



23.476

Parlamentarische Initiative Berücksichtigung aller Fraktionen in den ständigen Delega- tionen nach VPiB

Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 10. November 2023

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen einen Entwurf zur Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrates.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

10. November 2023

Im Namen der Kommission:

Der Präsident: Marco Romano

Zusammenfassung

Die aktuelle Verteilung der Sitze in den internationalen Delegationen der Bundesversammlung (ständige Delegationen bei den internationalen parlamentarischen Versammlungen und ständige Delegationen für die Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarländer) ermöglicht keine angemessene Vertretung aller Fraktionen. Die Sitzverteilung soll gerechter werden, indem das Geschäftsreglement des Nationalrates dahingehend geändert wird, dass der Schlüssel für die Verteilung der Sitze auf die Fraktionen nicht mehr auf jede Delegation einzeln, sondern auf alle dem Nationalrat in den internationalen Delegationen zustehende Sitze angewendet wird.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Das Büro des Nationalrates ersuchte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) mit Schreiben vom 19. September 2023, zu prüfen, wie die Modalitäten, gemäss denen die Sitze in den ständigen internationalen Delegationen auf die Fraktionen verteilt werden, geändert werden könnten, um eine Vertretung aller Nationalratsfraktionen sicherzustellen. Es bat die SPK-N, eine Änderung der einschlägigen Bestimmungen vorzuschlagen, die vom Nationalrat zu Beginn der Wintersession 2023 behandelt werden kann, sodass die neue Berechnungsmethode mit Legislaturbeginn in Kraft treten kann.

Die SPK-N gab dem Antrag des Büros mit Beschluss vom 10. November 2023 Folge und verabschiedete die Kommissionsinitiative 23.476 mit 15 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Parallel dazu nahm sie in der Gesamtabstimmung – ebenfalls mit 15 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen – den vorliegenden Entwurf zur Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrates an, mit welchem die Initiative umgesetzt wird. Hinsichtlich der Auswirkungen des Entwurfs stützt sich die Kommission auf provisorische Zahlen für die 52. Legislatur. Die definitiven Zahlen werden den Ratsmitgliedern nachgereicht. Die Minderheit Fischer Benjamin beantragt, aus formellen und materiellen Gründen nicht auf den Entwurf einzutreten. Als materiellem Grund führt die Minderheit an, dass der vorliegende Entwurf bei den einzelnen Delegationen zu Unrecht vom Grundsatz der Verhältnismässigkeit abweicht, um so die Vertretung der kleinen Parteien zu begünstigen. Formell gesehen bedauern die Minderheit sowie die Kommissionsmitglieder, die sich der Stimme enthalten haben, dass die Kommission so spät vom Büro beigezogen wurde und deshalb nun zu einer dringenden Übung gezwungen ist, die nicht nötig gewesen wäre. Unter diesen Umständen hätte das Büro den Entwurf genauso gut selbst ausarbeiten können.

2 Ausgangslage

Betroffene Delegationen

Betroffen sind die ständigen Delegationen nach den Artikeln 2, 2a und 4 der VPiB¹, d. h.

- zum einen die ständigen Delegationen bei den folgenden internationalen parlamentarischen Versammlungen und bei der OECD:
 - o Interparlamentarische Union (IPU) (Art. 2 Bst. a VPiB);
 - o Parlamentarische Versammlung des Europarates (PV-ER) (Art. 2 Bst. b VPiB);
 - o Parlamentarischer Ausschuss der Europäischen Freihandelsassoziation (PA-EFTA) (Art. 2 Bst. c VPiB);

¹ SR 171.117

- Internationale Versammlung der Parlamentarier französischer Sprache (Assemblée parlementaire de la francophonie; APF) (Art. 2 Bst. d VPiB);
- Parlamentarische Versammlung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (PV-OSZE) (Art. 2 Bst. e VPiB);
- Parlamentarische Versammlung des nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (PV-NATO) (Art. 2 Bst. f VPiB);
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Art. 2a VPiB);
- zum anderen die ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarstaaten:
 - Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag (Art. 4 Bst. a VPiB);
 - Delegation für die Beziehungen zum österreichischen Parlament (Art. 4 Bst. b VPiB);
 - Delegation für die Beziehungen zum französischen Parlament (Art. 4 Bst. c VPiB);
 - Delegation für die Beziehungen zum italienischen Parlament (Art. 4 Bst. d VPiB);
 - Delegation für die Beziehungen zum Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Art. 4 Bst. e VPiB).

