

Parlamentarische Initiative Parlamentsreform

Bericht der Kommission des Ständerates

vom 14. August 1991

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht über Massnahmen zur Parlamentsreform und beantragen Ihnen, dem vorgelegten Entwurf zur Änderung des Reglementes des Ständerates zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

1990 P 90.920 Koordination der EFTA- und EG-Delegationen der eidgenössischen Räte (S 11. 3. 1991)

14. August 1991

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Hans Jörg Huber

1 Einleitung

11 Anlass und Auftrag

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

Unter dem Stichwort Parlamentsreform hat der Ständerat im Jahr 1986 sein Ratsreglement revidiert. Er beschloss neben weiteren Aenderungen, die Petitions- und die Gewährleistungskommission zu einer Kommission zu fusionieren und die Alkoholkommission in eine Kommission für Gesundheit und Umwelt umzuwandeln. Ausserdem wurden die Verfahren bei der Behandlung von persönlichen Vorstössen und parlamentarischen Initiativen neu dargestellt und als neue Instrumente die Empfehlung und die Erklärung des Ständerates geschaffen.

Die beiden Räte haben seit 1978 wiederholt das Geschäftsverkehrsgesetz revidiert. So wurden unter anderem die Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen begründet und der Inhalt der persönlichen Vorstösse sowie das Verfahren der parlamentarischen Initiative definiert. Durch verschiedene Aenderungen des damaligen Taggelder- und heutigen Entschädigungsgesetzes wurden die Entschädigungen der Ratsmitglieder schrittweise erhöht bzw. der Teuerung angepasst und Fraktionsbeiträge geschaffen. Schliesslich erwähnen wir die Verselbständigung, den Ausbau und die Reorganisation der Parlamentsdienste.

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

Diese Entwicklung wird weitergehen. Ausserordentlich schwierige und komplexe Probleme der heutigen Gesellschaft wie die Gentechnologie, der Umweltschutz, das Asylwesen und die Herausforderungen in der Sicherheits-, Verkehrs- und Landwirtschaftspolitik sind zu bewältigen. Die Stellung der Schweiz in Europa und der Welt verändert sich dramatisch und in einem raschen, mit unseren Entscheidungsabläufen kontrastierenden Rhythmus. Das Parlament muss hier zusammen mit dem Bundesrat eine Führungsrolle übernehmen. Viele Mitglieder der Bundesversammlung fühlen sich unter den heutigen Arbeitsbedingungen und angesichts der Doppelbelastung durch Beruf und Parlamentsmandat überfordert, den steigenden Erwartungen gerecht zu werden.

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

- Die Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens
- die effektivere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit
- die verbesserte Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der Aussenpolitik
- die weitere Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder

- die Möglichkeit, dass sich Bundesräte in den parlamentarischen Kommissionen und in den Räten von Chefbeamten begleiten und vertreten lassen können.

Ausserdem wünschen sie die Prüfung weiterer Fragen:

- die Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Kommissionen
- die volle Entlöhnung von Parlamentsmitgliedern, die ihr Mandat vollamtlich ausüben, wobei ein nebenamtliches Mandat für andere Ratsmitglieder gleichzeitig möglich bleiben soll
- die differenzierte Behandlung der Geschäfte in beiden Räten.

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

12 Arbeitsweise der Kommissionen

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

teil und alle Mitglieder der ständerätlichen Kommission wurden laufend über die Arbeiten in der nationalrätlichen Kommission informiert.

Die nationalrätliche Kommission hat nach intensiven Arbeiten am 16. Mai 1991 einen Bericht verabschiedet und Anträge zur Revision der folgenden Gesetze und Beschlüsse gestellt (BB1 1991 III 617):

- Geschäftsverkehrsgesetz
- Geschäftsreglement des Nationalrates
- Bundesbeschluss über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat
- des Bundesbeschluss über die Parlamentsdienste
- Entschädigungsgesetz und der dazugehörige Bundesbeschluss
- Infrastrukturgesetz und dazugehöriger Bundesbeschluss (neu).

Der Nationalrat hat diese Anträge in der Sommersession 1991 ein erstes Mal beraten.

Aufgabe des Ständerates ist es nun, die Gesetze und Bundesbeschlüsse als Zweitrat ebenfalls zu behandeln. Die Anträge der nationalrätlichen Kommission sind im Bericht vom 16. Mai ausführlich begründet, sodass wir darauf verweisen können. Eine Zusammenfassung der wesentlichen vom Nationalrat gutgeheissenen Reformpunkte sowie einige Ergänzungen aus spezifischer Sicht des Ständerates finden sich unter Ziffer 14 dieses Berichtes. Die ständerätliche Kommission hat die Gesetze und Bundesbeschlüsse an ihrer Sitzung vom 13./14. August 1991 vorberaten. Sie wird dem Plenum des Ständerates für die Herbstsession 1991 ihre Anträge stellen.

Ausserdem obliegt der Kommission, zur Verwirklichung der parlamentarischen Initiative Parlamentsreform im Ständerat Vorschläge zur Aenderung des Reglementes des Ständerates zu unterbreiten. Sie finden sich im Anhang und werden unter den Ziffern 2 und 3 dieses Berichtes im Einzelnen begründet.

13 Ausgangspunkt und Rahmen für die Vorschläge der Kommission

Die Kommission ist von den Erfahrungen ihrer Mitglieder und anderer Ratsmitglieder ausgegangen. Die Mitglieder des Ständerates werden vor allem durch die Kommissionssitzungen stark beansprucht. Während die Sitzungsdauer im Plenum kürzer ist als diejenige des Nationalrates, müssen 46 Ständeräte und Ständerätinnen gleichviele Vorlagen in Kommissionen vorbereiten wie die 200 Mitglieder des Nationalrates. Ins Gewicht fallen vor allem auch die Reisezeiten, die für Abgeordnete aus entfernten Kantonen oft die Dauer der Kommissionssitzung um ein Mehrfaches übertreffen. Viele Ratsmitglieder bekunden Mühe, ihre Berufstätigkeit mit der Aufgabe als Mitglied der Bundesversammlung zu vereinbaren. Dies zeigt sich etwa an der Schwierigkeit, Termine für Kommissionssitzungen zu finden, Zeit für die Vorbereitung der Geschäfte und für Gespräche zu reservieren, sich die nötige Sachkunde zu verschaffen, um komplexe Probleme kritisch und kompetent beurteilen zu können. Zusätzliche Aufgaben wie die Mitgliedschaft in der Delegation der Bundesversammlung beim Europarat oder anderen internationalen Organen, oder etwa in einer parlamentarischen Untersuchungskommission sind auf längere Zeit kaum zu verkraften.

Auch die Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern und die politischen Aktivitäten ausserhalb der parlamentarischen Sitzungen, namentlich in den Parteien, stehen mehr und mehr unter Zeitdruck. Viele Ratsmitglieder haben auch das Bedürfnis, vermehrt Kontakte mit Parlamentariern anderer Staaten zu pflegen. Dies ist nur sehr beschränkt möglich.

Es kommt immer wieder vor, dass Ratsmitglieder zurücktreten, weil sie ihre Berufstätigkeit aus finanziellen oder anderen Gründen nicht soweit reduzieren können, dass ihnen genügend Zeit für das Parlamentsmandat bleibt. Andere fähige Schweizerinnen und Schweizer lassen

sich davon abhalten, für ein Parlamentsmandat zu kandidieren.

Diese Beobachtungen werden durch eine Untersuchung bestätigt, welche die beiden Politikwissenschaftler Riklin und Möckli durchgeführt haben¹⁾. Sie stellen fest, dass ein Parlamentarier im Durchschnitt mehr als die Hälfte seiner Arbeitszeit für die Ausübung des Parlamentsmandates aufwendet, so dass sie die Eidgenössischen Räte als "Halbberufsparlament" bezeichnen. Ein Parlamentarier widmet im Durchschnitt nur 36 Prozent seiner Arbeitszeit der nichtpolitischen Berufsarbeit, bezieht aber daraus 54 Prozent seines Erwerbseinkommens. Die Untersuchung zeigt auch auf, dass die Parlamentarier die parlamentarische Infrastruktur in verschiedenen Bereichen, etwa bezüglich Datenbanken, Büroräumen und Hilfe bei administrativen Arbeiten als ungenügend betrachten. Die beiden Autoren kommen zum Schluss, dass die Schweiz für ihr Halbberufsparlament einen sehr hohen immateriellen Preis bezahle, nämlich eine äusserst schmale Rekrutierungsbasis sowie eine verzerrte Repräsentation.

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

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

professioneller werden. Dies bedeutet nicht, dass sie zu Berufspolitikern werden.

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

Auch aus zeitlichen Gründen sind Reformvorschlägen Grenzen gesetzt. Die Ratspräsidenten haben die beiden vorberatenden Kommissionen aufgefordert, ihre Arbeiten so rasch voranzutreiben, dass bis zum Ende der Legislaturperiode 1987-1991 ein erstes Paket von Massnahmen in beiden Räten beschlossen werden kann. Deshalb beschränken wir uns in diesem ersten Paket auf Änderungen, die in kurzer Frist verwirklicht werden können. Dies schliesst Verfassungsänderungen aus. Sie werden in einer zweiten Phase geprüft werden.

14 Ziele und Schwerpunkte der Parlamentsreform

Die Bundesversammlung ist unter dem Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund. Der Bundesrat ist die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft. Unsere Bundesverfassung geht nicht von einer starren Gewaltentrennung, sondern von einer Kooperation der Gewalten aus, die ihre klaren Kompetenzen haben, aber aufeinander bezogen handeln. In

diesem Sinne brauchen wir ein starkes Parlament *und* eine starke Regierung. Nicht zufällig wurden im Ständerat gleichzeitig Initiativen zur Parlaments- und zur Regierungsreform eingereicht und gutgeheissen. Ein wesentliches Ziel der Parlamentsreform muss die verbesserte Zusammenarbeit mit dem Bundesrat sein. Zukunftsaufgaben der Schweiz wie etwa die Annäherung an die EG können nur gelingen, wenn beide Organe eng zusammenarbeiten und ihre Instrumentarien verstärken. Der Ständerat hat dabei ein weiteres wesentliches Gestaltungsprinzip unseres Staates immer wieder zu betonen: die föderative Struktur der Schweiz.

