

## Zusammenfassung der Ergebnisse der 1. Lesung in der Kommission

### 1. Reform des Kommissionensystems

Die Kommissionsarbeit soll weitgehend in ständigen Kommissionen konzentriert werden. Den beiden bisherigen Kontrollkommissionen werden alle Aufgaben im Zusammenhang mit der Oberaufsicht über Bundesrat und Verwaltung zugewiesen. Alle Sachbereiche der Bundespolitik werden auf zehn ständige Legislativkommissionen verteilt:

- Kommission für auswärtige Angelegenheiten (inkl. Aussenwirtschaft)
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
- Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
- Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
- Sicherheitspolitische Kommission
- Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
- Kommission für Wirtschaft und Abgaben
- Staatspolitische Kommission (Staatsrecht, Bevölkerung, Medien)
- Kommission für Rechtsfragen (Privatrecht, Strafrecht, Rechtspflege)
- Kommission für öffentliche Bauten

Diese Legislativkommissionen sind verantwortlich für die Vorberatung der gesamten Gesetzgebung in ihrem jeweiligen Bereich. Zusätzlich erhalten diese Kommissionen den Auftrag, alle Entwicklungen in ihrem Sachbereich (insbesondere im vor- und nachparlamentarischen Verfahren) zu verfolgen und je nach Umständen selbst aktiv zu werden; eine Aufgabe, welche die bisherigen nichtständigen Kommissionen nur sehr beschränkt wahrnehmen konnten. Nichtständige Spezialkommissionen sollen nur noch in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Die Amtsdauer der Kommissionspräsidenten wird auf vier (bisher: zwei) Jahre beschränkt; die Beschränkung für Kommissionsmitglieder wird aufgehoben.

Dieser Systemwechsel verspricht folgende Vorteile:

- grössere Kontinuität in der Wahrnehmung der Verantwortung des Parlamentes für die Gesetzgebung;
- Stärkung der Initiativ- und Aufsichtsfunktion des Parlamentes gegenüber Regierung und Verwaltung;
- Wahrung der Stellung des Parlamentes bei einer vermehrten Verlagerung wichtiger politischer Entscheide auf die Ebene von Staatsvertragsverhandlungen oder supra-nationalen Organisationen (europäische Integration);
- Förderung der Sachkunde der Kommissionsmitglieder;
- effizientere Arbeitsabläufe, insbesondere durch bessere Planung und Koordination der Kommissionssitzungen.

Die Struktur der ständigen Kommissionen soll so ausgestaltet werden, dass die nötige Leistungsfähigkeit und Flexibilität sowie eine möglichst gleichmässige Verteilung der politischen Einflussmöglichkeiten für alle Parlamentarier erreicht werden. Jedes Mitglied einer Fraktion wird in der Regel in zwei Legislativkommissionen oder in einer Kontrollkommission Einsitz nehmen können.





Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe sollen parlamentarische Expertenkommissionen (ähnlich den "Enquetekommissionen" in Deutschland und Oesterreich) eingesetzt werden können.

## 2. Mitwirkung des Parlaments im Bereich der Aussenpolitik

Die Aussenpolitik wird immer wichtiger für die Innenpolitik. Völkerrechtliche Verträge (z.B. GATT) und die Beschlüsse internationaler Organisationen, namentlich der EG, beeinflussen das schweizerische Recht mehr und mehr (bei einem Beitritt der Schweiz zum EWR müssen 60 Gesetze revidiert werden). Das Parlament verliert wesentliche politische Gestaltungsmöglichkeiten, wenn es sich nicht in einem frühen Stadium an der Rechtsetzung auf internationaler Ebene beteiligt. Die Bundesverfassung gibt der Bundesversammlung die nötigen Kompetenzen.

Die Kommission schlägt vor, dass während der Verhandlungen über völkerrechtliche Verträge und bei der Erarbeitung von Völkerrecht in internationalen Organisationen *ein kontinuierlicher Dialog zwischen dem Bundesrat und parlamentarischen Kommissionen* stattfindet. Der Bundesrat wird zu frühzeitiger Information verpflichtet, die Kommissionen beraten über Entwürfe und über die Haltung, die der Bundesrat an den Verhandlungen einnehmen wird. Der Bundesrat als Vertreter der Schweiz bleibt zuständig für die Festlegung *des Verhandlungsmandates* und die Führung der Verhandlungen, er wird aber die Stellungnahmen der Kommissionen berücksichtigen und muss den Kommissionen über die Verhandlungen Bericht erstatten.