Verteilung der Sitze in den ständigen Delegationen der Bundesversammlung gemäss VPiB: aktuelle Praxis

Derzeit werden die Mitglieder der ständigen Delegationen der Bundesversammlung vom Büro des jeweiligen Rates gewählt (Art. 43 Abs. 1 des Parlamentsgesetzes [ParlG]² in Verbindung mit Art. 12 des Geschäftsreglements des Nationalrates [GRN]³ und Art. 9 des Geschäftsreglements des Ständerates [GRS]⁴). Die Sitze in den ständigen Delegationen bei den internationalen parlamentarischen Versammlungen, die Sitze der Ersatzmitglieder eingeschlossen, werden gemäss dem Verteilungsschlüssel für die Spezialkommissionen (wie die 25-köpfige Legislaturplanungskommission), für die Subkommissionen und für die Sitze des Nationalrates in den Kommissionen der Bundesversammlung, den gemeinsamen Kommissionen beider Räte und den Delegationen verteilt (siehe Tabelle 1). Gleiches gilt für die Verteilung der Sitze in den ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten. Die Mitglieder der Delegationen werden für vier Jahre gewählt (Art. 17 GRN, Art. 13 GRS).

² SR 171.10

³ SR 171.13

⁴ SR 171.14

Gemäss geltendem Recht konstituieren sich die Delegationen selbst. Sie bestimmen ihre Präsidentinnen und Präsidenten und entscheiden über die Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern (Art. 7 VPiB).

In der 51. Legislatur sind die dem Nationalrat zustehenden Delegationssitze wie folgt verteilt (Stand: 17.12.2019):

Tabelle 1. Sitzverteilung in den Sonderkommissionen (z. B. 25-köpfige Legislaturplanungskommission) und in den Subkommissionen sowie Verteilung der Sitze des Nationalrates in den Kommissionen der Bundesversammlung, den gemeinsamen Kommissionen beider Räte und den Delegationen (51. Legislatur)

Fraktion		Sitze Kommissionen/Delegationen																	
		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	15	17	19	21	23	25	27
V	55	1	1	1	2	2	3	3	3	3	3	4	5	5	5	6	7	7	8
S	39	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	4	5	5	5
M-E	31	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4
G	30	-	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4	4
RL	29	-	-	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	3	3	3	3	4
GL	16	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2

Wenn dieser Verteilschlüssel auf jede Delegation einzeln angewendet wird, hat dies zur Folge, dass nicht alle Fraktionen vertreten sind. Die Mindestdelegationsgrösse, ab der alle Fraktionen vertreten wären, liegt bei neun Mitgliedern. Derzeit hat allerdings keine Delegation mehr als acht Mitglieder. Die FDP-Liberale Fraktion verfügt insgesamt über neun Sitze in den ständigen internationalen Delegationen, die Grüne Fraktion und die Mitte-Fraktion haben je elf Sitze, die Sozialdemokratische Fraktion hat zwölf Sitze und die SVP-Fraktion zwanzig; die Grünliberale Fraktion verfügt über keine Sitze.

Das Büro schlägt vor, den Verteilschlüssel nicht mehr auf jede Delegation einzeln, sondern auf die Gesamtheit der Sitze (des Nationalrates) in den ständigen Delegationen anzuwenden.

Diese Lösung wurde vom Büro bereits 2012 bei der Ausarbeitung der VPiB in Erwägung gezogen (siehe pa. Iv. 09.472 s der APK-S [«Verbesserung der Wirksamkeit und Koordination der internationalen Tätigkeiten der Bundesversammlung»]), letztlich aber verworfen.

Eine ähnliche Regelung wurde 2008 für die Verteilung der Sitze in den Sachbereichskommissionen eingeführt. Vor jener Änderung war im GRN vorgesehen, dass die Sitze in den *verschiedenen* Kommissionen (Art. 15 Abs. 1 Bst. a) proportional auf die Fraktionen verteilt werden. Eine Minderheit der SPK-N war damals der Ansicht, dass diese Situation zu einer Ungleichbehandlung der Fraktionen und deren Mitglieder führt. Sie schlug deshalb vor, «dass nicht wie bisher die 25 Sitze in einer einzelnen Kommission, sondern die 275 Sitze in allen ständigen Kommissionen proportional auf die Fraktionen verteilt werden. Dadurch ergäbe sich eine gleichmässige Verteilung der Sitze auf die Fraktionen. Die heute in den Kommissionen untervertretenen Fraktionen der FDP und der SP erhielten je vier zusätzliche Kommissionssitze» (Bericht der SPK-N zur Vorlage 07.400 «Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen», BBl 2008 1890). Der Nationalrat entschied sich letztlich für diesen Vorschlag und Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a GRN erhielt den heutigen Wortlaut, der sich auf die «*Gesamtzahl der Sitze in den ständigen Kommissionen*» bezieht.