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

Folgende Schwerpunkte stehen im Vordergrund:

1. Kontinuität parlamentarischer Arbeit

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

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

Diese Vorschläge müssen vor allem durch Aenderungen des Reglementes des Ständerates verwirklicht werden (vgl. unten Ziff. 2 und 3). Der Nationalrat hat sein Reglement ebenfalls in diesem Sinne revidiert.

2. Intensive Mitwirkung des Parlaments an der Aussenpolitik

Die Grenzen zwischen Aussen- und Innenpolitik verwischen zunehmend. Die Verordnungen und Richtlinien der EG und gewisse völkerrechtliche Verträge schaffen Recht, das in der Schweiz direkt anwendbar ist oder jedenfalls das Schweizer Recht beeinflussen. Die Schweiz ist in internationale Systeme einbezogen, in ein dichtes Netz von Verhandlungen und Abkommen (z.B. GATT, KSZE), das sich in einem kontinuierlichen Prozess weiterentwickelt. Die Bundesversammlung erfüllt ihre Funktion als Vertreterin des Volkes und der Kantone nicht mehr, wenn sie sich auf die Genehmigung einzelner völkerrechtlicher Verträge beschränkt. Sie muss zeitgerecht in internationale Entscheidungsabläufe einbezogen werden. Dies heisst, dass sich die Bundesversammlung am Zustandekommen der Beschlüsse in internationalen Organisationen und an gewissen zwischenstaatlichen Verhandlungen beteiligen muss. Anderenfalls verliert sie einen Teil ihrer Gesetzgebungskompetenz und der politischen Einflussnahme. Deshalb hat die Kommission des

Nationalrates vorgeschlagen, dass während der Verhandlungen ein intensiver Konsultationsprozess zwischen den zuständigen aussenpolitischen Kommissionen und dem Bundesrat bzw. der Verwaltung stattfinden solle (Bericht der Kommission, BBl 1991 III 648 ff).

Die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Bundesrates zur Verhandlungsführung und zum Abschluss der völkerrechtlichen Verträge sollte nicht angetastet werden. Der Bundesrat befürchtete dies jedoch und stellte entsprechende Änderungsanträge (Stellungnahme vom 3. Juni 1991, BBl 1991 III 816-820). Der Nationalrat hat diese weitgehend berücksichtigt. Er hat beschlossen, dass sich die Konsultationen lediglich auf die Richt- und Leitlinien des Verhandlungsmandates und auf den Gang der Verhandlungen beziehen, und dass die Kommissionen keine Beobachter an die Verhandlungen entsenden können.

Der Nationalrat beschloss auch eine verbesserte Koordination der verschiedenen parlamentarischen Kommissionen und Delegationen, die im aussenpolitischen Bereich tätig sind. Die gleichen Anträge werden hier auch für den Ständerat gestellt. Die neue aussenpolitische Kommission soll sich auch mit aussenwirtschaftlichen Fragen befassen, und die Mitglieder der Delegationen beim Europarat, bei der EFTA und für die Beziehungen mit dem EG-Parlament sollen gleichzeitig der aussenpolitischen Kommission angehören. Um die Europapolitik und die Entwicklung des Europäischen Rechts zu verfolgen, soll eine ständige Subkommission für Europafragen geschaffen werden. Ferner schlägt die Kommission vor, entsprechend dem Postulat Miville (90.920; Amtl. Bull. S 1991, 136) die Delegationen bei der EFTA und beim EG-Parlament zusammenzulegen. Dies drängt sich insbesondere auf, wenn die Schweiz dem EWR beitrifft, und die EFTA-Delegation vergrößert und mit zusätzlichen Aufgaben betraut wird.

3. Verbesserungen des Zusammenwirkens beider Räte

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

4. Stärkere Führung und Planung der Parlamentstätigkeit

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

Die Kommission beantragt, dass das Büro des Ständerates von 5 auf 7 Personen erweitert wird. Dies erlaubt, die zusätzlichen Aufgaben in der Koordinationskonferenz besser wahrzunehmen und die Interessen des Ständerates deutlicher zum Ausdruck zu bringen. Andererseits ist eine bessere Vertretung auch kleinerer Fraktionen im Büro möglich.

5. Verbesserung der Arbeitsbedingungen

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

Die Entschädigung soll angehoben werden. Sie soll nach den Beschlüssen des Nationalrates aus einem Grundbeitrag von 50'000 Franken pro Jahr sowie aus Taggeldern von 400 Franken pro Sitzungstag bestehen. Entsprechend wird erwartet, dass das Mitglied der Bundesversammlung die Verpflichtungen aus seinem Parlamentsmandat den beruflichen Verpflichtungen vorzieht. Der Bund entrichtet ferner einen Beitrag an die Altersvorsorge und gewährt einen Ueberbrückungsbeitrag nach Ende des Parlamentsmandates.

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

Jedes Mitglied der Bundesversammlung kann einzeln oder gemeinsam mit anderen Ratsmitgliedern persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter anstellen. Diese sollen die Ratsmitglieder bei der Vorbereitung und Verarbeitung von Sitzungen und im administrativen Bereich, allenfalls auch in anderen Bereichen, unterstützen. Dafür soll nach den Beschlüssen des Nationalrates ein jährlicher Kredit von maximal 40'000 Franken pro Ratsmitglied zur Verfügung stehen.

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

Jedes Mitglied der Bundesversammlung soll im Bundeshaus einen eigenen Arbeitsplatz haben, der mit modernen Arbeitsinstrumenten eingerichtet ist. Ausserdem benötigen die Organe des Parlaments zusätzliche Sitzungszimmer. Ferner müssen Arbeitsräume für die Mitarbeiter der Parlamentsdienste bereitgestellt werden. Zu diesem Zweck sind vier Architekturbüros beauftragt worden, in einer Machbarkeitsstudie die Möglichkeiten für einen Anbau an das Parlamentsgebäude oder einen Umbau der Flügel des Bundeshauses darzustellen. Die nationalrätliche Kommission wird in der Herbstsession 1991 über die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie Bericht erstatten und die nötigen Anträge stellen.

15 Offene Fragen und weiteres Vorgehen

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

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

Weitere Fragen werden sich möglicherweise durch die Arbeiten zur Regierungsreform und durch die Entscheide im Zusammenhang mit der Europapolitik ergeben.

2 Reform des Kommissionensystems

21 Das Kommissionensystem heute

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

Der Ständerat kennt seit 1986 neun *ständige Kommissionen*. Drei davon haben bestimmte sachbereichsunabhängige *funktionale* Aufgaben zu erfüllen: die Finanz- und Geschäftsprüfungskommissionen (FK, GPK) sowie die Petitions- und Gewährleistungskommission (PGK). Den sechs übrigen Kommissionen sind bestimmte *Sachbereiche* zugeteilt, in welchen sie überwiegend legislative Funktionen wahrnehmen. Die Arbeitsteilung nach funktionalen Kriterien erfolgt nicht konsequent: der PGK werden auch legislative Funktionen im Bereich des Justiz- und Rechtswesens zugewiesen; der Bereich der SBB unterliegt nicht wie alle übrigen Sachbereiche der Oberaufsicht der FK und GPK, sondern der Verkehrskommission. Zudem sind wichtige Sachbereiche der Bundespolitik nicht oder nicht genügend durch Legislativkommissionen abgedeckt: die PGK kann sich offensichtlich nicht allein um den ganzen weiten Bereich des Rechtswesens kümmern; die Wirtschafts-, Finanz-, Energie- und Sozialpolitik bleiben verwaist.

Da nicht alle Sachbereiche der Bundespolitik durch ständige Kommissionen genügend abgedeckt sind, müssen auch

für weniger bedeutsame politische Geschäfte häufig nichtständige Kommissionen gebildet werden. Für die Vorbera-
tung von politisch bedeutsamen Geschäften werden mehr-
heitlich *nichtständige Kommissionen* bestellt.

Seit Beginn der laufenden 43. Legislaturperiode
(Wintersession 1987. - Wintersession 1990) wurden im Stän-
derat 71 *nichtständige Kommissionen neu gebildet*. Diesen
Kommissionen sowie 27 weiteren, bereits früher bestellten
nichtständigen Kommissionen wurden insgesamt 113 Ge-
schäfte zugewiesen. Demgegenüber erhielten ständige Kom-
missionen 171 Geschäfte zugeteilt. Werden die Geschäfte
nach Bedeutung in drei Kategorien eingereiht, so ergibt
sich folgendes Bild:

	ständige K.	nichtständige K.
grössere Geschäfte	15	29
mittlere Geschäfte	61	30
kleinere Geschäfte	95	54

Die nichtständigen Kommissionen haben im Ständerat *im Vergleich zum Nationalrat* ein deutlich grösseres Gewicht
(vgl. die Zahlen im Bericht der Kommission des National-
rates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991
III 630). Ein viermal kleinerer Rat muss also eine grössere Anzahl von Kommissionen bestellen.

Das heutige Kommissionensystem hat vor allem den Vorteil,
dass es einen grossen Spielraum gewährt bei der personellen
Besetzung der Kommissionssitze. Wegen der grossen
Zahl zu vergebender Sitze können die spezifischen In-
teressen einzelner Parlamentarier, der verschiedenen
Regionen und Interessengruppen gut berücksichtigt werden.

Diesem Vorteil stehen folgende *Nachteile* gegenüber:

- die Vielzahl von nichtständigen Kommissionen verunmöglicht eine rationelle Zeitplanung der parlamentarischen Arbeit: die Kommissionen haben grosse Schwierigkeiten bei der Terminfestlegung, die Behandlung im Ratsplenium wird dadurch verzögert, die einzelnen Parlamentarier können ihre parlamentarischen bzw. beruflich-privaten Terminpläne nur schwer aufeinander abstimmen. Zudem sind viele Kommissionssitzungen auf eine Dauer von bloss zwei bis vier Stunden angelegt, was in keinem vernünftigen Verhältnis zum organisatorischen Aufwand für eine Kommissionssitzung steht (Reisezeiten!). *Diese organisatorischen Nachteile wiegen im Ständerat erheblich schwerer als im Nationalrat*, da ein Mitglied des Ständerates durchschnittlich in mehr Kommissionen Einsitz nehmen muss als ein Mitglied des Nationalrates. Eine Vertretung im Falle von Terminkollisionen ist im Ständerat mit seinen viel kleineren Fraktionen schwieriger zu organisieren als im Nationalrat.
- die Wahrnehmung der Funktionen des Parlamentes leidet darunter, dass in wichtigen Sachbereichen der Bundespolitik spezialisierte parlamentarische Gremien (inkl. Sekretariate) fehlen, die kontinuierlich alle Entwicklungen verfolgen und die Tätigkeit von Bundesrat und Verwaltung permanent begleiten;
- die Kontinuität und Effizienz der parlamentarischen Arbeit leidet unter dem Umstand, dass sich jede nichtständige Kommission zu Beginn ihrer Arbeit neu konstituieren und ihren Sachverstand beschaffen sowie ihr Verfahren neu organisieren muss;
- das grosse Gewicht der nichtständigen Kommissionen fördert ein Parlamentsverständnis, bei dem das Parlament sich im Verfahren der Gesetzgebung weitgehend auf die Ueberprüfung bundesrätlicher Vorlagen beschränkt, die

Regie im Gesetzgebungsprozess somit dem Bundesrat überlässt und kaum zu eigener Initiative fähig ist.

