

07.400

Parlamentarische Initiative
Parlamentsrecht. Verschiedene Änderungen
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 21. Februar 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zu Änderungen des Parlamentsgesetzes und des Geschäftsreglements des Nationalrats. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen,

- folgende parlamentarische Initiativen abzuschreiben:

- 05.437 Pa.Iv. Hochreitener. Handlungsunfähige Bundesräte
- 06.416 Pa.Iv. Hämmerle. Vorrang für Kommissionsvorstösse
- 06.467 Pa.Iv. Abate. Änderung des Parlamentsgesetzes. Kompetenzen der Finanzkommission
- 06.479 Pa.Iv. Büro NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen

- folgende Vorstösse abzuschreiben:

- 2005 M 05.3077 Beschleunigung der Behandlung von Motionen im Parlament (N 17.6.2005, Kunz)
- 2007 M 06.3872 Generationenverträglichkeitsprüfung (N 4.6.2007, S 27.9.2007, Markwalder Bär)

21. Februar 2008

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Gerhard Pfister

Übersicht

In Form von parlamentarischen Initiativen und Motionen liegen verschiedene Vorschläge für Änderungen des Parlamentsrechts vor. Diese Vorschläge sollen, ergänzt mit einigen weiteren von der Kommission in eigener Initiative beigefügten Verbesserungen, in Form einer Sammelvorlage realisiert werden.

Die wichtigsten Verbesserungen zielen auf eine Aufwertung der Motion und des Postulates im Verfahren des Nationalrates ab. Mit einer griffigen Regelung soll erreicht werden, dass im Nationalrat genügend Behandlungszeit für persönliche Vorstösse reserviert wird. Potenziell mehrheitsfähige Vorstösse, das heisst Vorstösse des anderen Rates und Kommissionsvorstösse sollen konsequent prioritär behandelt werden. Vorstösse, die zwei Jahre nach ihrer Einreichung vom Rat noch nicht behandelt worden sind, sollen nicht mehr ohne Behandlung durch den Rat abgeschrieben werden können. Stattdessen soll über diese Vorstösse ohne Diskussion abgestimmt werden.

Damit unter anderem mehr Beratungszeit für Vorstösse zur Verfügung steht, werden einerseits die ordentlichen Beratungszeiten des Nationalrates leicht verlängert (Abendsitzungen am Montag der zweiten und dritten Sessionswoche, obligatorische Sondersession im 2. Quartal des Jahres), andererseits sollen andere Beratungsgegenstände effizienter behandelt werden können (Schaffung einer neuen Beratungskategorie mit kürzerer Redezeit in der Eintretensdebatte, Durchführung von organisierten Debatten bei umfangreichen Detailberatungen von Erlassentwürfen).

Diese Vorschläge, welche nur den Nationalrat betreffen, werden ergänzt mit verschiedenen weiteren neuen Regelungen, welche in beiden Räten Anwendung finden:

- a. Straffung der Differenzbereinigung bei der Vorprüfung parlamentarischer Initiativen;*
- b. Verkürzung der Behandlung von in beiden Räten eingereichten gleichlautenden Kommissionsmotionen;*
- c. Verzicht auf eine obligatorische Mitwirkung der Finanzkommissionen bei der Vorberatung von finanzrelevanten Vorlagen;*
- d. Regelung des Verfahrens im Falle einer Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Bundesrates oder der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers;*
- e. Ergänzung des „Kataloges“ der in Botschaften zu behandelnden Fragen durch eine Prüfung der Auswirkungen einer Vorlage auf die künftigen Generationen;*
- f. Regelung der Haftung der Ratsmitglieder;*
- g. Verfahren bei Petitionen.*

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat mit Bericht vom 1. März 2001 den Entwurf für ein neues Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG, SR 171.10) unterbreitet (01.401). Mit dieser Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 wurden drei Ziele verfolgt:

1. Konkretisierung der in der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 neu vorgesehenen Möglichkeiten im Bereich des Parlamentsrechts.
2. Umsetzung notwendiger Reformen des Parlamentsrechts.
3. Systematische Zusammenfassung und übersichtliche Darstellung des Parlamentsrechts sowie redaktionelle Überarbeitung der sprachlich veralteten Bestimmungen.

Nach der Annahme des neuen Parlamentsgesetzes in den Schlussabstimmungen der Räte am 13. Dezember 2002 sind das Gesetz und die sich darauf abstützenden, ebenfalls totalrevidierten neuen Geschäftsreglemente der Räte am 1. Dezember 2003, mit Beginn der 47. Legislaturperiode in Kraft getreten.

Mit dieser umfassenden Neukodifizierung des Parlamentsrechtes sind zwar die oben genannten drei Ziele erreicht worden. Es war aber von vornherein klar, dass damit das Parlamentsrecht nicht für die nächsten Jahrzehnte quasi in Stein gemeißelt werden konnte. Die Vielzahl verschiedenartiger Beratungsgegenstände, die zahlreichen Rechte der einzelnen Ratsmitglieder und die Komplexität eines Zweikammersystems werfen immer wieder neue Fragen auf und führen quasi permanent zu neuem gesetzgeberischem Handlungsbedarf. Die erste Änderung des ParlG (die Bestimmungen über die Gerichtskommission) erfolgte gleichzeitig mit der Annahme des ParlG. Seither sind bereits neun weitere kleinere Änderungen in Kraft getreten und weitere Änderungsverfahren sind zurzeit noch im Gange.

1.2 **Behandlung der parlamentarischen Vorstösse im Nationalrat (05.3077 Motion Kunz. Beschleunigung der Behandlung von Motionen im Parlament; 06.479 Pa.Iv. Büro NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen)**

Mit seiner Motion vom 15. März 2005 will Nationalrat Kunz (V, LU) das Büro beauftragen, „dafür besorgt zu sein, dass die Motionen spätestens ein Jahr nach Beantwortung durch den Bundesrat ins Sessionsprogramm aufgenommen und behandelt werden“ (*05.3077 Motion Kunz. Beschleunigung der Behandlung von Motionen im Parlament*).

Der Nationalrat hat die Motion am 17. Juni 2005 entgegen dem ablehnenden Bericht und Antrag des Büros vom 30. Mai 2005 mit 118 zu 58 Stimmen angenommen.

Es wurde davon ausgegangen, dass diese Motion nur das Verfahren des Nationalrates betrifft, folglich gemäss Artikel 121 Absatz 3 ParlG nach der Annahme durch den Nationalrat als endgültig angenommen gilt und nicht mehr an den Ständerat geht.

Mit der Annahme einer Motion ist die mit der Motion verlangte Neuregelung noch nicht in Kraft, sondern es wird ein Organ – in der Regel der Bundesrat, im vorliegenden Fall das Büro des Nationalrates – beauftragt, die Motion umzusetzen. Die von der Motion Kunz verlangte Regelung hat rechtsetzenden Charakter im Sinne von Artikel 22 Absatz 4 ParlG; sie muss daher im ParlG oder gestützt auf die generelle Ermächtigung in Artikel 36 ParlG im GRN aufgenommen werden. Damit kann die Motion abgeschrieben werden; wird sie nicht oder nur teilweise erfüllt, so muss der Abschreibungsantrag entsprechend begründet werden (Art. 122 Abs. 2 ParlG).