3 Grundzüge der Vorlage

Die Besetzung der ständigen Delegationen in den internationalen parlamentarischen Versammlungen und der ständigen Delegationen zur Pflege der Beziehungen zu den Parlamenten der Nachbarländer erfolgt, was den Nationalrat angeht, zurzeit nach der in Kapitel 2 beschriebenen Praxis. Durch eine Änderung von Artikel 15 GRN könnten kleinere Parlamentsfraktionen besser berücksichtigt werden. Im Übrigen schreiben einige internationale parlamentarische Versammlungen wie der Europarat ausdrücklich eine proportionale Vertretung vor: Jeder Mitgliedstaat kann den Modus für die Ernennung seiner Vertreterinnen und Vertreter in der PV-ER frei wählen. Vorausgesetzt ist allerdings, dass diese Vertreterinnen und Vertreter Mitglieder des nationalen Parlaments sind und von diesem gewählt oder ernannt werden. Mit der politischen Zusammensetzung der nationalen Delegationen muss eine ausgewogene Vertretung der im nationalen Parlament vertretenen Parteien und Fraktionen sicher-

gestellt sein (siehe Art. 6.2.a. Rules of Procedure of the Assembly⁵). Es sei darauf verwiesen, dass das Reglement der PV-ER auch einen Mindestfrauenanteil in den nationalen Delegationen vorschreibt (Art. 6.2.b).

Die Vorlage sieht vor, die Sitze nicht mehr nach einzelnen Delegationen zu verteilen, sondern alle Delegationssitze und Ersatzsitze, die dem Nationalrat zustehen, zusammenzuzählen und den Verteilschlüssel auf die Gesamtheit dieser Sitze anzuwenden. Dies bedeutet, dass künftig alle 63 Sitze und nicht mehr nur die wenigen Sitze, die dem Nationalrat in jeder ständigen Delegation zustehen, proportional auf die Fraktionen verteilt würden. Angesichts der grösseren Anzahl Sitze könnten diese gerechter auf die Fraktionen verteilt werden. So hätten auch die kleineren Fraktionen die Chance, in bestimmten Delegationen vertreten zu sein. Dies bedeutet nicht, dass jeder Fraktion in jeder Delegation ein Sitz garantiert wäre, sondern dass die kleineren Fraktionen insgesamt gesehen besser in den Delegationen vertreten wären. Nach der Anwendung des Verteilschlüssels müsste die konkrete Zuteilung der Sitze in den verschiedenen Delegationen (deren Grösse nicht verändert wird) von den Fraktionen ausgehandelt werden.

Wie bei den Kommissionssitzen würden die dem Nationalrat zustehenden Sitze in den ständigen Delegationen bei internationalen parlamentarischen Versammlungen und bei der OECD (Mitglieder und Ersatzmitglieder) sowie in den Delegationen zur Pflege der Beziehungen mit den Parlamenten der Nachbarländer zusammengezählt (63 Sitze). Anschliessend käme der entsprechende Verteilschlüssel zur Anwendung.

Die Delegation bei der PV-NATO (Art. 2 Bst. f VPiB) würde nicht einbezogen, da ihre Zusammensetzung wenig Handlungsspielraum lässt. Diese Delegation, die zwei Nationalrats- und zwei Ständeratsmitglieder mit je einem Ersatzmitglied umfasst, «besteht in der Regel aus den Präsidentinnen oder den Präsidenten und den Vizepräsidentinnen oder den Vizepräsidenten der Sicherheitspolitischen Kommissionen beider Räte; als Ersatzmitglieder werden in der Regel die Altpräsidentinnen oder die Altpräsidenten dieser Kommissionen bestimmt» (Art. 6 Abs. 1 Bst. f VPiB), unabhängig von deren Fraktionszugehörigkeit. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass der PV-NATO in erster Linie die Mitglieder der Verteidigungsausschüsse der verschiedenen nationalen Parlamente angehören. Die nach aktueller Regelung vorgesehene Zusammensetzung der Delegation stellt zudem eine gewisse Kontinuität sicher. Abschliessend ist festzuhalten, dass das Büro des Nationalrates in Bezug auf die Ersatzmitglieder bereits von der geltenden Regelung abgewichen ist, wenn die Delegationszusammensetzung nicht repräsentativ genug war.