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

22 Frühere Diskussionen

In den eidgenössischen Räten haben sich nur sehr zurückhaltend ständige Kommissionen herausgebildet. Zuerst war dies der Fall für die Vorberatung *ständig wiederkehrender*, gleicher oder ähnlicher Geschäfte, wie z.B. der Vorschläge, Petitionen, Zolltarife oder Eisenbahnkonzessionen. Im 19. Jahrhundert mussten solche Kommissionen alljährlich neu gewählt werden, erst seit 1903 werden sie für die Dauer der ganzen Legislaturperiode bestellt. Der schwierigste Schritt war der Uebergang zu ständigen Kommissionen, die einen bestimmten Sachbereich einigermaßen kontinuierlich behandeln und dabei auch Eigeninitiative entwickeln.

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

Die aus Mitgliedern beider Räte bestehende *Studienkommission "Zukunft des Parlamentes"* schlug mit ihrem Schlussbericht vom 29. Juni 1978 (BB1 1978 II 996) eine umfassende Parlamentsreform vor, deren *Kernstück der Uebergang zu einem System ständiger Kommissionen* war, wie

er mit diesem Bericht in ähnlicher Form erneut befürwortet wird. Die Kommission entschied sich mit 8:1 Stimmen für diesen Systemwechsel, verzichtete aber auf formulierte Vorschläge für Gesetzes- oder Reglementsrevisionen. Zur Verwirklichung der im Bericht enthaltenen Empfehlungen wurden in beiden Räten parlamentarische Initiativen eingereicht, im Ständerat am 6. Dezember 1978 durch Franz Muheim, den Vizepräsidenten der Studienkommission (78.234 Geschäftsreglement des Ständerates. Ergänzung).

Der Bericht "Zukunft des Parlamentes" wurde in den Räten nicht diskutiert, wohl aber während der Sommersession 1979 in den Fraktionen, die den vorgeschlagenen Systemwechsel einhellig ablehnten. Dies hatte zur Folge, dass die Vorschläge der Studienkommission für eine Reform des Kommissionensystems in den folgenden Diskussionen weder im Nationalrat noch im Ständerat explizit als Anträge aufgenommen wurden. Der Initiative Muheim wurde im Ständerat erst am 21. März 1985 Folge gegeben (Amtl. Bull. S 1985 244-245), da zuerst die vom Nationalrat als Erstrat behandelte Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1984 abgewartet wurde. Von Bedeutung für die nun vorzunehmende Revision des Geschäftsreglementes des Ständerates war zudem, dass der Nationalrat sein Kommissionensystem bei der Revision seines Reglementes vom 27. September 1979 nur in Einzelheiten modifiziert hatte. Er hatte sich darauf beschränkt, im Rahmen des bisherigen Systems die Aufgabenbereiche bestehender ständiger Kommissionen besser zu verteilen und lediglich zwei neue ständige Kommissionen zu schaffen (Energiekommission und Kommission für soziale Sicherheit). Der Ständerat verzichtete auf die Bildung dieser beiden neuen Kommissionen. Der Bericht des erweiterten Büros führt dazu aus: "Es wurde befürchtet, dass sich die Ratsmitglieder zu stark spezialisieren. Entgegen den Vorstellungen der Studienkommission "Zukunft des Parlaments" sollen die ständigen Kommissionen nicht weiter ausgebaut werden" (BBl 1986 II 1342). Die einzige Änderung am System der stän-

derätlichen Kommissionen im neuen Geschäftsreglement vom 24. September 1986 war die Zusammenlegung der Petitions- und Gewährleistungskommission und die Umwandlung der Alkoholkommission in die Kommission für Gesundheit und Umwelt. Ferner wurde die Mitgliederzahl der ständigen Kommissionen neu im Reglement festgelegt.

23 Kommissionensysteme im Ausland

Ein Vergleich der verschiedenen Parlamente zeigt, dass Stellung und Arbeitsweise ihrer Kommissionen entscheidende Kriterien sind für den Einfluss der Parlamente im politischen System ihres Landes. Dabei gilt offensichtlich die Regel: *je mehr sich die parlamentarische Arbeit auf ständige Kommissionen konzentriert, desto stärker ist die Stellung des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess* (vgl. die Darstellung der Kommissionensysteme einzelner Länder im Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 635).

24 Zielsetzungen einer Reform des Kommissionensystems

241 Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes

Wie bereits vor 12 Jahren durch die Studienkommission "Zukunft des Parlaments" wird heute erneut vorgeschlagen, alle Sachbereiche der Bundespolitik durch ständige parlamentarische Kommissionen betreuen zu lassen. Zentral für diesen Systemwechsel sind zwei konkrete Aenderungen am heutigen Kommissionensystem:

1. Es werden neue ständige Kommissionen gebildet für diejenigen Sachbereiche, die heute nicht oder nur ungenügend abgedeckt sind (zu den Details siehe Ziff. 3, Kommentar zu Art. 10 Abs. 1-2 GRS).
2. Nichtständige Kommissionen sollen nur noch ausnahmsweise, z.B. bei Ueberlastung einer ständigen Kommis-

sion bestellt werden (vgl. Ziff. 3, Kommentar zu Art. 11 GRS).

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

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

Eine aktivere Rolle des Parlamentes im Gesetzgebungsprozess braucht keineswegs ein Ansteigen der Gesetzesproduktion zu bedeuten; ständige Kommissionen haben die Instrumente in der Hand, um zuhanden des Ratsplenums - notfalls auch ohne Bundesrat - einen Abbau der Regelungsdichte vorzuschlagen, wenn sie dies wollen.

- b. Ständige Kommissionen sind Voraussetzung für einen *grösseren Einfluss des Parlamentes auf das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren*. Seit Ende des letzten Jahrhunderts ist der vorparlamentarische Ab-

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

- c. Ständige Kommissionen sind Voraussetzung dafür, dass das Parlament das nachparlamentarische Rechtsetzungsverfahren besser im Auge behält. Das Parlament delegiert laufend Rechtsetzungskompetenzen an den Bundesrat, hat aber nicht genügend wirksame Instrumente zur Hand, um die Tätigkeit des Bundesrates im delegierten Rechtsetzungsbereich zu verfolgen und gegebenenfalls erteilte Delegationen zurückzunehmen. Das Mandat nichtständiger Kommissionen erlischt nach Verabschiedung eines Erlasses durch das Parlament; ständige Kommissionen hingegen haben die Möglichkeit, den weiteren Fortgang der Rechtsetzung zu verfolgen und nötigenfalls zu intervenieren. Wie im vorparlamentarischen Verfahren so werden auch hier informelle Kontakte in der Regel genügen, notfalls hingegen kann eine Kommission die Rücknahme einer erteilten Recht-

setzungsdelegation in die Wege leiten. Wichtig ist in diesem Bereich die optimale Koordination mit der Tätigkeit der parlamentarischen Kontrollkommissionen, denen die Oberaufsicht über die Verwaltung übertragen ist (vgl. dazu Ziff. 3, Kommentar zu Art. 10 Abs. 1-2 GRS).

- d. Ständige Kommissionen sind vor allem auch Voraussetzung für eine *Mitwirkung des Parlamentes im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses*. Die Verlagerung der Rechtsetzung auf die internationale Ebene hat heute bereits einen Verlust an Einfluss des Parlamentes zur Folge. Völkerrechtliche Verträge werden durch Bundesrat und Verwaltung ausgehandelt; das Parlament kann nur genehmigen oder ablehnen. Der fortschreitende europäische Integrationsprozess wird bei allen heute vorliegenden Szenarien dazu führen, dass immer mehr Rechtsgebiete auf internationaler Ebene geregelt werden. Nur ständige Kommissionen haben die Möglichkeit, die internationale Rechtsentwicklung in ihrem Sachbereich kontinuierlich zu verfolgen und mit Bundesrat und Verwaltung im Vorfeld von Vertragsabschlüssen und von für die Schweiz verbindlichen Beschlüssen im Rahmen des EWR oder der EG in Kontakt zu treten (vgl. dazu im weiteren Ziff. 3 des Berichtes der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 648).

242 Förderung des Sachverstandes der Kommissionsmitglieder

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

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

- die *Sachkunde* der Kommissionsmitglieder,

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

Die Gegner ständiger Kommissionen haben in den folgenden Diskussionen über eine Parlamentsreform vor allem einen *Gegensatz zwischen Generalisten und Spezialisten* zu konstruieren versucht. Da Parlamentarier im Verhältnis zu ihrer Wählerschaft jedenfalls Generalisten sein müssen und möglichst alle wichtigen parlamentarischen Vorlagen verstehen und erklären können müssen, dürften sie sich nicht zu sehr spezialisieren. Diese Gegenüberstellung von Generalistentum und Spezialisierung verkennt, dass heute schon jeder Parlamentarier *Generalist und Spezialist* ist. Niemand wird bestreiten, dass jedes Mitglied des Parlamentes gegenüber seinen Wählerinnen und Wählern zu den wichtigen politischen Fragen, die diese bewegen, Stellung nehmen muss. Seine Kenntnis über diese Fragen gewinnt es nicht dadurch, dass es in möglichst allen Kommissionen Einsitz nimmt (was gar nicht möglich ist), sondern durch die Fraktions- und Plenarverhandlungen sowie natürlich durch alle möglichen übrigen Informationsquellen. Ebenso selbstverständlich ist, dass jedes Mitglied des Parlamentes seine speziellen Interessengebiete hat, in denen es besonders sachkundig ist. In der Regel dürften dies kaum mehr als zwei bis drei Spezialgebiete sein: die meisten Parlamentarier werden natürlich Interesse für diejenigen Kommissionen bekunden, die Fragen aus ihren Spezialgebieten behandeln.