Das Büro des Nationalrates hat an seiner Sitzung vom 31. August 2006 beschlossen, eine Änderung des ParlG auszuarbeiten, wonach Vorstösse wieder automatisch abgeschrieben werden sollen, sofern sie innert zwei Jahren von ihrem Rat nicht behandelt werden konnten (*06.479 Pa.Iv. Büro NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen*). Das Büro des Ständerates hat an seiner Sitzung vom 4. Dezember 2006 diesem Beschluss zugestimmt.

Die SPK des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 12. Januar 2007 von diesen Bestrebungen des Büros sowie von Vorarbeiten ihres Sekretariates für verschiedene kleinere Änderungen des Parlamentsgesetzes (Umsetzung der pa.Iv. 06.413 Lustenberger. Verbindliche Wirkung der Motion; Umsetzung der pa.Iv. 06.416 Hämmerle. Vorrang für Kommissionsvorstösse; weitere kleinere Änderungen) Kenntnis genommen. Die Kommission hat beschlossen, einerseits die Umsetzung der pa.Iv. Lustenberger 06.413 vorzuziehen (vgl. Bericht der Kommission vom 12. Januar 2007, BBl 2007 1457; BG vom 5. Oktober 2007, BBl 2007 6949) und andererseits eine Sammelvorlage mit verschiedenen Änderungen des Parlamentsrechts vorzubereiten. Mit dieser Vorlage sollte vor allem *die Regelung des Verfahrens der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen im grösseren Zusammenhang überprüft und reformiert werden*. Zu diesem Zweck beschloss die SPK die Einsetzung einer Subkommission (Präsident: Lustenberger; weitere Mitglieder: Amstutz, Beck, Heim, Weyeneth).

Das Büro hat trotz der Bestrebungen der SPK seinen isolierten Vorschlag für eine Wiedereinführung der automatischen Abschreibung von nicht behandelten Vorstössen am 16. Februar 2007 dem Rat unterbreitet (BBl 2007 3221). Der Nationalrat folgte aber am 4. Juni 2007 mit 129 zu 33 Stimmen einem Antrag der SPK, die Vorlage an das Büro zurückzuweisen „mit dem Auftrag, den Vorschlag im Rahmen der von der SPK vorbereiteten umfassenderen Reform des Verfahrens der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen zu überprüfen“.

Die Subkommission der SPK hat an vier Sitzungen im Zeitraum von April bis September 2007 einen Vorentwurf für verschiedene Verbesserungen des Verfahrens der Behandlung von parlamentarischen Vorstössen und für weitere effizienzsteigernde Massnahmen ausgearbeitet (im Wesentlichen die hier präsentierten Änderungen des GRN).

1.3 05.437 Pa.Iv. Hochreutener. Handlungsunfähige Bundesräte

Mit seiner am 5. Oktober 2005 eingereichten parlamentarischen Initiative verlangt Nationalrat Hochreutener (C, BE) eine Regelung für den Fall, „dass

- a. ein Mitglied des Bundesrates weder in der Lage ist, die Pflichten seines Amtes wahrzunehmen, noch seinen Rücktritt zu erklären;
- b. dieser Zustand mit hoher Wahrscheinlichkeit lange Zeit anhalten wird; und
- c. eine Besserung des Zustandes nicht zu erwarten ist.

Dabei soll eine Lösung gefunden werden, welche die Neubesetzung des Amtes ermöglicht.“

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat dieser Initiative am 4. Juli 2006 mit 15 zu 6 Stimmen Folge gegeben. Die SPK des Ständerates hat diesem Beschluss am 28. August 2006 mit 10 zu 1 Stimmen zugestimmt.

Die SPK des Nationalrates hat am 19. April 2007 einen Vorentwurf für die zur Umsetzung dieser Initiative notwendigen Änderungen des Parlamentsgesetzes beraten und beschlossen, diese Gesetzesänderungen dem Rat nicht gesondert vorzulegen, sondern sie in die Sammelvorlage verschiedener Änderungen des Parlamentsrechts aufzunehmen.

1.4 06.416 Pa.Iv. Hämmerle. Vorrang für Kommissionsvorstösse

Mit seiner parlamentarischen Initiative vom 24. März 2006 schlägt Nationalrat Hämmerle (S, GR) eine Änderung des ParlG vor, wonach Kommissionsmotionen und –postulate sowie vom anderen Rat angenommene Motionen spätestens in der zweiten Session nach Einreichung des Vorstosses bzw. nach dessen Annahme im anderen Rat vom Rat behandelt werden müssen.

Die SPK des Nationalrates hat dieser Initiative am 14. September 2006 mit 19 zu 4 Stimmen bei einer Enthaltung Folge gegeben. Die SPK des Ständerates hat diesem Beschluss am 30. Oktober 2006 einstimmig zugestimmt (siehe Ziff. 1.2).

Die SPK hat am 12. Januar 2007 beschlossen, diese Initiative im Rahmen der hier präsentierten Sammelvorlage umzusetzen.

1.5 06.467 Pa.Iv. Abate. Änderung des Parlamentsgesetzes. Kompetenzen der Finanzkommission

Nationalrat Abate (RL, TI) will mit seiner parlamentarischen Initiative die Regelung überprüfen, wonach die Finanzkommissionen zwingend zu Vorlagen Stellung nehmen müssen, welche erhebliche finanzielle Auswirkungen haben.

Die SPK des Nationalrates hat dieser Initiative am 19. April 2007 mit 14 zu 6 Stimmen Folge gegeben und zugleich beschlossen, sie im Rahmen der

Sammelvorlage umzusetzen. Die SPK des Ständerates hat am 21. Mai 2007 der Initiative mit 5 zu 4 Stimmen ebenfalls zugestimmt.

1.6 06.3872 Motion Markwalder Bär. Generationenverträglichkeitsprüfung

Die am 20. Dezember 2006 eingereichte Motion verlangt eine Ergänzung des Parlamentsgesetzes, wonach der Bundesrat in seinen Botschaften auch die Auswirkungen eines Erlasses auf die künftigen Generationen darlegen muss.

Die SPK des Nationalrates hat ihrem Rat am 19. April 2007 mit 13 zu 7 Stimmen die Annahme der Motion beantragt und zugleich beschlossen, sie im Rahmen der Sammelvorlage umzusetzen. Der Nationalrat hat die Motion am 4. Juni 2007 angenommen, ohne dass ein anderer Antrag gestellt worden wäre. Der Ständerat tat es ihm gleich am 27. September 2007.

2 Grundzüge der Vorlage

An dieser Stelle sollen die Verbesserungen des Verfahrens im Nationalrat für die Behandlung von Motionen und Postulaten zusammenfassend dargestellt werden. Die Vorlage enthält aber auch weitere, damit nicht in Zusammenhang stehende Vorschläge zu Änderungen des Parlamentsrechts, welche in Ziffer 3 dieses Berichtes („Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen“) präsentiert werden.