Delegation	Nationalrat Anzahl Sitze gesamt	Ständerat Anzahl Sitze gesamt
------------	------------------------------------	----------------------------------

⁵ Quelle: http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp?id=EN_CEGFHEFI#Format-It (aufgerufen am 10.10.2023)

	(Mitglieder und Ersatzmitglieder)	(Mitglieder und Ersatzmitglieder)
Ständige Delegationen bei internationalen parlamentarischen Versammlungen		
IPU	5	3
PV-ER	8 4 (+4)	4 2 (+2)
EP/EFTA	6 3 (+3)	4 2 (+2)
APF	6 3 (+3)	4 2 (+2)
PV OSZE	4 3 (+1)	4 3 (+1)
OECD	4 2 (+2)	4 2(+2)
* PV-NATO ⁶	* 3 2 (+1)	* 3 2 (+1)
Gesamt (ohne PV-NATO)	33 Sitze	23 Sitze
Ständige Delegationen für die Beziehungen mit Parlamenten anderer Staaten		
Delegation für die Beziehungen zum Deutschen Bundestag	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Delegation für die Beziehungen zum österreichischen Parlament	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Delegation für die Beziehungen zum französischen Parlament	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Delegation für die Beziehungen zum italienischen	6 3 (+3)	4 2 (+2)

⁶ Die Sitze der Delegation bei der PV-NATO sind nicht berücksichtigt.

Parlament		
Delegation für die Beziehungen zum Landtag des Fürstentums Liechtenstein	6 3 (+3)	4 2 (+2)
Gesamt	30 Sitze	20 Sitze
Gesamt (parlamentarische Versammlungen + Parlamente Nachbarländer)	63 Sitze	43 Sitze

Gemäss dem zuvor beschriebenen Verteilschlüssel (gültig für die 51. Legislatur) wären die dem Nationalrat zustehenden Sitze wie folgt zugeteilt worden (Vergleich der aktuellen und der vorgeschlagenen neuen Verteilmethode):

	Sitze gesamt	V	S	M-E	RL	G	GL
Gemäss aktueller Verteilung	63	20	12	11	9	11	0
Gemäss neuer Verteilmethode	63	18 (-2)	12 (=)	10 (-1)	9 (=)	9 (-2)	5 (+5)

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Geschäftsreglement des Nationalrates

Art. 15 Abs. 1 Bst. a^{ter}

In Artikel 15, der die proportionale Verteilung der Sitze auf die Fraktionen regelt, wird ein neuer Buchstabe a^{ter} hinzugefügt, der nach demselben Muster wie Buchstabe a zu den ständigen Kommissionen im Sinne von Artikel 10 Ziffern 1 bis 11 GRN (Sachbereichs- und Aufsichtskommissionen) aufgebaut ist. In der neuen Bestimmung wird präzisiert, dass es um die Gesamtheit der Sitze in den Delegationen nach Artikel 2 Buchstaben a bis e, Artikel 2a und Artikel 4 VPiB geht. Anders gesagt: Die betroffenen Delegationen sind die ständigen Delegationen bei internationalen parlamentarischen Versammlungen und bei der OECD (Art. 2 und 2a VPiB) sowie

Bundesrates eingeholt werden (Art. 112 Abs. 3 ParlG). Aus denselben Gründen kann auf eine externe Konsultation verzichtet werden (Art. 3 und 3a VIG).



Geschäftsreglement des Nationalrates (GRN) (Zusammensetzung der internationalen Delegationen)

Entwurf

Änderung vom ...

Der Nationalrat,

nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 10. November 2023¹,

beschliesst:

I

Das Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003² wird wie folgt geändert:

Art. 15 Abs. 1 Bst. a^{ter} und b

¹ Folgende Sitze werden in sinngemässer Anwendung der Artikel 40 und 41 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte³ auf die Fraktionen verteilt:

- a^{ter} die Gesamtheit der Sitze, Ersatzmitglieder eingeschlossen, in den Delegationen nach Artikel 2 Buchstaben a bis e, Artikel 2a und Artikel 4 der Verordnung der Bundesversammlung vom 28. September 2012 über die Pflege der internationalen Beziehungen des Parlaments⁴;
- b. die dem Nationalrat zustehenden Sitze in einer Kommission der Vereinigten Bundesversammlung oder in einer anderen gemeinsamen Kommission beider Räte;

II

Die vorliegende Änderung tritt am Tag nach ihrer Verabschiedung in Kraft.

SR ...

- 1 BBl 2023 ...
- 2 SR 171.13
- 3 SR 161.1
- 4 SR 171.117

Minderheit (Fischer Benjamin, Bircher, Bläsi, Glarner, Page, Rutz Gregor)

Nichteintreten