Für das Parlament als Ganzes stellt sich die Frage, wie es angesichts der stetig steigenden qualitativen Anforderungen an seine Arbeit das vorhandene spezialisierte Wissen seiner Mitglieder am besten fruchtbar machen kann.

Als naheliegende Lösung bietet sich ein System ständiger Kommissionen an, die bestimmte Sachbereiche betreuen. Die bereits vorhandene Sachkunde der Parlamentarier wird dabei nicht nur punktuell von Fall zu Fall nutzbar gemacht, sondern kontinuierlich weiterentwickelt.

Eine allzu grosse Spezialisierung der Ratsmitglieder muss in deren eigenem Interesse vermieden werden; das Kommissionensystem muss so ausgestaltet sein, dass jedes Ratsmitglied ein thematisch genügend breites Aktionsfeld in Kommissionen vorfindet (siehe dazu Ziff. 244).

243 Wahrung der nötigen Flexibilität des Systems

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

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

Vorzuziehen sind relativ breite Sachbereiche von ständigen Legislativkommissionen, wobei diese Bereiche nicht so breit werden dürfen, dass die Kommissionen zu gross wer-

den und der Effekt der gewünschten Spezialisierung und Konzentration nicht mehr eintreten kann. Das vorgeschlagene Kommissionensystem (siehe zu den Details Ziff. 3, Kommentar zu Art. 10 Abs. 1-2 GRS) sieht *zwölf ständige Kommissionen* des Ständerates vor: neben den beiden nicht thematisch, sondern funktional orientierten Kontrollkommissionen zehn Legislativkommissionen, die den gesamten Bereich der eidgenössischen Politik abdecken. Eine dieser Legislativkommissionen fällt inbezug auf den Umfang ihres Aufgabenbereiches etwas aus dem Rahmen (die Kommission für öffentliche Bauten); die übrigen neun Kommissionen sollten aufgrund von Berechnungen anhand der laufenden Legislaturperiode eine ähnliche durchschnittliche Geschäftsbelastung aufweisen.

Die Zahl der ständigen Kommissionen erhöht sich nur von neun auf zwölf; trotzdem sollte der grössere Teil der Arbeit der bisherigen nichtständigen Kommissionen übernommen werden können. Dies wird einerseits möglich durch die Rationalisierungseffekte, die ein solches System mit sich bringt (vgl. dazu Ziff. 245); andererseits können Ueberlastungen aufgefangen werden durch die ausnahmsweise Einsetzung von Spezialkommissionen (dazu Ziff. 3, Kommentar zu Art. 11 GRS).

Viele Geschäfte werden sich nicht eindeutig nur einer bestimmten ständigen Kommission zuordnen lassen. Einseitiges Spezialistentum kann in vielen Fällen einer sachgerechten Problemlösung abträglich sein. Gefragt ist vielmehr ein "*vernetztes Denken*", das z.B. die umwelt- und wirtschaftspolitischen Aspekte eines neuen bäuerlichen Bodenrechtes einbezieht. Für solche sachbereichübergreifende Geschäfte sollte die Sachkunde der zwei oder allenfalls sogar drei sachlich zuständigen Kommissionen genutzt werden können. Dies soll durch möglichst unbürokratisch ausgestaltete Formen der Zusammenarbeit zwischen mehreren Kommissionen gewährleistet werden (dazu Ziff. 3, Kommentar zu Art. 10 Abs. 3 GRS).

244 Wahrung der Chancengleichheit der Ratsmitglieder

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

Bei der Zuteilung der Sachbereiche an die ständigen Kommissionen kann durch eine möglichst gleichmässige Belastung vermieden werden, dass sich wichtigere und weniger wichtige Kommissionen bilden. *Jedes Mitglied des Ständerates wird durchschnittlich in drei ständigen Kommissionen mitwirken können.* Zusätzlich zu vergeben sind die Sitze im Büro, in den Kommissionen und Delegationen beider Räte und in allfälligen Spezialkommissionen.

Da sich die grosse Arbeitslast im Ständerat auf eine kleinere Zahl von Abgeordneten verteilt, besteht keine Gefahr, dass einzelne Ratsmitglieder zu kurz kommen. Jedes wird ein genügend breites Aktionsfeld vorfinden.

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

245 Effizientere Arbeitsabläufe

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

Kommissionssitzungen sowie für einige sitzungsfreie Wochen (vgl. Beispiel in Anhang 2).

Die Vorteile dieses Systems:

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

25 Stärkung der Infrastruktur der Kommissionen

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

neben dem Ausbau der persönlichen Infrastruktur der Ratsmitglieder.

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

Mit der Organisation der neuen Fachdienste für Kommissionen nach Sachbereichen wurde die hier vorgeschlagene Organisation der Kommissionsarbeit nach Sachbereichen quasi vorweggenommen: die Fachdienste sind nach Artikel 12 des Bundesbeschlusses über die Parlamentsdienste neu auch für die Dokumentation der Kommissionen sowie darüber hinaus für die "Beratung in Sach- und Rechtsfragen" aller Ratsmitglieder in ihrem spezifischen Sachbereich verantwortlich. Das schliesst den Auftrag ein, über die blosser Geschäftsbetreuung hinaus auch alle Entwicklungen in ihrem Sachbereich zu verfolgen - derselbe Auftrag, der nun nach Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe b GRS generell für die ständigen Kommissionen gelten soll.

Mit dem bisherigen Personalbestand war dieser Auftrag allerdings nicht zu erfüllen. Wenn nun aber die Kommissionen tatsächlich ihren Aufgabenbereich in der vorgeschlagenen Weise ausweiten, ergibt sich für die Kommissionssekretariate erhebliche Mehrarbeit. Vor allem die Aufgabe der "regelmässigen Verfolgung aller Entwicklungen in ihrem Sachbereich" kann durch eine Kommission nur dann sinnvoll wahrgenommen werden, wenn das Kommissionssekretariat die nötige Vorarbeit leistet, alle diesbezüglichen Informationen sammelt, verarbeitet und die Kommission auf wesentliche Vorgänge aufmerksam macht. Zusätzlichen Auf-

wand bringen auch die zunehmenden Koordinationsaufgaben sowie insbesondere die kommissionsinterne Arbeitsteilung in Subkommissionen mit sich (für die personellen Auswirkungen, vgl. Ziff. 92 des Berichtes der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 700).

3 Kommentar zu einzelnen Artikeln des Geschäftsreglementes

Art. 5

Die Mitglieder des Büros werden vor allem durch ihre Mitwirkung in der Koordinationskonferenz (vgl. dazu Ziff. 533 des Berichtes der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 673) mehr belastet. Durch eine Aufstockung von fünf auf sieben Mitglieder kann die zusätzliche Arbeit breiter abgestützt werden. Eine Kommissionsminderheit möchte an der bisherigen Zusammensetzung des Büros festhalten.

Die Bestimmung über die Vertretung von Büromitgliedern wird aus systematischen Gründen aus dem Artikel 12 in den Artikel 5 versetzt.

Art. 6

Die *neue Ziffer 5* überträgt dem Büro eine generelle Wahlkompetenz für die Kommissionen und Delegationen. Bisher wählte es nur die nichtständigen Kommissionen und Delegationen (Art. 11), während die Präsidenten und Mitglieder ständiger Organe durch den Rat gewählt wurden (Art. 10 und 75). Den Wahlvorschlägen des Büros wurde im Rat bisher kaum je widersprochen. Auf diese doch recht aufwendige Prozedur kann ohne Einbusse der Rechte der Ratsmitglieder verzichtet werden, indem jedem Mitglied des Rates das Recht eingeräumt wird, eine erfolgte Wahl innert dreier Tage zu bestreiten. In diesem Fall entscheidet der Rat.

Die "regelmässige Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen" (Art. 10 Abs. 2 Bst. b) durch die ständigen Kommissionen setzt voraus, dass ihnen solche Sachbereiche zugewiesen werden. Gemäss der *neuen Ziffer 6* nimmt das Büro in Absprache mit den Kommissionspräsidenten die Abgrenzung zwischen den

Sachbereichen der einzelnen Kommissionen vor. Ein Vorschlag für die nötige Feinzuteilung findet sich in Anhang 1.

Wesentliche Neuerungen sind bei der Geschäftszuteilung gemäss der neuen Ziffer 7 zu beachten:

- Diese erfolgt *nach Anhören der Kommissionspräsidenten*. Es wird davon ausgegangen, dass ständige Kommissionen und ihre Sekretariate künftig den Gang eines Geschäftes bereits in der vorparlamentarischen Phase beobachtet haben (vgl. Art. 10 Abs. 2 Bst. b) und daher am besten beurteilen können, ob ein Geschäft ganz oder teilweise in ihren Zuständigkeitsbereich fällt, welcher Zeitbedarf für die Vorberatung angenommen werden muss und ob allenfalls wegen voraussichtlicher Ueberlastung der Kommission eine Spezialkommission eingesetzt werden sollte. Interessieren sich mehrere Kommissionen für ein Geschäft, so kann das Büro eine federführende Kommission bestimmen und die anderen als mitberichtende Kommissionen einsetzen (vgl. Art. 10 Abs. 3). - Die Anhörung kann in der Praxis durch die Parlamentsdienste in Form eines schriftlichen Konsultationsverfahrens durchgeführt werden.

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

In Absatz 1 werden alle ständigen Kommissionen aufgezählt, in Absatz 2 werden die Aufgaben der ständigen Legislativkommissionen festgelegt (siehe dazu Ziff. 241). Die Rechte und Pflichten der beiden Kontrollkommissionen sind in den Artikeln 47^{ter} und 48 GVG definiert; im weiteren sei auf die in Artikel 47 und 47^{bis} GVG verankerten, für alle Kommissionen geltenden Auskunftsrechte gegenüber Bundesrat und Verwaltung verwiesen.