Die Kommission unterbreitet Vorschläge für die Behebung von folgenden drei grösseren Mängeln im Verfahren der Behandlung von Motionen und Postulaten:

a. *Es steht im Nationalrat zu wenig Zeit für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen zur Verfügung.* Die Vorschrift, wonach zwei halbe Tage pro Session für diesen Zweck reserviert werden müssen, wird chronisch missachtet. Die Kommission schlägt eine präzisere und griffigere Regelung vor. *Die unpräzise Definition der reservierten Beratungszeit durch zwei Halbtage wird durch acht Stunden ersetzt* (Art. 28 GRN). Über die Verwendung dieser reservierten Zeit ist genau Buch zu führen; wird sie ausnahmsweise verkürzt, so wird das entsprechende Zeitkonto der nächsten Session entsprechend verlängert. In erster Linie sollen die Montagnachmittage und –abende der zweiten und dritten Sessionswoche für diesen Zweck verwendet werden. Mehr Beratungszeit für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen soll im Übrigen auch zur Verfügung stehen dank einer *strafferen Behandlung gewisser anderer Beratungsgegenstände* (Schaffung einer neuen Beratungskategorie mit kürzerer Redezeit in der Eintretensdebatte [Art. 46 Abs. 1 und 48 Abs. 1 GRN], Durchführung von organisierten Debatten bei umfangreichen Detailberatungen von Erlassentwürfen [Art. 47 GRN]) und dank einer *leichten Verlängerung der Sitzungszeiten* (Abendsitzungen am Montag der zweiten und dritten Sessionswoche [Art. 34 GRN], obligatorische Sondersession im 2. Quartal des Jahres [Art. 33d GRN]).

b. Die vor vier Jahren in Kraft getretene neue Regel für die *Behandlung von Motionen und Postulaten, welche zwei Jahre nach ihrer Einreichung vom Rat noch nicht behandelt worden sind*, hat sich nicht bewährt. Der Nationalrat bzw. das vorbereitende Ratsbüro sind nicht in der Lage, in einem qualitativ befriedigenden

und zugleich effizienten Verfahren darüber zu entscheiden, ob die betreffenden Vorstösse abgeschrieben oder aufrechterhalten werden sollen (Art. 119 Abs. 4 ParlG). Eine Rückkehr zum früheren Verfahren, gemäss welchem alle betroffenen Vorstösse ohne Behandlung im Rat abgeschrieben wurden, wird von der Kommission abgelehnt, weil damit das Vorstossrecht missachtet und generell abgewertet wird. Es ist aber auch unbefriedigend, Vorstösse länger als zwei Jahre hängig bleiben zu lassen. Das beste – oder besser gesagt: das am wenigsten unbefriedigende – Verfahren besteht darin, über diese Vorstösse nach zwei Jahren ohne Debatte abzustimmen (Art. 28a Abs. 2 GRN).

c. Potenziell mehrheitsfähige Motionen und Postulate sollen gegenüber den übrigen Vorstössen prioritär behandelt werden können. Das Verfahren zur Selektion der entsprechenden Vorstösse vermag aber noch nicht zu befriedigen. Kommissionsvorstösse und Motionen des anderen Rates sollen nicht nur wie bisher gegenüber anderen Vorstössen prioritär eingestuft (Art. 121 Abs. 2 ParlG), sondern sie sollen innert einer relativ kurz angesetzten Frist behandelt werden (Art. 28a Abs. 1 GRN). Die qualitativ befriedigendste Selektion der mehrheitsfähigen Vorstösse würde darin bestehen, sie von einer Kommission vorberaten zu lassen, was von einer Minderheit der Subkommission vorgeschlagen worden ist. Die Kommission lehnt diesen Vorschlag aber wegen des enormen Mehraufwandes für die Kommissionen ab.

Die Kommission hat auch geprüft, ob Einschränkungen des Rechtes zur Einreichung von Vorstössen vorgeschlagen werden sollen. Immer wieder wird der *Vorschlag einer Kontingentierung der Anzahl zulässiger Vorstösse pro Ratsmitglied* gemacht. Die Kommission lehnt diesen Vorschlag ab. Er erweist sich bei näherer Betrachtung als kaum praktikabel. Es müssten Kontingente für die einzelnen Vorstosstypen aufgestellt werden, damit nicht nur noch Motionen eingereicht werden. Was den häufigsten Vorstosstyp, nämlich die Motion betrifft, so hat jedes Ratsmitglied in der 47. Legislaturperiode durchschnittlich ca. 1,5 Motionen pro Jahr eingereicht. Falls eine nennenswerte Reduktion der Anzahl der Motionen erzielt werden soll, so dürfte das Kontingent pro Ratsmitglied also nur eine Motion pro Jahr (oder vier Motionen pro Legislaturperiode) betragen. Die Kontingente für Postulate und Interpellationen müssten noch kleiner sein. Das wäre eine drastische Einschränkung der Rechte der Ratsmitglieder. Falls ihr Kontingent erschöpft wäre, so wäre es ihnen verwehrt, z.B. auf eine neu eingetretene, für sie bzw. ihre Wählerschaft besonders wichtige Entwicklung zu reagieren. Kontingente können zudem den kontraproduktiven Effekt haben, dass sie auch von denjenigen ausgeschöpft werden, die sonst keinen oder einen geringeren Bedarf haben. Ebenfalls lehnt die Kommission den Vorschlag ab, dass *ein Vorstoss nur noch von einer gewissen Mindestzahl von Ratsmitgliedern eingereicht werden darf*. Eine nennenswerte Reduktion wäre auch davon nicht zu erwarten, weil die Mitglieder der grösseren Fraktionen – die grosse Mehrheit der Ratsmitglieder – keine Mühe hätten, fünf, zehn oder zwanzig Mitunterzeichnende zu finden. Eingeschränkt würden nur Mitglieder kleiner Fraktionen und Fraktionslose; dies zum Preis einer faktischen Verletzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Ratsmitglieder.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Änderung des Parlamentsgesetzes

Art. 21a (neu): Haftung für Schäden

Nach Artikel 146 BV haftet der Bund für Schäden, „*die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen*“. Unter den Begriff „Organe“ fallen alle gewählten oder im Dienste des Bundes stehenden Personen, die in Artikel 1 Verantwortlichkeitsgesetz (VG) aufgezählt sind. Bis zum Inkrafttreten des ParlG im Jahre 2003 fand das VG auch Anwendung auf die Ratsmitglieder. Mit dem neuen ParlG wurden die Bestimmungen über die parlamentarische Immunität vom VG ins ParlG überführt und die Ratsmitglieder aus dem Geltungsbereich des VG gestrichen (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a VG).

Nach einer systematischen Auslegung kann deshalb das Verantwortlichkeitsgesetz heute nicht mehr auf die Ratsmitglieder angewendet werden. Dies hat zur Folge, dass zwar eine Haftung des Bundes für Schäden der Ratsmitglieder nach Artikel 146 BV besteht, dass aber die Rückgriffsmöglichkeit des Bundes auf die Ratsmitglieder und die Haftung für unmittelbar zugefügte Schäden, die in Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 7 und 8 VG geregelt sind, nach dem Gesetzeswortlaut für die Ratsmitglieder keine Geltung mehr haben.