Die Kommissionen sollen sich auch selbständig aktiv mit der Weiterentwicklung der internationalen Rechtsetzung befassen, nicht erst nachdem der Bundesrat eine konkrete Vorlage unterbreitet. Ausserdem können sie Vertreter an internationale Konferenzen und Verhandlungen entsenden, die nicht Mitglieder der schweizerischen Verhandlungsdelegation sind, aber das Recht haben, über den Verhandlungsprozess informiert zu werden.

Die Kommission schlägt eine *Fusion der Kommissionen für Aussenpolitik und Aussenwirtschaft* vor. Diese kann sich in verschiedene ständige Subkommissionen (z.B. eine Subkommission für Europafragen) gliedern. Andere direkt betroffene ständige Kommissionen werden ebenfalls einbezogen. Die Mitglieder der verschiedenen Delegationen der Bundesversammlung in oder für europäische Organisationen sollen *gleichzeitig Mitglieder der Kommission für auswärtige Angelegenheiten sein*.

## 3. Verbesserungen des Zusammenwirkens der beiden Räte

Die Kommission geht von der Prämisse aus, dass die Gleichwertigkeit der beiden Räte gewahrt und der Ständerat in der heutigen Form beibehalten werden soll. Weitergehende Vorschläge für Verfassungsrevisionen sind gegenwärtig in der Form von mehreren anderen parlamentarischen Initiativen hängig.

Das Zusammenwirken der beiden Räte soll vor allem durch eine Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens verbessert werden. Heute steht es ganz im Belieben der Räte, nach wievielen Beratungen einer Vorlage sie ihre Beschlüsse für endgültig erklären wollen. Dieses Verfahren hat bei einzelnen wichtigen Geschäften zu überlangen



Behandlungsdauern beigetragen. Die Kommission schlägt vor, dass das Differenzbereinigungsverfahren künftig in zwei Phasen ablaufen soll. Bestehen nach der ersten Beratung einer Vorlage in beiden Räten Differenzen, so koordinieren die Kommissionen beider Räte ihre Vorberatung, entscheiden aber noch getrennt. Die zweite Beratung erfolgt in beiden Räten in derselben Session. Liegen anschliessend immer noch Differenzen vor, wird eine Einigungskonferenz aus je 13 Mitgliedern beider Räte eingesetzt. Diese unterbreitet den Räten einen Einigungsantrag, der von beiden Räten angenommen werden muss, damit die Vorlage zustande kommt.

Auch abgesehen vom Differenzbereinigungsverfahren soll den Kommissionen beider Räte auf fakultativer Basis ermöglicht werden, gemeinsame Informationssitzungen abzuhalten und sich gegenseitig zur Teilnahme an Kommissionssitzungen (ohne Antrags-, Stimm- und Rederecht) einzuladen.

#### 4. Führung und Planung der Parlamentstätigkeit

Die Planung der Parlamentstätigkeit soll verstärkt werden. Die Kommission schlägt vor, dass die Koordinationskonferenz der beiden Räte die Geschäfte nach ihrer zeitlichen und politischen Dringlichkeit einstuft und eine Jahresplanung beschliesst, die periodisch fortgeschrieben wird. Die Sessionsplanung soll durch die Führungsorgane der beiden Räte erstellt werden. Die Führungsorgane sollen der zuständigen vorberatenden Kommission gleichzeitig mit der Zuweisung des Geschäftes bekanntgeben, in welcher Session die Beratung im Rat stattfinden wird, und ihr damit eine zeitliche Limite für die Vorberatungen geben.

Im Ständerat besteht ein einziges Führungsorgan, das Büro. Im Nationalrat ist das Büro für die Bestellung der Kommissionen und für die Zuweisung der Geschäfte zuständig, während die Sessionsplanung durch die Fraktionspräsidentenkonferenz erfolgt. Die Kommission schlägt vor, dass die beiden Organe fusionieren. Das neue Büro soll aus dem Präsidenten und Vizepräsidenten des Nationalrates, aus allen Fraktionspräsidenten sowie aus vier Stimmzählern bestehen.

Die Kompetenzen der bereits bestehenden *Koordinationskonferenz*, die dann aus den Büros der beiden Räte bestehen wird, *sollen verstärkt werden*. Neben der mittelfristigen Planung soll sie neu auch darüber entscheiden, welcher Rat ein Geschäft prioritär behandelt. Ausserdem soll sie die Funktionen der heutigen Verwaltungskommission bei der Aufsicht über die Parlamentsdienste übernehmen.

Die Kommission hat auch darüber diskutiert, ob die *Amtsdauer der Ratspräsidenten und Vizepräsidenten* verlängert und ob zwei Vizepräsidenten gewählt werden könnten. Die Kommission verzichtet auf einen Antrag, da aus zeitlichen Gründen im ersten Paket der Reformvorschläge grundsätzlich keine Verfassungsrevisionen beantragt werden.