Die *Aufgaben der ständigen Legislativkommissionen*, namentlich der unter Buchstabe b festgehaltene Auftrag zur Verfolgung der gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen in ihren Sachbereichen, werden oben unter Ziffer 241 (Stärkung der Gesetzgebungs- und Initiativfunktion des Parlamentes) ausführlich erläutert.

Zwischen den ständigen Legislativkommissionen und den Kontrollkommissionen können sich Abgrenzungsprobleme ergeben. Wichtig ist daher der unter Buchstabe d nachdrücklich hervorgehobene Koordinationsauftrag. Die Optik der beiden Kommissionstypen ist zwar verschieden: Legislativkommissionen nehmen aus einer legislativen Optik implizit eine Kontrollfunktion wahr, indem sie fragen, ob geltendes Recht beibehalten, geändert oder aufgehoben werden soll, während die Kontrollkommissionen nach einheitlichen systematischen Kriterien die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit der Bundesverwaltung prüfen. Wichtig ist, dass die jeweils zuständige Kommission über Feststellungen einer anderen Kommission, die ihren Wirkungskreis betreffen, sofort informiert wird, was in der Praxis am zweckmässigsten auf der Ebene der Kommissionssekretariate institutionalisiert wird.

Es versteht sich von selbst, dass zahlreiche Möglichkeiten der *Aufteilung der Sachbereiche auf die ständigen Legislativkommissionen* denkbar sind. Der vorliegende Vor-

schlag versucht, aus Gründen der Kontinuität den Besitzstand der bereits bestehenden ständigen Kommissionen möglichst wenig zu verändern. Im weiteren werden verhältnismässig weite Sachbereiche festgelegt, was eine möglichst gleichmässige Auslastung der einzelnen Kommissionen erleichtert. Die Geschäfte der laufenden 43. Legislaturperiode wurden versuchsweise nach dem vorgeschlagenen neuen Kommissionensystem verteilt, um die Praktikabilität des Systems zu testen.

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

Bemerkungen zu den einzelnen ständigen Legislativkommissionen:

- *Bisherige Ziffer 3:* Die bisherige *Petitions- und Gewährleistungskommission* (PGK) lässt sich in ein Kommissionensystem nicht einbauen, das nach den verschiedenen parlamentarischen Funktionen klar unterscheidet und auf eine thematische Spezialisierung im Legislativbereich abzielt. Die legislativen Aufgaben im "Justiz- und Rechtswesen" kann die PGK allein angesichts der Weite dieses Bereiches unmöglich vollständig übernehmen. Diese Aufgaben werden auf die Kommission für Rechtsfragen und die Staatspolitische Kommission aufgeteilt. Bei der Petitionsprüfung ist zwar die spezifische funktionale Kompetenz ähnlich zu werten wie die jeweilige sachliche Kompetenz einer vorberatenden Kommission. Eine nur noch mit der Petitionsprüfung und der Gewährleistung von Kantonsverfassungen beauftragte Kommission wäre aber zu wenig ausgelastet; Petitionen sollen daher der sachlich zuständigen Kommission (Art. 37), die Gewährleistung von Kantonsverfassungen der Staatspolitischen Kommission zugewiesen werden.
- *Neue Ziffer 3, bisherige Ziffern 4 und 7:* Die *Aussenpolitische Kommission* soll neu eine integrierte Gesamt-

schau der Aussenpolitik und der Aussenwirtschaftspolitik ermöglichen (vgl. Ziff. 34 des Berichtes der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 654). Für die Aussenwirtschaft war bisher eine eigene Aussenwirtschaftskommission zuständig.

- *Neue Ziffer 4:* Die neue Bezeichnung "*Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur*" deckt den Themenbereich der Kommission besser ab, ohne ihren bisherigen Aufgabenbereich wesentlich zu ändern.
- *Neue Ziffern 5 und 6:* Die Analyse der Geschäfte der laufenden Legislaturperiode zeigt, dass eine *Energiekommission*, wie sie heute im Nationalrat besteht - auch wenn ihr alle wichtigen Geschäfte zugewiesen würden - nicht hinlänglich konstant ausgelastet wäre. Durch die Aufteilung der bisherigen *Kommission für Gesundheit und Umwelt* kann eine gleichmässige Arbeitsverteilung erreicht werden, indem die Umweltfragen mit der Energie- und Raumplanungspolitik (*Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie*) und die Gesundheits- mit der Sozialpolitik (*Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit*) zusammengelegt werden.
- *Neue Ziffer 7:* Die Neubenennung der *Militärkommission* als *Sicherheitspolitische Kommission* soll zum Ausdruck bringen, dass sich die Kommission nicht nur mit den rein militärischen Aspekten der Landesverteidigung beschäftigt.
- *Neue Ziffer 8:* Die bisherige *Verkehrskommission* wird leicht erweitert zu einer *Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen*.
- *Neue Ziffer 9:* Die neue *Kommission für Wirtschaft und Abgaben* beschäftigt sich mit dem bisher nicht durch eine ständige Kommission abgedeckten Bereich der Binnenwirtschaft.

- *Neue Ziffer 10*: Der neuen *Staatspolitischen Kommission* (Commission des institutions politiques) werden die meisten Sachbereiche zugeteilt, die unter Ziffer 1 der Allgemeinen Systematik des Bundesrechts ("Staat - Volk - Behörden") fallen, namentlich die Organisation der Bundesbehörden, die Volksrechte, die Ausländer- und Asylfragen. Auch die Fragen der Massenmedien lassen sich hier zuordnen.
- *Neue Ziffer 11*: Die *Kommission für Rechtsfragen* betreut den Bereich der Ziffern 2 und 3 der Allgemeinen Systematik des Bundesrechts: ZGB, OR und SchKG (sofern nicht wirtschaftliche Aspekte überwiegen), StGB, Rechtspflege, Datenschutz, Urheberrecht, usw.
- *Neue Ziffer 12*: Auch im Ständerat sollte eine *Kommission für öffentliche Bauten* geschaffen werden. Sie hat die Aufgabe, technisch-wirtschaftliche Fragen im Zusammenhang mit Bundesbauten und Landerwerben sowie Bundesbeiträgen an Bauvorhaben zu prüfen. Sie wird deutlich weniger belastet sein als die übrigen ständigen Kommissionen. Dem ist Rechnung zu tragen durch die geringere Mitgliederzahl (fünf Mitglieder gemäss Art. 10 Abs. 4).

Art. 10 Abs. 3 (vgl. Ziff. 243)

Das Büro wird sachbereichübergreifende Geschäfte vor allem dann mehreren Kommissionen zuweisen, wenn sich im Rahmen der Anhörung zur Geschäftszuteilung (Art. 6 Abs. 7) mehrere Kommissionen für ein Geschäft interessieren. Das Verfahren ist fakultativ; muss ein Geschäft z.B. besonders dringlich behandelt werden, so dürfte davon abzu-
sehen sein. Generell muss vermieden werden, dass analog zu den heute üblichen Praktiken in der Bundesverwaltung ein schwerfälliges, bürokratisches Mitberichtsverfahren etabliert wird. Mitberichte brauchen nicht schriftlich erstattet zu werden; am sinnvollsten dürfte in vielen Fällen die Durchführung gemeinsamer Sitzungen von Subkommissionen der zuständigen Kommissionen sein.

Das Verfahren dürfte vor allem dort angewendet werden, wo ständige Kommissionen besonders enge Berührungspunkte haben, z.B. zwischen der Kommission für Rechtsfragen und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (Beispiel: 88.066 Bäuerliches Bodenrecht) oder der Aussenpolitischen Kommission und der Sicherheitspolitischen Kommission (Beispiel: 90.061 Sicherheitspolitischer Bericht). Bei der Festlegung des Jahresplanes der Kommissionssitzungen (vgl. Art. 13) kann darauf insofern Rücksicht genommen werden, dass solche Kommissionen parallel tagen. Ferner wird die Kommission für öffentliche Bauten wohl vorwiegend als mitberichtende Kommission eingesetzt werden.

Art. 10 Abs. 4

Als Grund für die Festlegung einer gegenüber den anderen Kommissionen erhöhten Zahl von 13 Mitgliedern für die beiden Kontrollkommissionen wurde bei der letzten Revision des Geschäftsreglementes deren "grosser und kontinuierlicher Arbeitsaufwand" sowie deren Unterteilung in Sektionen angegeben. Diese beiden Gründe gelten nun auch für die anderen ständigen Kommissionen mit Ausnahme der Kommission für öffentliche Bauten.

In den elf wichtigen ständigen Kommissionen sind so 143 Kommissionssitze zu vergeben. Die meisten Ratsmitglieder werden drei Mandate, einige wenige vier Mandate übernehmen können.

Art. 10 Abs. 5

Damit wird eine Bestimmung des bisherigen Rechtes übernommen, die vor allem ermöglichen soll, an einem bestimmten Geschäft besonders interessierte Vertreter einer in einer ständigen Kommission nicht vertretenen Interessengruppe oder Region zur Vorberatung eines einzelnen Geschäftes der Kommission beizufügen (Beispiel: Erweiterung

der Verkehrskommission zur Vorberatung der "Neuen Eisenbahn-Alpentransversale" (90.040)).

Art. 10 Abs. 6

Die Kommission beantragt, im Ständerat anders als im Nationalrat (vgl. Bericht der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, BBl 1991 III 641, 721) an einer Amtszeitbeschränkung für Kommissionsmitglieder festzuhalten. Die Kommission sieht die Gefahr, dass eine unbegrenzte Amtsdauer die nötige "Blutauffrischung" in den Kommissionen behindert, dass bei langjährigen Kommissionsmitgliedern eine gewisse Amtsmüdigkeit eintreten kann und dass diese unter Umständen im Laufe der Jahre nicht mehr die nötige Distanz zu der denselben Sachbereich bearbeitenden Bundesverwaltung aufbringen können.

Die Minderheit der Kommission beantragt, die heute geltende Regelung mit einer maximal sechsjährigen Amtsdauer beizubehalten. Die Mehrheit spricht sich demgegenüber für maximal zwei vierjährige Amtsdauern, also für eine Amtszeitbeschränkung auf acht Jahre aus. Voraussetzung dieser leichten Verlängerung der heutigen maximalen Amtsdauer ist die in der Vorlage 90.228 vorgeschlagene Streichung von Artikel 8^{sexies} Absatz 2 des Geschäftsverkehrsgesetzes.