Bei Durchsicht der Materialien wird ersichtlich, dass der Gesetzgeber durch die Streichung von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a VG keine materielle Änderung des Haftungsrechts vornehmen wollte. Vielmehr stellt dieser Nebeneffekt ein gesetzgeberisches Versehen dar. Die Haftung der Ratsmitglieder muss deshalb aufgrund einer Auslegung des Gesetzes nach dem Sinn und Zweck hergeleitet werden. Damit das Gesetz ohne komplizierte Auslegungsschritte mit Lückenfüllung angewendet werden kann, empfiehlt es sich, die Staatshaftung für Ratsmitglieder im Parlamentsgesetz einzufügen.

Systematisch ist die neue Bestimmung unter dem 2. Titel „Mitglieder der Bundesversammlung“ einzufügen, da die Staatshaftung die Rechtsstellung der Ratsmitglieder gegenüber dem Bund regelt. Die Bestimmung über die Haftung für Schäden wird in einem neuen 4. Kapitel eingefügt, das an das 3. Kapitel über die strafrechtliche Verantwortlichkeit anschliesst.

Absatz 1 verweist auf das Verantwortlichkeitsgesetz und schliesst die oben erwähnte Lücke im Gesetz. Damit ist das Verantwortlichkeitsgesetz anwendbar, wenn ein Ratsmitglied im Rahmen seiner amtlichen Tätigkeit dem Bund oder Dritten widerrechtlich einen Schaden zufügt.

Absatz 2 regelt die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesversammlung. Die Verwaltungsdelegation ist für das Verwaltungshandeln der Bundesversammlung zuständig (vgl. Art. 20 Abs. 1 Bst. f Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung) und schliesst in dieser Funktion beispielsweise auch Spezialversicherungen für Ratsmitglieder ab. Zudem ist die Verwaltungsdelegation für den Voranschlag der Bundesversammlung zuständig.

Nach *Absatz 3* kann das Ratsmitglied direkt mit Beschwerde ans Bundesgericht gelangen. Ein solches Beschwerderecht ist vorzusehen, damit der Rechtsschutz der

Ratsmitglieder gewahrt bleibt. Das Verfahren entspricht dem Verfahren nach Artikel 10 Absatz 2 VG, wonach Magistratspersonen auf Klage hin an das Bundesgericht gelangen können, welches als einzige Instanz über die Schadensfrage entscheidet. Ein Beschwerdeweg innerhalb der Bundesversammlung wäre kaum geeignet, da es sich um juristische Haftungsfragen handelt. Ein Beschwerdeweg über das Bundesverwaltungsgericht wäre nicht angebracht, weil das Bundesverwaltungsgericht aufgrund seiner untergeordneten hierarchischen Stellung nicht die geeignete Behörde ist, um Haftungsstreitigkeiten zwischen Ratsmitgliedern und der Verwaltungsdelegation zu entscheiden.

Art. 49 Abs. 5 und Art. 50 Abs. 2: Verzicht auf eine obligatorische Mitwirkung der Finanzkommissionen bei der Vorberatung von finanzrelevanten Vorlagen (Umsetzung der pa.Iv. Abate)

Gemäss geltendem Artikel 49 Absatz 5 hat eine Kommission die Stellungnahme der Finanzkommission ihres Rates einzuholen, wenn ein von ihr ausgearbeiteter Erlassentwurf oder Änderungsanträge zu einem Erlassentwurf des Bundesrates erhebliche finanzielle Auswirkungen haben. Artikel 49 Absatz 5 geht auf einen Mitbericht der Finanzkommission des Ständerates vom 17. Januar 2002 an die SPK zurück: „Die Aufwertung des Mitberichtsverfahrens sollte die Verknüpfung von Sach- und Finanzpolitik verbessern und das Kommissionensystem durchlässiger machen“.

Artikel 50 Absatz 2 verpflichtet bisher die Ratsbüros, den Finanzkommissionen Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen zum Mitbericht vorzulegen. Solche Erlassentwürfe können den Finanzkommissionen auch zur Vorberatung zugewiesen werden. Die Mitberichte sind an die vorberatenden Kommissionen zu richten. Die Sachkommissionen werden somit durch die Büros aufgefordert, den finanzpolitischen Sachverstand der Finanzkommissionen einzubeziehen, wenn ein Erlassentwurf des Bundesrates erhebliche finanzielle Auswirkungen hat.

Die parlamentarische Initiative von Nationalrat Abate fordert eine Überprüfung dieser Bestimmungen (vgl. Ziff. 1.5). In seiner Begründung wies Nationalrat Abate zum einen auf die Probleme der zeitlichen Koordination hin: Häufig sei es für die Finanzkommissionen schwierig, rechtzeitig einen fundierten Bericht zuhanden der vorberatenden Kommission abzuliefern, welcher von dieser noch berücksichtigt werden könne. Zum anderen stellte der Initiant auch fest, dass es objektiv kaum möglich sei, Finanz- und Sachpolitik zu trennen. Eine sachpolitische Auseinandersetzung mit den Vorlagen sei auch notwendig, damit die finanzpolitischen Auswirkungen beurteilt werden könnten. Würden die Finanzkommissionen jedoch eine fundierte inhaltliche Analyse der Vorlage vornehmen, ergäbe dies Doppelspurigkeiten mit den Sachkommissionen. Der Initiant schlug deshalb vor, den zwingenden Charakter der Bestimmungen abzuschwächen. Vorstellbar wäre es seiner Ansicht nach, die Verantwortung für die Überprüfung der finanziellen Auswirkungen der beratenden Kommission zu übertragen und ihr die Möglichkeit einzuräumen, für besondere finanzielle Fragen die Finanzkommission anzurufen.

Die SPK teilt die Analyse und die Schlussfolgerungen des Initianten.

Artikel 49 Absatz 5 soll aufgehoben werden. Es ist selbstverständliche Aufgabe jeder Kommission und entspricht seit jeher der politischen Praxis, die finanziellen Auswirkungen eines von ihr ausgearbeiteten Erlassentwurfes oder der von ihr gestellten Änderungsanträge zu Erlassentwürfen des Bundesrates zu prüfen. Will die Kommission bei dieser Überprüfung den spezifischen Sachverstand der Finanzkommissionen beiziehen, so kann sie dies tun, indem sie eine Stellungnahme der Finanzkommission ihres Rates einholt.

Die Rechte der Finanzkommissionen werden durch den Verzicht auf Absatz 5 nicht geschmälert. Gemäss Artikel 49 Absatz 4 können sie aus eigener Initiative jederzeit zuhanden der vorberatenden Kommission einen Bericht erstatten, wenn sie dies als notwendig erachten. Die Finanzkommission hat das Recht, der vorberatenden Kommission einen konkreten Antrag zu stellen; letztere Kommission ist verpflichtet, diesen Antrag zu behandeln und darüber abzustimmen (vgl. Art. 76 Abs. 1). Indem die SPK die Aufhebung von *Artikel 49 Absatz 5* vorschlägt, übernimmt sie den entsprechenden Antrag der Finanzkommission des Nationalrates in ihrer Stellungnahme vom 5. Februar 2008.