Der Nationalrat hat am 24. Januar 1991 einer parlamentarischen Initiative (89.251) Folge gegeben, welche die Einführung von Fristen für die Behandlung von parlamentarischen Initiativen verlangt. Es empfiehlt sich, die notwendige kleine Gesetzesrevision im Rahmen der grösseren Parlamentsreform-Vorlage einzubauen. Die Kommission beantragt die Einführung einer Frist von einem Jahr zwischen der Berichterstattung durch die vorprüfende Kommission und der Vorprüfung durch den Rat.



## 5. Sessionsgestaltung

Die Kommission hatte eine als Postulat überwiesene Motion Zbinden Paul zu prüfen, die den Uebergang zu einem anderen Sessionsrhythmus verlangt. Die Kommission empfiehlt, das bisherige System von vier dreiwöchigen ordentlichen Sessionen beizubehalten. Kürzere Sessionen, die sich in kleineren Intervallen folgen, würden zu einem hektischeren Betrieb führen und die Planung der parlamentarischen Arbeit erschweren. Namentlich wäre es bei kürzeren Zwischenräumen zwischen den Sessionen nicht möglich, dass alle ständigen Kommissionen genügend Zeit für mehrtägige Kommissionssitzungen finden. Die vorgeschlagene Straffung des Differenzbereinigungsverfahrens liesse sich bei kürzeren Sessionen nicht in der vorgesehenen Form verwirklichen. Die durch den Vorstoss Zbinden Paul zu Recht erstrebte vermehrte Kontinuität der parlamentarischen Präsenz soll durch die vorgesehene Aufwertung der ständigen Kommissionen verwirklicht werden. Zudem soll bei Bedarf jeder Rat (in der Praxis wohl vor allem der Nationalrat) selbständig Sondersessionen abhalten dürfen.

## 6. Finanzielle Besserstellung der Ratsmitglieder

Es kann davon ausgegangen werden, dass ein Ratsmitglied für die Ausübung seines Mandates ca. 65 Prozent der in der Schweiz üblichen Jahresarbeitszeit einsetzen muss (rund 50 Sitzungstage der Räte, je nach Kommissions- und Fraktionszugehörigkeit 30 - 40 Kommissions- und Fraktionssitzungen, mindestens 30 Tage für das Aktenstudium und weitere 30 Tage für die Kontakte zu den Wählern, Organisationen, Behörden, für Abstimmungs- und Wahlkampagnen und für internationale Kontakte, d.h. insgesamt rund 150 Tage pro Jahr). Viele Ratsmitglieder üben die Politik bereits heute im Vollamt aus. Die Kosten dafür trägt das Parlamentsmitglied oder dessen Arbeitgeber.

Die in den Punkten 1 - 4 erläuterten Reformmassnahmen und die damit verbundene Professionalisierung der Parlamentsarbeit werden den Ratsmitgliedern weitergehende Verpflichtungen bringen. Entsprechend müssen die Entschädigungen und die Infrastruktur für die Ratsmitglieder angepasst werden. Dies ist auch eine wesentliche Voraussetzung, um die Rekrutierungsbasis zu halten.

Die *Höhe der Entschädigungen* soll der zeitlichen Belastung und den an die Ausübung des Parlamentsmandates gestellten Anforderungen entsprechen. Selbst wenn das Ausmass der Entschädigung für die einzelnen Ratsmitglieder von unterschiedlicher Bedeutung ist, soll sie so bemessen sein, dass der finanzielle Aspekt nicht zu einem Verzicht auf das Mandat oder eine Kandidatur führen muss. Ein Ratsmitglied soll auch ohne ein zusätzliches Einkommen ein dem Mandat angemessenes Leben führen können. Die Parlamentarierentschädigung soll die Ratsmitglieder gegenüber vergleichbaren Positionen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft weder privilegieren noch soll sie von ihnen Opfer abverlangen.

Die Kommission geht schliesslich davon aus, dass gewisse Funktionen wie z.B. das Präsidium von National- und Ständerat, einer Fraktion oder einer Kommission vorübergehend den vollen Einsatz bedingen. Diese Funktionen müssen entsprechend entschädigt werden.

Die in der parlamentarischen Initiative vorgeschlagene Wahlmöglichkeit zwischen Voll- und Teilzeitmandat ist von der Kommission abgelehnt worden. Das z.T. bereits heute bestehende "Zweiklassenparlament" soll nicht noch rechtlich zementiert werden. Das Prinzip der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder soll aufrechterhalten bleiben. Die Verankerung in Lebens- und Arbeitswelt der Bürgerinnen und Bürger ist so weit als möglich aufrechtzuerhalten.