Als Ausnahme soll für die Mitglieder der Delegation beim Europarat, die gemäss der vorgeschlagenen Aenderung des Bundesbeschlusses über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat (90.228, Vorlage C.) zugleich Mitglieder der Aussenpolitischen Kommission sein müssen, keine Amtszeitbeschränkung gelten. Damit wird dem Anliegen dieser Delegation Rechnung getragen, die mit Schreiben vom 1. Februar 1991 auf den Missstand aufmerksam gemacht hat, dass sie als einzige von dreissig Delegationen der Parlamentarischen Versammlung des Europarates einer Amtszeitbeschränkung unterliegt. Die Folge davon ist, dass ihre Mitglieder bisher bei der Besetzung von wichti-

gen Funktionen im Rahmen des Europarates gegenüber allen anderen Delegationen stark benachteiligt waren.

Art. 10a (neu)

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

Die Geschäftslast der ständigen Kommissionen wird in vielen Fällen durch die Einsetzung von Subkommissionen besser zu bewältigen sein. Jede ständige Kommission wird die ihren Bedürfnissen angepasste Arbeitsorganisation selbst finden müssen. Denkbar sind zwei Typen von Subkommissionen: zur Vorberatung einzelner Geschäfte (oder von Teilen einzelner Vorlagen) eingesetzte nichtständige Subkommissionen oder *ständige Subkommissionen*, die Teilbereiche des Aufgabenkreises einer ständigen Kommission permanent betreuen, wie dies heute schon bei den Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen üblich ist.

Angesichts der besonderen Bedeutung der europäischen Integration soll die Einsetzung einer *Subkommission für Europafragen* im Rahmen der Aussenpolitischen Kommission ausdrücklich vorgesehen werden (vgl. Ziff. 342 des Berichtes der Kommission des Nationalrates vom 16. Mai 1991, 90.228 Parlamentsreform, BBl 1991 III 656).

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

boten, dass mehrheitsfähige Kommissionsanträge ins Plenum gelangen.

Mitberichtende Kommissionen (vgl. Art. 10 Abs. 3) werden zweckmässigerweise häufig Subkommissionen einsetzen; zur Vereinfachung dieses Verfahrens sollen die Subkommissionen - wenn sie durch ihre Gesamtkommission dazu ermächtigt werden - direkt an die federführende Kommission Antrag stellen dürfen. Ein solches Vorgehen ist vor allem angezeigt bei der Durchführung gemeinsamer Sitzungen von Subkommissionen aus zwei oder mehreren ständigen Kommissionen, die sachbereichübergreifende Geschäfte vorberaten.

Art. 11

Die Einsetzung von nichtständigen Kommissionen wird nicht völlig zu vermeiden sein; sie sollen aber zum Ausnahmefall werden, was die neue Bezeichnung "Spezialkommission" zum Ausdruck bringt. Als Kriterium für die Bildung einer Spezialkommission ist vor allem die Ueberlastung einer ständigen Kommission denkbar; diese kann eintreten, wenn ein Geschäft derart komplex und weitläufig ist, dass die ständige Kommission während längerer Zeit keine anderen Geschäfte mehr behandeln könnte. Denkbar ist auch eine zeitlich begrenzte zufällige Häufung von Geschäften im Sachbereich einer ständigen Kommission, die zur Einsetzung von Spezialkommissionen veranlasst.

Ein Sonderfall bildet die Kommission zur Vorberatung der Legislaturplanung, die naturgemäss eine Spezialkommission sein muss.

Art. 12

Am bisherigen System der Vertretungen, wonach Kommissionsmitglieder sich an einzelnen Sitzungen vertreten lassen können, soll festgehalten werden. Die im Nationalrat neu vorgesehene Einführung von ständigen Suppleanten ist im Ständerat wegen seiner geringen Mitgliederzahl und der daraus folgenden grösseren Arbeitslast und geringeren zeitlichen Disponibilität seiner Mitglieder nicht praktikabel. Es kann nicht erwartet werden, dass sich ein Mitglied von drei oder sogar vier ständigen Kommissionen noch zusätzlich als Suppleant die Daten von weiteren zwei bis drei Kommissionen freihält. Da immer zwei ständige Kommissionen parallel tagen, kann ohnehin niemand mehr als fünf oder maximal sechs Mandate in ständigen Kommissionen übernehmen.

In Analogie zu Artikel 39, der eine Teilnahmepflicht für die Sitzungen des Rates stipuliert, soll neu in Absatz 1 auch eine Pflicht zur Teilnahme an Kommissionssitzungen verankert werden.

Art. 13 (vgl. Ziff. 245)

Die weitgehende Konzentration der Kommissionsarbeiten auf ständige Kommissionen ist die Voraussetzung für eine bessere zeitliche Planung der Kommissionssitzungen. Wie das Büro heute schon jeweils im Spätsommer eine Planung der Daten der Sessionen, Wahlfeiern, Bürositzungen usw. des nächsten Jahres vornimmt, so wird es bestimmte Daten für die Sitzungen der ständigen Kommissionen reservieren können (Modell in Anhang 2). Bei der vorgesehenen Anzahl von ständigen Kommissionen wird z.B. jede in jedem Quartal zwei Kommissionssitzungen von zweieinhalb Tagen Dauer abhalten können. Es bleibt genügend Reserve für Sondersessionen, Sitzungen von Spezialkommissionen und allfällige zusätzlich nötige Sitzungen von ständigen Kommissionen. Es müssen immer zwei ständige Kommissionen parallel tagen - vorzugsweise immer dieselben, damit klar ist, welchen

Kommissionen man nicht gleichzeitig angehören kann. Parallele Sitzungen werden zudem möglichst für diejenigen Kommissionen vorgesehen, deren Sachbereiche sich am meisten berühren. Dadurch wird die Durchführung gemeinsamer Subkommissionssitzungen zur Vorberatung sachbereichübergreifender Geschäfte erleichtert (vgl. Art. 10 Abs. 2).

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

Art. 13a

Voraussetzung für das gegenseitige Verständnis zwischen den verschiedenen Regionen unseres Landes sind gute Kenntnisse der Amtssprachen. Auch wenn diese Kenntnisse in der Regel im Parlament vorhanden sind, so fällt es doch sehr schwer, längeren und anspruchsvollen Diskussionen oder hochspezialisierten Referaten von Experten zu folgen, wenn weitgehend in einer Sprache gesprochen wird, die nicht die eigene Muttersprache ist. Naturgemäß befinden sich vor allem die Vertreter sprachlicher Minderheiten häufig in dieser Situation und sind daher gegenüber ihren deutschsprachigen Kollegen benachteiligt. Andererseits haben auch die meisten deutschsprachigen Ratsmitglieder Schwierigkeiten, wenn ihnen zum Beispiel komplexe Sachverhalte von französischsprachigen Experten aus Verwaltung oder Wissenschaft erklärt werden. In solchen Situationen ist eine Simultanübersetzung notwendig, damit alle Kommissionsmitglieder für ihre Entscheidungsfindung von denselben Informationen ausgehen können. Im Gegensatz zu den Beschlüssen, die der Nationalrat in der ersten Lesung der Revision seines Reglementes für seine Kommissionen getroffen hat, möchte die Kommission aber nicht obligatorisch alle ständerätlichen Kommissionsverhandlungen simultan übersetzen lassen. Dies soll nur bei Bedarf - das heisst, wenn ein Kommissionsmitglied dies verlangt - geschehen.

Art. 16

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

Art. 18

Bisher haben die Kommissionen nur ausnahmsweise schriftlich berichtet, vor allem über unbestrittene und einfache Geschäfte. Die vorgeschlagene Aenderung soll ermöglichen, in Zukunft vermehrt schriftliche Kommissionsberichte zu unterbreiten, ohne aber eine solche schriftliche Berichterstattung als Regelfall vorzuschreiben, wie dies der Nationalrat in seiner Reglementsrevision vorsieht. Rechtzeitig unterbreitete schriftliche Berichte ermöglichen insbesondere eine bessere Vorbereitung der Ratsgeschäfte für die Ratsmitglieder, die nicht der vorberatenden Kommission angehörten. Der verbindlichere Charakter schriftlicher Berichte kann zudem auch für die spätere Gesetzesauslegung von Nutzen sein.

Art. 37

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

Art. 75

Vgl. Art. 6.

Uebergangsbestimmung

Beim Uebergang vom alten zum neuen Kommissionensystem stellt sich eine ganze Reihe von Problemen. Die vorgeschlagene Regelung erlaubt dem Büro, eine jedem einzelnen Fall adäquate Lösung zu finden. Die Geschäfte bisheriger ständiger Kommissionen werden in der Regel auf die neuen ständigen Kommissionen verteilt, was bei denjenigen Kommissionen keine Probleme aufwirft, deren Aufgabenkreis sich nicht oder wenig ändert. Dort, wo sich der Aufgabenkreis erheblich verändert hat und zudem wenig personelle Kontinuität zwischen der bisherigen Kommission und der neu für ein bestimmtes Geschäft sachlich zuständigen Kom-

mission besteht, könnte die alte Kommission als Spezialkommission eingesetzt werden, die das angefangene Geschäft zu Ende behandelt. Nichtständige Kommissionen nach altem Recht, die mitten in der Beratung eines Geschäftes stehen, dürften als Spezialkommissionen übernommen werden. Falls die Beratung noch nicht aufgenommen wurde, kann ein solches Geschäft allerdings auch einer neuen ständigen Kommission zugewiesen werden.