Die vorgeschlagene neue Formulierung von *Artikel 50 Absatz 2* ersetzt die Verpflichtung der Büros, Erlassentwürfe mit erheblichen finanziellen Auswirkungen an die Finanzkommissionen zum Mitbericht zuzuweisen, durch eine „Kann-Bestimmung“: Die Büros sollen die Möglichkeit haben, Vorlagen von finanzpolitischer Bedeutung den Finanzkommissionen zum Mitbericht oder zur Vorberatung zuzuweisen. Dabei kann es um die zu erwartenden finanziellen Auswirkungen eines Erlasses gehen, aber auch um andere finanzpolitische Fragen wie zum Beispiel die Art der Finanzierung eines Vorhabens oder um die Regelung der Verfahrensweisen in der Finanzpolitik. So war es zum Beispiel selbstverständlich, dass sich die Finanzkommissionen in einem Mitbericht äussern, wenn die Frage der Einführung eines Finanzreferendums auf Bundesebene zur Diskussion steht. Ebenso war es naheliegend, die Vorlage für eine Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes den Finanzkommissionen zur Vorberatung zuzuweisen. Die Finanzkommission möchte gemäss ihrer Stellungnahme vom 5. Februar 2008 an der Verpflichtung des Büros festhalten und die Bestimmung in der Weise ergänzen, dass „die Finanzkommissionen entscheiden, welche Folge sie diesen Anfragen geben wollen“. Die SPK kann diese Ergänzung nicht übernehmen, weil sie überflüssig ist. Der Antrag beruht auf der unzutreffenden Annahme, dass diejenige Kommission, welcher das Büro ein Geschäft zum Mitbericht zuweist, dadurch verpflichtet wird, einen Mitbericht zu verfassen. Die Zuweisung zum Mitbericht kann aber nur eine Einladung sein, nicht eine Verpflichtung. Auch ohne gesetzliche Ermächtigung bleibt die Finanzkommission wie jede andere Kommission frei, ob sie den Mitbericht erstatten will oder nicht.

Weiter hat die Finanzkommission einen zusätzlichen *Artikel 50 Absatz 3* vorgeschlagen, welcher ein Recht der Finanzkommissionen im Gesetz verankern soll, ihre Stellungnahme im Ratsplenum zu vertreten. Die SPK lehnt auch diesen Antrag ab, weil ein bereits bestehendes Recht nicht nochmals im Gesetz erwähnt werden sollte. Gemäss Artikel 45 Absatz 1 Buchstabe a ParlG hat jede Kommission das Recht, in ihrem Rat Anträge einzureichen. Wer einen Antrag einreicht, kann diesen auch begründen. In der Praxis kommt es zwar nicht häufig, aber doch gelegentlich vor, dass nicht federführende Kommissionen Anträge einreichen.

Art. 95 Bst. g und 109 Abs. 3 vierter Satz (neu): Straffung der Differenzbereinigung bei der Vorprüfung parlamentarischer Initiativen

Unter der Herrschaft des Geschäftsverkehrsgesetzes (bis 2003) oblag die Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative nur demjenigen Rat, in dem die Initiative eingereicht worden war. Gemäss Artikel 109 Absatz 3 ParlG wird seit 2003 nun auch der andere Rat in die Vorprüfung einbezogen. Folglich musste auch das Verfahren im Falle einer Uneinigkeit zwischen den Räten geregelt werden. Bei der Ausarbeitung des ParlG wurde für die Differenzregelung bei der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative dasselbe Verfahren gewählt wie bei der Standesinitiative. Diese Analogie ist aber nicht gerechtfertigt: Eine Standesinitiative richtet sich an beide Räte, eine parlamentarische Initiative hingegen nur an den Rat, in dem sie eingereicht wurde. Bei der Vorprüfung einer Standesinitiative muss es möglich sein, dass der ablehnende Erstrat nach einer Zustimmung durch den Zweirat gegebenenfalls in der Differenzbereinigung auf seinen Entscheid zurückkommt – sonst würde die Behandlung durch den Zweirat gar keinen Sinn machen. Bei der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative wird hingegen der Zweirat nur in der Weise einbezogen, dass im Falle der Zustimmung der Kommission (oder, falls die Kommission ablehnt, des Plenums) des Erstrates noch eine Zustimmung der Kommission (oder, falls diese ablehnt, des Plenums) des Zweirates erforderlich ist. *Hier besteht eine Analogie zum Verfahren der Motion:* Lehnt der Zweirat eine Motion des Erstrates ab, so ist die Motion definitiv abgelehnt. Neu soll auch eine parlamentarische Initiative als definitiv abgelehnt gelten, wenn der Zweirat in der Vorprüfung seine Zustimmung versagt. Es geht bei der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative um eine einfache Grundsatzfrage: Bei einer wiederholten Beantwortung dieser Frage durch die Räte sind in der Regel keine neuen Aspekte und kein anderes Resultat zu erwarten.

Art. 109 Abs. 5 (neu): Folge des Ausscheidens einer Urheberin oder eines Urhebers einer parlamentarischen Initiative aus dem Rat

Was bereits für Vorstösse gilt (vgl. Art. 119 Abs. 5), soll neu auch für parlamentarische Initiativen gelten: Scheidet die Urheberin oder der Urheber aus dem Rat aus und wird das Anliegen von keinem anderen Ratsmitglied in der ersten Woche der folgenden Session aufgenommen, so wird der Vorstoss und neu auch die Initiative ohne Ratsbeschluss abgeschrieben. In einzelnen Fällen mussten in der Vergangenheit derartige Initiativen von Kommission und Rat noch behandelt werden, obwohl die Initiative von niemandem verteidigt wurde: Ein zwar kleiner, aber nichtsdestoweniger unnötiger und zu vermeidender Aufwand. Hat die Kommission der Initiative bereits Folge gegeben, so ist die Initiative nicht mehr nur das Anliegen des Initianten, sondern der Kommission: In diesem Fall erfolgt keine Abschreibung, in Analogie zur Bestimmung, wonach eine Initiative auch nicht mehr zurückgezogen werden darf, wenn ihr eine Kommission Folge gegeben hat (Art. 73 Abs. 2 ParlG).

Art. 119 Abs. 4: Abschaffung der Abschreibung ohne Behandlung im Rat von Vorstössen, die innert zwei Jahren nicht behandelt worden sind

Die Abschreibung eines Vorstosses ohne Behandlung im Rat bedeutet einen Eingriff in das grundlegende Verfahrensrecht der Ratsmitglieder, Vorstösse einzureichen (Art. 6 Abs. 1 ParlG); dieser Eingriff bedarf der gesetzlichen Grundlage. Im vorge-

schlagenen neuen Verfahren (vgl. Art. 28a GRN) wird auf diesen Eingriff verzichtet, indem über Motionen und Postulate jedenfalls abgestimmt wird; die vorgesehene Einschränkung des Rechtes auf Wortmeldung findet bereits eine gesetzliche Grundlage in Artikel 6 Absatz 3 ParlG.

