, den Amtssprachen und nach Möglichkeit den Landesgegenden 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 Subkommission II

#### Art. 7 Wahlen

<sup>1</sup>Der Rat wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten, vier Stimmentzähler und vier Ersatzstimmentzähler.

2

<sup>3</sup>Die Stimmentzähler und Ersatzstimmentzähler werden...

4

..... Präsidenten. Stimmentzähler und Ersatzstimmentzähler werden zu jeder Zeit unverzüglich ersetzt.

#### Art. 8 Amtsdauer

1



<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 ratseigenen 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.

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

#### Art. 9 Büro

<sup>1</sup>Das Büro besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten, den Stimmzählern 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, 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 ).

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

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

<sup>5</sup>Sind Stimmzähler oder Ersatzstimmzähler verhindert, kann der Präsident zur Ermittlung des Ergebnisses von Abstimmungen und Wahlen andere Ratsmitglieder 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 Garantiesgesetz.

#### Art. 10

<sup>1</sup>Der Präsident...den Vorsitz im Büro. (Rest streichen)

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

3

4

5



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

**Art. 12**

streichen

*Variante 1***Art. 15b (neu)**

<sup>1</sup> Die Kommission für auswärtige Angelegenheiten bildet eine ständige Subkommission für Europafragen. Diese verfolgt die Rechtsentwicklung in Europa und befasst sich mit allen Europafragen.

<sup>2</sup> Die Zusammensetzung und der nähere Aufgabenbereich dieser Subkommission werden im Kommissionsreglement geregelt.

<sup>3</sup> Die Kommission kann weitere ständige oder nichtständige Subkommissionen einsetzen.

*Variante 2*

In Artikel 15 Abs. 1 wird zusätzlich eingefügt:

4a. Kommission für Europafragen

**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. 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.

**Art. 19**

**Abs. 1 - 3: Vorschläge der Subkommission I**

<sup>4</sup> Für jedes Mitglied der Kommission für auswärtige Angelegenheiten (für Europafragen) wird ein ständiger Suppleant gewählt. Er erhält alle Unterlagen der Kommission und kann an den Sitzungen teilnehmen. Stimmrecht hat er nur bei Abwesenheit eines ordentlichen Mitglieds seiner Fraktion.