Die Kommission schlägt die folgenden Aenderungen am heutigen Entschädigungssystem vor:



- Uebergang zu einer Pauschalentschädigung von 130.00 Franken pro Jahr (Minderheit 100.000 Franken).
- Zusatzentschädigungen für die Ratspräsidenten, die Vizepräsidenten der Räte, die Kommissions- und Fraktionspräsidenten, sowie Präsidenten von Subkommissionen und Delegationen und die Berichterstatter.
- Uebergang zu Spesenpauschalen, abgestuft nach Entfernung zwischen Wohnort und Bern (8.000 - 20.000 Franken pro Jahr).
- individuelle Vorsorgeregelung (zweckgebundener Beitrag von maximal 20 % der Jahresentschädigung, der an die vom Ratsmitglied bezeichnete, anerkannte Vorsorgeeinrichtung ausbezahlt wird)
- Uebergangentschädigung zur Erleichterung des beruflichen Wiedereinstiegs, abgestuft nach Amtsjahren und Austrittsalter (maximal zwei Jahresentschädigungen).

Die Kommission verzichtet deshalb darauf, die bereits bestehenden Offenlegungspflichten (Art. 3<sup>bis</sup> ff GVG) zu ergänzen oder Unvereinbarkeitsregelungen vorzuschlagen. Sie ist jedoch der Meinung, dass in einem Ehrenkodex die Pflichten der Parlamentsmitglieder und gewisse Verhaltensregeln festgelegt werden sollen. Sollte sich nach einer ersten Erfahrung mit den neuen Entschädigungen zeigen, dass Missbräuche und ungerechtfertigte Privilegien bestehen, müsste nach Ansicht der Kommission die Einführung und Unvereinbarkeiten von weitergehenden Offenlegungspflichten neu zur Diskussion gestellt werden.

## 7. Verbesserung der Infrastruktur des Parlamentes

### 7.1 Infrastruktur für die Ratsmitglieder

Die bereits heute gewährte *Infrastrukturentschädigung* von 18.000 Franken pro Jahr (als Teil der Jahresentschädigung, Art. 2 des Entschädigungsgesetzes) soll auf 24.000 Franken erhöht und als eigentliche *Infrastrukturentschädigung* ausgewiesen werden. Diese Entschädigung ist bereits heute steuerfrei. Mit der *Infrastrukturentschädigung* sollen wie heute die "allgemeinen Unkosten und Inkonvenienzen", aber auch die durch die Beschäftigung von Mitarbeiter/innen entstehenden Kosten gedeckt werden.

Die Kommission schlägt vor, jedem Ratsmitglieder einen Kredit von maximal 60.000 Franken pro Jahr zur Verfügung zu stellen, mit dem die Entlohnung von *persönlichen Mitarbeiter/-innen* finanziert werden soll. Die Löhne werden den Mitarbeiter/innen direkt über die Parlamentsdienste ausbezahlt, nachdem vom Ratsmitglied ein entsprechender Arbeitsvertrag vorgelegt worden ist. Mit diesem Vorschlag soll sowohl den Bedürfnissen der Ratsmitglieder Rechnung getragen, wie auch eine gewisse einheitliche Handhabung und Kontrolle gewährleistet werden.

### 7.2 Erweiterung des Raumangebotes für das Parlament in Bern

Um das Parlament, die Ratsmitglieder und die Parlamentsdienste angemessen unterbringen zu können, muss zusätzlicher Raum ausserhalb des Parlamentsgebäudes, jedoch in dessen nächster Nähe, beschafft werden. Dafür hat die Kommission Machbarkeitsstudien in Auftrag gegeben. Je 2 Architektenbüros haben den Auftrag erhalten, Ideenprojekte vorzulegen für einen:

- Umbau der bestehenden Bundeshausflügel (Ausquartierung von Teilen der Verwaltung)
- Neubauten auf der Südseite des Parlamentsgebäudes

Die Resultate sollen anfangs September 1991 präsentiert werden.

## 8. Finanzielle und personelle Auswirkungen des Reformpaketes

Die Kosten für die Entschädigung der Ratsmitglieder werden von 16,5 Mio Franken (Budget 1991) auf rund 61,5 Mio Franken ansteigen. Den Kantonen erwachsen keine zusätzlichen Kosten. Der Personaletat der Parlamentsdienste muss um ca. 15 Stellen erhöht werden (2 - 3 Fachbeamte für die administrative Betreuung der persönlichen Mitarbeiter/innen und die Vorsorgeregulierung, 10 - 12 wissenschaftliche und administrative Mitarbeiter/innen für die Sekretariate der ständigen Kommissionen und Führungsorgane).