Weil die neue Regelung keine gesetzliche Grundlage braucht, kann Artikel 119 Absatz 4 ParlG aufgehoben werden. Diese Bestimmung fand nur im Nationalrat, nicht aber im Ständerat Anwendung; daher genügt eine Neuregelung allein im Geschäftsreglement des Nationalrats (vgl. die Erläuterungen zu Art. 28a Abs. 2 GRN).

Art. 121: Behandlung von Motionen in den Räten

Dieser Artikel erfährt drei inhaltliche Änderungen; diese bieten Anlass zu einer besseren systematischen Darstellung und damit zu einer Totalrevision des Artikels.

Gemäss geltendem *Absatz 1* muss der Bundesrat nur „in der Regel“ bis zur nächsten Session nach der Einreichung einer Motion dazu Antrag stellen. Er darf also ausnahmsweise von dieser Frist abweichen, muss aber in diesem Fall das Büro und die Urheberin oder den Urheber informieren und die Verzögerung begründen (Art. 27 GRN). Die Kommission möchte in Umsetzung der parlamentarischen Initiative Hämmerle neu eine Frist für die Behandlung einer Kommissionsmotion durch den Rat festsetzen: Eine solche Motion muss spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach ihrer Einreichung behandelt werden (vgl. Art. 28a Abs. 1). Diese Fristsetzung ist nicht kompatibel mit dem Recht des Bundesrates, seinen Antrag ausnahmsweise später zu stellen. Folglich muss die Möglichkeit einer Verzögerung durch den Bundesrat gestrichen werden. Zudem muss bedacht werden, dass Kommissionsmotionen in der Regel zwischen den Sessionen, unter Umständen nur ein bis zwei Wochen vor der nächsten Session eingereicht werden. In diesen Fällen kann nicht erwartet werden, dass der Bundesrat bis zur nächsten Session Antrag stellt. Die Frist für die Stellungnahme des Bundesrates soll daher neu mit drei Monaten bemessen werden.

Die Kommission hat festgestellt, dass der Bundesrat seit einiger Zeit die Frist für die Beantwortung von Vorstössen nur noch wenig beachtet und dass die nötigen Begründungen für eine Verzögerung der Beantwortung nicht oder nur in ungenügender Form geliefert werden. Zum Beispiel hat der Bundesrat zu den 61 in der Sommer-session 2004 eingereichten Motionen nur in weniger als der Hälfte der Fälle (29 Motionen) gemäss der gesetzlichen Frist bis zur nächsten Session Antrag gestellt. 18 Motionen wurden in der zweiten Session nach ihrer Einreichung behandlungsreif, 11 in der dritten Session, je eine erst in der 7., 8. oder 10. Session. Dass es auch anders geht, zeigt die völlig unterschiedliche Praxis des Bundesrates gegenüber den im Ständerat eingereichten Motionen, welche nur ganz ausnahmsweise nicht fristgerecht beantwortet werden. Was die fehlenden Begründungen der Verzögerungen betrifft, so hat die Kommission davon Kenntnis genommen, dass die Bundeskanzlerin an der Sitzung einer Subkommission des Büros des Nationalrates vom 12. März 2007 zugesichert hat, dass Artikel 27 2. Satz GRN wieder korrekt vollzogen werden soll.

Absatz 2 regelt bisher die prioritäre Behandlung von Motionen des anderen Rates sowie von Kommissionsmotionen. Die parlamentarische Initiative Hämmerle (vgl. oben Ziff. 1.4) fordert eine noch weitergehende Privilegierung der Behandlung derartiger Motionen. Diese Bestimmung fand nur im Nationalrat, nicht aber im Stände-

rat Anwendung, weil im Ständerat ohnehin alle Motionen in der Regel in derjenigen Session behandelt werden können, in der sie behandlungsreif geworden sind. Weil mit dieser Vorlage auch andere spezifische Probleme des Nationalrates bei der Behandlung von Vorstössen neu in dessen Geschäftsreglement aufgenommen werden, kann bei Gelegenheit auch diese Regelung aus dem Parlamentsgesetz gestrichen und ins Geschäftsreglement des Nationalrats aufgenommen werden (vgl. die Erläuterungen zu Art. 28a Abs. 1 GRN).

Der neue *Absatz 2* entspricht dem ersten Teil von Absatz 3 des geltenden Rechts. Die Ausnahmebestimmung betreffend die Motionen, die Fragen der Organisation und des Verfahrens eines einzelnen Rates betreffen, wird zusammen mit einer neuen Ausnahmebestimmung in dem zusätzlichen Absatz 6 aufgenommen.

Absatz 3 entspricht dem ersten Satz von Absatz 4 des geltenden Rechts. Die Handlungsmöglichkeiten des Zweitrates werden vollständig und übersichtlich dargestellt.

Absatz 4 regelt die Behandlung einer im Zweirat abgeänderten Motion im Erstrat und entspricht Absatz 4 zweiter Satz des geltenden Rechts.

Absatz 5 sieht zwei Ausnahmen von der Behandlung durch beide Räte vor. *Buchstabe a* entspricht dem zweiten Teilsatz von Absatz 3 des geltenden Rechts. Mit *Buchstabe b* wird die Behandlung gleich lautender Kommissionsmotionen neu geregelt: Bis zum Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes ging in der Praxis eine Motion nicht mehr an den anderen Rat und galt als angenommen, wenn eine gleich lautende Motion im anderen Rat angenommen worden war. Diese Praxis konnte unter dem Parlamentsgesetz nicht weitergeführt werden, weil eine Motion neu im Zweirat auf Antrag der vorberatenden Kommission oder des Bundesrates abgeändert werden kann. Konkretes Beispiel: Mit gleich lautenden Motionen verlangten Nationalrätin Häberli (04.3803) und Ständerat Stähelin (04.3702) eine Verwaltungsreform. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motionen, behielt sich aber ausdrücklich vor, im Zweirat einen Abänderungsantrag zu stellen. Wären die beiden Motionen nach ihrer Annahme im jeweiligen Erstrat nicht „übers Kreuz“ in den Zweirat gegangen, so wäre der Bundesrat seines gesetzmässigen Rechtes beraubt worden, einen Abänderungsantrag zu stellen. Das Beispiel zeigt, dass im Normalfall gleich lautende Motionen „übers Kreuz“ an den anderen Rat gehen müssen, auch wenn die zweimalige Behandlung desselben Motionstextes in einem Rat als überflüssiger Leerlauf empfunden werden kann. Es kann den Ratsmitgliedern nur empfohlen werden, diese kontraproduktiv gewordene Praxis nicht mehr weiter zu verfolgen.