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

Zuteilung der Arbeitsbereiche an die ständigen Kommissionen

1. Kontrollkommissionen

Finanzkommission

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

Geschäftsprüfungskommission

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

2. Ständige Legislativkommissionen: mögliche Zuteilung
der Sachbereiche

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

Aussenpolitische Kommission (APK)

Aussenpolitik

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

Aussenwirtschaftspolitik

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

Staatspolitische Kommission (SPK)

Bundesbehörden (ohne Bundesgericht)

Bund und Kantone

Gewährleistung der kantonalen Verfassungen

Politische Rechte

Bürgerrecht
Ausländerfragen
Asylwesen
Staat und Kirche
Medien

Kommission für Rechtsfragen (RK)

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

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK)

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

Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK)

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

Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK)

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

Wasserwirtschaft
Energie und Energieversorgung
Forstwesen, Jagd, Fischerei

Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK)

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

Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF)

Verkehr
Post- und Fernmeldeverkehr

Sicherheitspolitische Kommission (SiK)

Militärische Verteidigung
Zivilschutz
Wirtschaftliche Verteidigung
Friedens- und Sicherheitspolitik
Zivildienst
Kriegsmaterialexporte

Kommission für öffentliche Bauten (KÖB)

Bauten (Bundesbauten, Bautechnik, Baufragen)

Modell eines Jahresplanes für Sitzungen ständiger Kommissionen¹
(Abkürzungen: siehe Anhang 1)

Jahresplan 1991

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

¹Die Zusammenstellung beruht auf der Idee, thematisch verwandte Kommissionen gleichzeitig tagen zu lassen (vgl. Bericht Ziff. 3, Kommentar zu Art. 10 Abs. 3 GRS). Es wäre auch denkbar umgekehrt vorzugehen und die Sitzungsdaten thematisch verwandter Kommissionen an verschiedenen Tagen festzulegen, damit Parlamentsmitglieder mit entsprechenden Interessen in beiden Kommissionen teilnehmen können.

<u>Woche</u>	<u>Mo. - Mi. mittag</u>	<u>Mi. mittag - Fr.</u>
23	Sommeression	
24	"	
25	"	
26	Reserve	GPK + FK
27	SiK + AAK	SPK + WBK
28	keine Sitzungen	
29	"	
30	"	
31	"	
32	UREK + KVF	WAK + RK
33	SGK	SiK + AAK
34	SPK + WBK	GPK + FK
35	UREK + KVF	WAK + RK
36	SGK	KÖB (Fr. Fraktionen)
37	Reserve	
38	Herbstsession	
39	(Europarat 18. - 26. 9.) Herbstsession	
40	"	
41	Reserve	GPK + FK
42	SiK + AAK	SPK + WBK
43	UREK + KVF	WAK + RK
44	SGK	SiK + AAK
45	GPK + FK	SPK + WBK
46	UREK + KVF	WAK + RK
47	SGK	KÖB (Fr. Fraktionen)
48	Wintersession	
49	"	
50	"	

Geltendes Recht

(Fussnoten der SR wurden weggelassen)

Geschäftsreglement des Ständerates

vom 24. September 1986

2. Kapitel: Büro

Art. 5 Wahl

¹ Der Rat wählt bei Beginn der Wintersession aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten, zwei Stimmzähler und einen Ersatzstimmzähler; sie bilden das Büro.

² Wird das Amt des Präsidenten vor Beginn der Sommersession frei, so findet eine Neuwahl statt. Scheiden andere Mitglieder aus dem Büro aus, so werden sie in jedem Fall ersetzt.

³ Präsident und Vizepräsident können nicht aus den Abgeordneten des Kantons gewählt werden, denen der Präsident des letzten Amtsjahrs angehörte.

⁴ Abgeordnete des gleichen Kantons können nicht während zweier unmittelbar aufeinanderfolgender Jahre das Amt des Vizepräsidenten bekleiden (Art. 82 BV¹⁾).

Anträge der Kommission des Ständerates

vom 14. August 1991

Geschäftsreglement des Ständerates

Änderung vom

Der Ständerat,

gestützt auf Artikel 8^{bis} des Geschäftsverkehrsgesetzes¹⁾,
nach Prüfung einer parlamentarischen Initiative,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission des Ständerates vom 14. August
1991²⁾,

beschliesst:

I

Das Geschäftsreglement des Ständerates vom 24. September 1986³⁾ wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 und 2^{bis}

Mehrheit

¹ Der Rat wählt bei Beginn der Wintersession aus seiner Mitte einen Präsidenten, einen Vizepräsidenten, zwei Stimmzähler und drei Ersatzstimmzähler; sie bilden das Büro.

Minderheit

(Küchler, Cottier, Schiesser, Ziegler)

¹ *Geltender Text*

^{2bis} Falls ein Mitglied des Büros längere Zeit nicht an den Sitzungen des Büros teilnehmen kann, wählt der Rat einen Vertreter.

¹⁾ SR 171.11

²⁾ BBl 1991 IV 358

³⁾ SR 171.14

Art. 6 Aufgaben

Das Büro hat folgende Aufgaben:

1. Es legt den Beginn, die Dauer und das Programm der Sessionen fest und stellt dem Rat Antrag auf allfällige Sondersessionen.
2. Es berät über Fragen der Organisation und des Verfahrens sowie über parlamentarische Vorstösse, die ratseigene Angelegenheiten betreffen und stellt dem Rat Antrag.
3. Es bestimmt den Sekretär und den Übersetzer des Rates.
4. Es vertritt den Ständerat in der Koordinationskonferenz.

Art. 7 Präsident

¹ Der Präsident leitet die Verhandlungen des Rates. Er wacht über die Befolgung des Reglementes und über die Ordnung in den Sitzungen.

² Bei Wahlen und Abstimmungen im Büro stimmt der Präsident mit. Bei Stimmgleichheit gibt er den Stichentscheid.

³ Er vertritt den Rat nach aussen und führt den Verkehr mit dem Nationalrat und mit dem Bundesrat.

⁴ Er sorgt für die Erledigung der Geschäfte zwischen den Sessionen und übt die Aufsicht aus über den Sekretär und den Übersetzer sowie zusammen mit dem Präsidenten des Nationalrates über die Parlamentsdienste.

⁵ Vorbehalten sind die Aufgaben des Präsidenten nach Bundesgesetz vom 26. März 1934¹⁾ über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft und in der Vereinigten Bundesversammlung.

3. Kapitel: Kommissionen**1. Abschnitt: Bestellung der Kommissionen****Art. 10 Ständige Kommissionen**

¹ Der Rat wählt folgende ständige Kommissionen und ihre Präsidenten:

1. Finanzkommission
2. Geschäftsprüfungskommission

Art. 6 Aufgaben

Das Büro hat folgende Aufgaben:

1. Es plant das Programm der Sessionen.
2. Es berät über Fragen der Organisation und des Verfahrens sowie über parlamentarische Vorstösse, die ratseigene Angelegenheiten betreffen, und stellt dem Rat Antrag.
3. Es bestimmt den Sekretär und weitere Mitarbeiter des Ratssekretariates.
4. Es vertritt die Interessen des Rates in der Koordinationskonferenz und gegen aussen.
5. (*neu*) Es wählt die Präsidenten, Vizepräsidenten und Mitglieder der Kommissionen und Delegationen sowie die Mitglieder des Ständerates in den gemeinsamen Kommissionen beider Räte (Begnadigungskommission, Redaktionskommission) und in den ständigen Delegationen bei internationalen Organisationen. Jedes Ratsmitglied kann eine Wahl innert drei Tagen bestreiten. In diesem Fall entscheidet der Rat.
6. (*neu*) Es bestimmt nach Anhören der Kommissionspräsidenten die Sachbereiche der ständigen Kommissionen.
7. (*neu*) Es weist den Kommissionen nach Anhören der Kommissionspräsidenten die Geschäfte zur Vorberatung zu und setzt ihnen dafür eine Frist.

Art. 7 Abs. 3 und 4

³ Er vertritt mit Unterstützung der anderen Mitglieder des Büros den Rat nach aussen

⁴ ... Aufsicht aus über das Ratssekretariat ...

Art. 10 Ständige Kommissionen

¹ Es werden folgende ständige Kommissionen gebildet:

1. Finanzkommission
2. Geschäftsprüfungskommission

3. Petitions- und Gewährleistungskommission
4. Aussenwirtschaftskommission
5. Kommission für Gesundheit und Umwelt
6. Verkehrskommission
7. Kommission für auswärtige Angelegenheiten
8. Militärkommission
9. Kommission für Wissenschaft und Forschung

² Die Geschäftsprüfungs- und die Finanzkommission bestehen aus 13, die Petitions- und Gewährleistungskommission aus 9, alle anderen ständigen Kommissionen aus 11 Mitgliedern.

³ Der Rat kann für besondere Geschäfte die ständigen Kommissionen erweitern.

⁴ Er bestimmt ferner die Mitglieder des Ständerates in den gemeinsamen Kommissionen der beiden Räte (Begnadigungskommission, Dokumentationskommission, Redaktionskommission) und in den ständigen Delegationen bei internationalen Organisationen.

⁵ Kein Mitglied des Rates darf einer ständigen Kommission länger als sechs Jahre ununterbrochen angehören. Der Rat kann in Ausnahmefällen die Mitgliedschaft verlängern.

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

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

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

³ Das Büro kann bei sachbereichübergreifenden Geschäften weitere ständige Kommissionen zum Mitbericht einladen.

⁴ Die Kommission für öffentliche Bauten hat 5, alle anderen ständigen Kommissionen haben 13 Mitglieder.

⁵ Das Büro kann nach Anhörung der betroffenen Kommissionspräsidenten ständige Kommissionen zur Vorberatung einzelner Geschäfte erweitern.

Mehrheit

⁶ Die Amtsdauer der Kommissionsmitglieder beträgt vier Jahre. Einmalige Wiederwahl ist möglich. Die Amtsdauerbeschränkung gilt nicht für die Mitglieder der Aussenpolitischen Kommission, die der Delegation der Bundesversammlung beim Europarat angehören.

Minderheit

(Cottier, Jagmetti, Kuchler, Reymond, Roth, Uhlmann)

⁶ Die Mitgliedschaft in einer ständigen Kommission ist auf sechs Jahre beschränkt. Nach seinem Ausscheiden kann ein Mitglied frühestens nach zwei Jahren wieder gewählt werden. Das Büro kann in Ausnahmefällen die Mitgliedschaft verlängern. Die Amtsdauerbeschränkung gilt nicht für die Mitglieder der Aussenpolitischen Kommission, die der Delegation der Bundesversammlung beim Europarat angehören.

Art. 11 Nichtständige Kommissionen

Das Büro wählt die nichtständigen Kommissionen und ihre Präsidenten und bestimmt die Mitglieder des Ständerates in den Delegationen für Konferenzen und Besuche im In- und Ausland.

Art. 12 Vertretung

¹ Die Mitglieder ständiger und nichtständiger Kommissionen können sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen.

² Der Vertretene orientiert ohne Verzug das Generalsekretariat und übergibt dem Vertreter die Geschäftsakten.