Eine Ausnahme kann allerdings bei Kommissionsmotionen gemacht werden. Eine Kommissionsmotion soll nach der Annahme im Erstrat nicht mehr an den Zweirat gehen und als angenommen gelten, wenn eine gleich lautende Kommissionsmotion im anderen Rat angenommen worden ist. Zwar verliert damit der Bundesrat in diesen Fällen sein Recht, nach der Einreichung der Motion im Zweirat einen Abänderungsantrag zu stellen. Bei der Beratung in der Kommission ist der Bundesrat bzw. die ihn vertretende Verwaltung aber in der Regel anwesend. Allfällige Änderungswünsche können so unmittelbar in der Kommission eingebracht werden. Während die Motion eines einzelnen Ratsmitglieds erfahrungsgemäss in sachlicher oder rechtlicher Beziehung gelegentlich noch der Verbesserung bedarf, so besteht dieses Bedürfnis weniger bei einer Kommissionsmotion, an deren Ausarbeitung mehrere Ratsmitglieder, die Verwaltung und das Kommissionssekretariat teilgenommen haben. Durch die hier vorgeschlagene Ausnahmeregelung für gleich lautende Kom-

missionsmotionen wird ermöglicht, dass die Kommissionen beider Räte in einer koordinierten Aktion sehr schnell einen Auftrag an den Bundesrat erteilen können.

Art. 124 Absatz 1: Behandlung von Postulaten in den Räten

Hierzu kann auf die Erläuterungen zu der Änderung von Artikel 121 Absatz 1 verwiesen werden.

Art. 126 – 128: Verfahren bei Petitionen

Nationalrat Stamm (V, AG) fordert mit seiner parlamentarischen Initiative (07.423) vom 23. März 2007 eine „Änderung des Parlamentsgesetzes bezüglich Behandlung der Petitionen“. Es stört ihn, dass Artikel 126 ParlG den Kommissionen nur zwei Möglichkeiten offen lässt: Entweder unterstützt die Kommission das Anliegen der Petition und unterbreitet dem Rat eine entsprechende parlamentarische Initiative oder einen entsprechenden Vorstoss, oder die Kommission lehnt die Petition ab und beantragt dem Rat, von ihr ohne weitere Folge Kenntnis zu nehmen. Diese Alternative trage einer häufig eintretenden Situation nicht Rechnung: Manchmal unterstütze die Kommission zwar das Anliegen einer Petition, sehe aber keinen Handlungsbedarf, weil z.B. das Anliegen bereits erfüllt ist, weil die Verwaltung bereits tätig geworden ist oder weil bereits Gesetze in Vorbereitung sind. In diesen Fällen bleibe nicht anderes übrig, als der Petition keine Folge zu geben, was den unzutreffenden Eindruck erwecke, die Petition werde auch inhaltlich abgelehnt. Die Kommission sollte in einer derartigen Situation dem Rat beantragen können, „von der Petition in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen“.

Die Kommission betrachtet das Anliegen von Nationalrat Stamm als berechtigt, möchte aber das Problem auf andere Weise lösen. Bis zum Inkrafttreten des ParlG im Jahre 2003 war das Verfahren bei Petitionen weitgehend ungeregt geblieben. Die in der Praxis verwendeten Formen der Beschlüsse zu Petitionen dienten häufig dazu, bei den Urheberinnen und Urhebern der Petition den Eindruck zu erwecken, die Petition sei mit Sympathie aufgenommen worden; in Tat und Wahrheit hatte die Behandlung der Petition aber keinerlei konkrete Folgen. Artikel 126 ParlG wollte Klarheit herstellen: Entweder bewirkt die Petition etwas – in diesem Fall wird ihr im tatsächlichen und formellen Sinne des Wortes „Folge“ gegeben, indem ihr Anliegen durch eine parlamentarische Initiative oder einen parlamentarischen Vorstoss aufgenommen wird. Oder die Petition löst keine weiteren parlamentarischen Tätigkeiten aus, daher wird ihr „keine Folge“ gegeben. Die von Nationalrat Stamm vorgeschlagene Beschlussform der „Kenntnisnahme in zustimmendem Sinne“ lässt die von der Kommission nach wie vor als wünschenswert betrachtete Klarheit wie auch die sprachliche Logik vermissen. Es bleibt unklar, welche Folgen ein derartiger Beschluss hätte. Dem Anliegen von Herrn Stamm kann auf andere Weise Rechnung getragen werden. Seine Feststellung trifft tatsächlich zu, dass in bestimmten Situationen eine Petition keine Folge haben kann, obwohl die Kommission das Anliegen der Petition eigentlich unterstützt. Das bedeutet, dass das Gesetz als mögliche Voraussetzung für die Beschlussfassung „Keine Folge geben“ nicht nur die Ablehnung der Petition aufführen sollte. Ein anderer Grund, der in der Praxis häufig vorliegt und der daher in das Gesetz aufgenommen werden soll (*Art. 128 Abs. 1 Bst. b*), besteht darin, dass das Anliegen der Petition bereits durch eine andere zuständige Behörde unterstützt wird. Diese Voraussetzung wird bewusst offen

formuliert, um viele mögliche Anwendungsfälle abzudecken. Der häufigste Anwendungsfall dürfte derjenige sein, dass die Kommission feststellen kann, dass der Bundesrat in absehbarer Zukunft einen Gesetzesentwurf unterbreiten wird, bei dessen Beratung das Anliegen der Petition als Antrag eingebracht werden kann. Ein anderes Beispiel ist eine Petition, welche ein bestimmtes Verhalten schweizerischer Behörden gegenüber internationalen Entwicklungen verlangt, z.B. eine Unterstützung der Flüchtlinge im Südsudan. Wenn die Kommission einer derartigen Petition keine Folge gibt, so nicht deswegen, weil sie ihr Anliegen ablehnt, sondern weil sie feststellt, dass z.B. die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sich des Themas bereits angenommen hat und die Einreichung eines parlamentarischen Vorstosses keinen Beitrag zur Lösung des Problems liefert, sondern nur unnötigen Leerlauf produzieren würde. Ein weiterer, in der Praxis ebenfalls häufiger Grund für die Beschlussfassung „Keine Folge geben“ liegt darin, dass das Anliegen einer Petition zum Zeitpunkt ihrer parlamentarischen Behandlung bereits erfüllt ist; auch dieser Grund soll im Gesetz genannt werden (*Art. 128 Abs. 1 Bst. c*).

Bei Gelegenheit sollen die Bestimmungen über das Verfahren bei Petitionen in redaktioneller und systematischer Hinsicht in Form einer kleinen systematischen Totalrevision der Artikel 126 – 128 ParlG generell übersichtlicher und verständlicher dargestellt werden, ohne dass dadurch wesentliche inhaltliche Änderungen bezweckt werden. Folgende Regelungen lassen heute etwas an Klarheit vermissen:

- Falls die Kommission das Anliegen einer Petition unterstützt, so bleibt in der bisherigen Praxis die Petition neben dem Kommissionsvorstoss oder der Kommissionsinitiative als selbstständiger Beratungsgegenstand bestehen. Die Koordination der Behandlung der beiden formal unterschiedlichen Beratungsgegenstände wirft Probleme auf. Die einzig sinnvolle Lösung besteht darin, dass die Petition in formeller Hinsicht als erledigt betrachtet wird, wenn die Kommission das Anliegen der Petition mit einer parlamentarischen Initiative oder einem parlamentarischen Vorstoss aufnimmt. Was die Petition betrifft, so stellt also die Kommission in diesem Fall keinen Antrag an den Rat, sondern entscheidet abschliessend (*Art. 127 ParlG*).
- Bereits der geltende Artikel 127 ParlG sieht vor, dass über eine Petition, deren Anliegen als Antrag zu einem anderen hängigen Beratungsgegenstand eingebracht werden können, in der Kommission und im Rat nicht mehr separat beraten und entschieden wird. Es genügt, dass die Kommission und der Rat bei der Behandlung des anderen Beratungsgegenstands davon Kenntnis erhalten, dass eine Petition eingereicht wurde, welche einen inhaltlichen Bezug zu diesem Beratungsgegenstand hat. Sobald dieser Beratungsgegenstand erledigt ist, gilt die Petition als abgeschrieben. In der Praxis wurde diese Regelung aber in den für sie vorgesehenen Fällen häufig nicht angewendet, weil der Wortlaut von Artikel 127 etwas unklar ist. *Art. 126 Abs. 2 ParlG* soll die nötige Klärung bringen.