³ Falls ein Mitglied des Büros längere Zeit nicht an den Sitzungen des Büros teilnehmen kann, wählt der Rat einen Vertreter.

2. Abschnitt: Tätigkeit der Kommissionen

Art. 13 Sitzungen

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

² Die Kommissionssitzungen finden in der Regel im Parlamentsgebäude und für kleinere Gegenstände während der Session statt.

⁷ Die Amtsdauer für Kommissionspräsidenten und -vizepräsidenten beträgt zwei Jahre. Sie können in die gleiche Funktion nicht wiedergewählt werden.

Art. 10a Subkommissionen (neu)

¹ Jede Kommission kann für dauernde Aufgaben oder zur Vorprüfung einzelner Geschäfte in ihrem Sachbereich Subkommissionen einsetzen. Für die Vorbera- tung von sachbereichübergreifenden Geschäften (Art. 10 Abs. 3) können die be- troffenen Kommissionen gemeinsame Subkommissionen einsetzen.

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

³ Subkommissionen unterbreiten ihrer Gesamtkommission Bericht und Antrag. Eine nach Artikel 10 Absatz 3 zum Mitbericht eingeladene Kommission kann die Subkommission zu direkter Berichterstattung und Antragstellung an die fe- derführende Kommission beauftragen.

Art. 11 Spezialkommissionen

In Ausnahmefällen kann das Büro eine Spezialkommission bestellen. Es hört den Präsidenten der zuständigen Kommission vorher an.

Art. 12 Teilnahmepflicht und Vertretung

¹ Kommissionsmitglieder sind zur Teilnahme an allen Kommissionssitzungen verpflichtet.

² Kommissionsmitglieder können sich für eine einzelne Sitzung vertreten lassen.

³ Der Vertretene orientiert ohne Verzug das Zentrale Sekretariat, das dem Ver- treter die Sitzungsunterlagen zustellt.

⁴ Bei Abwesenheit des Präsidenten wird dieser durch den Vizepräsidenten ver- treten.

Art. 13 Abs. 1

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

Art. 13a Übersetzung der Beratungen (neu)

Wenn ein Kommissionsmitglied es verlangt, werden die Kommissionsberatun- gen ins Deutsche, Französische oder Italienische übersetzt.

Art. 15 Sekretariatsarbeiten

¹ Die Kommissionen können Sekretäre, Protokollführer und Übersetzer beiziehen.

² Diese Hilfskräfte werden, soweit sie in den Parlamentsdiensten fehlen, von den Departementen zur Verfügung gestellt. Im Einvernehmen mit dem Kommissionspräsidenten können Aussenstehende beigezogen werden.

³ Nach der Sitzung übermittelt die Kommission dem Generalsekretariat sofort ihre Anträge (Mehrheits- und Minderheitsanträge) zur Vervielfältigung. Die Anträge werden den Ratsmitgliedern frühzeitig vor der Verhandlung zugestellt.

Art. 16 Vertraulichkeit der Sitzungen

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

Art. 18 Berichterstattung

¹ Die Kommissionen berichten dem Rat in der Regel mündlich über ihre Verhandlungen und begründen ihre Anträge. Sie bestimmen einen oder mehrere Berichterstatter und teilen dem Generalsekretariat mit, wann sie zur Berichterstattung bereit sind.

² Die Kommissionen können die mündliche Berichterstattung durch einen schriftlichen Bericht ergänzen, wenn ihre Anträge wesentlich vom Entwurf des Bundesrates oder von den Beschlüssen des Nationalrates abweichen.

³ Die Kommissionen können über unbestrittene und einfache Geschäfte schriftlich berichten. Ein schriftlicher Bericht ist erforderlich für Geschäfte, zu denen die Ratsmitglieder keine andere amtliche Unterlage erhalten (z. B. bei Standesinitiativen oder Petitionen).

⁴ Schriftliche Berichte sind den Ratsmitgliedern frühzeitig vor der Verhandlung zuzustellen.

3. Abschnitt: Kommissionsprotokolle und Unterlagen**Art. 20 Verwendung der Protokolle und Unterlagen**

¹ Die Kommissionsprotokolle gehen an die Kommissionsmitglieder, den Präsidenten der nationalrätlichen Kommission, die Verwaltung, den Generalsekretär und den Chef des Dokumentationsdienstes. Sie werden auf Wunsch den Ratspräsidenten und den Mitgliedern der nationalrätlichen Kommission zugestellt. Aussenstehende, die an einer Sitzung mitwirken, erhalten auf Wunsch einen Auszug über ihren Beitrag.

Art. 15 Abs. 3 erster Satz

³ ... dem Zentralen Sekretariat ...

Art. 16 Abs. 2 (neu)

² Kommissionen können beschliessen, die Anhörung von Interessenvertretern und Experten öffentlich durchzuführen.

Art. 18 Abs. 1

¹ Die Kommissionen berichten dem Rat schriftlich oder mündlich über ihre Verhandlungen und begründen ihre Anträge. Sie bestimmen einen oder mehrere Berichterstatter und teilen dem Ratssekretariat mit, wann sie zur Berichterstattung bereit sind.

Art. 20 Abs. 1 erster Satz

¹ ... und den Chef der Dokumentationszentrale. ...

² Die Protokolle der Verhandlungen über rechtsetzende Erlasse sind für die Mitglieder beider Räte und die Fraktionssekretäre zur Einsicht offen und stehen nach der Schlussabstimmung, gegebenenfalls nach Ablauf der Referendumsfrist oder der Volksabstimmung für wissenschaftliche Untersuchungen und für die Rechtsanwendung zur Verfügung. Im übrigen kann der Kommissionspräsident, unter Vorbehalt von Geheimhaltungspflichten, jedem Mitglied beider Räte und, wenn keine wichtigen Gründe entgegenstehen, Dritten in die Protokolle seiner Kommission Einsicht gewähren. Nötigenfalls hört er das beteiligte Departement an.

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

⁴ Die Bestimmungen über die Verwendung der Protokolle gelten sinngemäss für die Unterlagen der Kommission.

Art. 26 Einreichung und Rückzug

¹ Vorstösse werden dem Präsidenten schriftlich und unterzeichnet eingereicht. Er bringt sie dem Rat und dem Bundesrat zur Kenntnis.

² Vorstösse können von mehreren Ratsmitgliedern unterzeichnet sein. Der Erstunterzeichner gilt als Urheber.

³ Vorstösse von Kommissionen und von Kommissionsminderheiten werden dem Generalsekretariat unmittelbar nach der Kommissionssitzung eingereicht. Sie werden dem Bundesrat unverzüglich übermittelt.

⁴ Vorstösse zu Angelegenheiten des Rates gehen an das Büro.

⁵ Vorstösse können vom Urheber jederzeit ohne Zustimmung der Mitunterzeichner zurückgezogen werden.

6. Abschnitt: Petitionen, Gesuche und Beschwerden

Art. 37

¹ Petitionen gehen zur Vorberatung an die Petitions- und Gewährleistungskommission, wenn sie sich jedoch auf ein hängiges Sachgeschäft beziehen, an die mit seiner Vorberatung betraute Kommission. Petitionen und Eingaben, welche den Aufgabenkreis einer ständigen Kommission (z. B. Geschäftsprüfungskommission) betreffen, werden dieser zur Vorberatung überwiesen.

² Der Rat kann die Begehren des Petenten ganz oder teilweise dem Bundesrat zur Kenntnis bringen oder eine Motion oder ein Postulat überweisen.

³ Petitionen mit Begehren, für welche die Bundesversammlung nicht zuständig ist, und offensichtlich unhaltbare Eingaben können von der Kommission im Einvernehmen mit der Kommission des Nationalrates direkt beantwortet werden. Die Kommission teilt dem Rat die Fälle mit, die auf diese Weise erledigt wurden. Die Ratsmitglieder können die Akten einsehen.

Art. 26 Abs. 3 erster Satz

³ ... werden dem Zentralen Sekretariat ...

Gliederungstitel vor Art. 37

6. Abschnitt: Petitionen, Eingaben, Gesuche und Beschwerden

Art. 37 Abs. 1, 4 erster Satz und Abs. 5 erster Satz

¹ Petitionen werden von den sachlich zuständigen Kommissionen vorberaten. Eingaben zu Geschäftsführung und Finanzgebaren der Verwaltung können von der Geschäftsprüfungs- oder der Finanzkommission direkt beantwortet werden.

⁴ Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern oder Magistratspersonen und ähnliche Begehren gehen zur Vorberatung an die Petitions- und Gewährleistungskommission. Diese kann im Einvernehmen mit der Kommission des Nationalrates und unter Mitteilung an den Rat verfügen, dass einer offensichtlich unhaltbaren Eingabe keine Folge gegeben wird.

⁵ Beschwerden gemäss Artikel 79 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren¹⁾ gehen zur Vorberatung an die Petitions- und Gewährleistungskommission. Der Bundesrat erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.

8. Kapitel: Wahlen

Art. 75 Wahl von ständigen Kommissionen

¹ Der Rat wählt die ständigen Kommissionen aufgrund eines Listenvorschlags.

² Für die Berechnung des absoluten Mehrs zählen alle gültigen Wahlzettel, die wenigstens einen Namen enthalten. Die Zahl dieser Zettel wird halbiert und das Ergebnis um eins erhöht oder auf die nächste ganze Zahl aufgerundet.

³ Erreichen mehr Kandidaten das absolute Mehr, als Sitze zu vergeben sind, so fallen die Kandidaten mit den geringsten Stimmzahlen aus der Wahl.

⁴ Erreichen nicht genügend Kandidaten das absolute Mehr, so gilt Artikel 74 sinngemäss.

⁴ ... zur Vorberatung an die Kommission für Rechtsfragen. ...

⁵ ... Kommission für Rechtsfragen ...

Art. 75

Aufgehoben

II

Übergangsbestimmung

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

III

Inkrafttreten

¹ Diese Änderung tritt mit Ausnahme von Artikel 10 Absatz 6 am 25. November 1991 in Kraft.

² Artikel 10 Absatz 6 wird nach Inkrafttreten der Änderung vom ...¹⁾ des Geschäftsverkehrsgesetzes rechtswirksam.

Parlamentarische Initiative Parlamentsreform Bericht der Kommission des Ständerates vom 14. August 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.229
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.11.1991
Date	
Data	
Seite	358-421
Page	
Pagina	
Ref. No	10 052 019

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.