Eine kleine inhaltliche Anpassung des Gesetzestextes wird vorgenommen, indem nicht nur offensichtlich abwegige und querulatorische Petitionen, sondern neu auch Petitionen mit beleidigendem Inhalt durch die Präsidentinnen und Präsidenten der zuständigen Kommissionen beider Räte direkt beantwortet werden können (*Art. 126 Abs. 4*).

- Art. 133 Abs. 1 und Art. 140a (neu): Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates und der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers (Umsetzung der pa.Iv. Hochreutener)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung löst ein Problem, das zwar momentan nicht akut ist, das aber grundsätzlich jederzeit eintreten kann. Ein eindrückliches Beispiel ist der Fall des israelischen Ministerpräsidenten Ariel Sharon, der seit dem 4. Januar 2006 im Koma liegt und am 11. April 2006 als dauerhaft amtsunfähig erklärt werden musste. Was würde in der Schweiz in einem vergleichbaren Fall geschehen? Sollte ein Mitglied des Bundesrates aus gesundheitlichen Gründen handlungsunfähig werden, so sollte eine Regelung bereit stehen, welche klare Antworten gibt auf folgende Fragen:

1. Ist in dieser Situation eine Amtsenthebung einer Magistratsperson, die für eine feste Amtsdauer von vier Jahren gewählt worden ist, und in der Folge eine Ersatzwahl überhaupt rechtlich zulässig?
2. Welche Voraussetzungen für eine Amtsenthebung müssen erfüllt sein?
3. Welches Verfahren wird angewendet: Wer ist berechtigt, einen entsprechenden Antrag zu stellen? Welches Organ entscheidet in welcher Frist?

Das geltende Recht gibt keine expliziten Antworten auf diese Fragen. Die erste Frage kann zwar auf dem Wege der Auslegung der Bundesverfassung bejaht werden (vgl. unten Ziff. 5). Eine explizite Regelung beugt aber möglichen Diskussionen und Zweifeln im konkreten Anwendungsfall vor. Als Bundesrat Jean Bourgknecht im Mai 1962 einen Schlaganfall erlitt, konnte das damit entstandene Problem der Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates zwar ad hoc gelöst werden, wenn auch aus heutiger Sicht auf rechtlich problematische Art und Weise, indem drei Familienangehörige des Bundesrates am 3. September 1962 in seinem Namen den Rücktritt per Ende September 1962 erklärten. Heute wäre ein derartiges Vorgehen kaum mehr vorstellbar. Es ist zu bedenken, dass eine länger dauernde Amtsunfähigkeit eines Mitgliedes des Bundesrates die Vertretung der politischen Kräfte im Bundesrat, wie sie vom Wahlorgan bestimmt worden ist, verändert. Heute sind die Mitglieder des Bundesrates stärker als früher in die Parteipolitik involviert. Fällt ein Mitglied des Bundesrates wegen Amtsunfähigkeit aus und ist es nicht mehr imstande, selbst den Rücktritt zu erklären, so stehen wichtige politische Interessen auf dem Spiel. Medien und Politik würden mit grösster Aufmerksamkeit, wenn nicht mit Argwohn das Vorgehen zur Lösung dieses Problems beobachten und ein ad hoc gewähltes Verfahren je nach Interessenlage in Frage stellen. Eine fehlende Definition der Voraussetzungen für die Amtsenthebung und eine fehlende Regelung des anzuwendenden Verfahrens könnte zu Diskussionen Anlass geben, welche der Glaubwürdigkeit der politischen Institutionen nicht förderlich wären.

Die SPK möchte mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Rechtsunsicherheit beheben, welche eintreten könnte, wenn ein Mitglied des Bundesrates, die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler amtsunfähig werden sollte.

Artikel 133 Absatz 1 regelt die Besetzung von Vakanzen im Bundesrat in zeitlicher Hinsicht und bezieht sich dabei auf den Rücktritt und das unvorhergesehene Ausscheiden eines Mitgliedes des Bundesrates, worunter der Todesfall verstanden wird.

Als weiterer Grund für das Entstehen einer Vakanz wird nun die Feststellung der Amtsunfähigkeit eines Mitglieds des Bundesrates aufgeführt.

Artikel 140a bildet ein neues *6. Kapitel* im 6. Titel des Parlamentsgesetzes, welcher die von der Bundesversammlung vorzunehmenden Wahlen und Bestätigungen von Wahlen regelt. Die neu vorgesehene Bestimmung gehört systematisch in das Parlamentsgesetz, weil sie eine Entscheidkompetenz der Vereinigten Bundesversammlung regelt. Die Feststellung der Amtsunfähigkeit führt zu einer Vakanz im Regierungskollegium bzw. an der Spitze der Bundeskanzlei, welche die Vereinigte Bundesversammlung mittels Wahl beheben muss.

Absatz 1 definiert zunächst den Geltungsbereich der neuen Regelung. Einbezogen werden mit den Mitgliedern des Bundesrates und der Bundeskanzlerin bzw. dem Bundeskanzler diejenigen Magistratspersonen der Exekutive, die entweder unmittelbar politische Führungsfunktionen wahrnehmen oder an der Spitze der Stabsstelle der Regierung deren Tätigkeit administrativ koordinieren. Nicht erfasst werden dagegen die Richterinnen und Richter der eidgenössischen Gerichte. Dies hat mehrere Gründe. Für die Richterinnen und Richter der erstinstanzlichen Bundesgerichte regeln die gleich lautenden Artikel 10 des Verwaltungsgerichtsgesetzes (SR 173.32) bzw. des Strafgerichtsgesetzes (SR 173.71) die Amtsenthebung durch die Vereinigte Bundesversammlung. Dabei gehen sie weiter als die hier vorgesehene Regelung, weil neben dem Verlust der Amtsfähigkeit auch schwere Verletzung von Amtspflichten erfasst werden. Demgegenüber enthält das zur gleichen Zeit entstandene Bundesgerichtsgesetz (SR 173.110) für die letztinstanzlichen Richterinnen und Richter überhaupt keine Regelung, auch nicht für den Fall der Amtsunfähigkeit. Die Vorarbeiten zur Totalrevision der Bundesrechtspflege lassen den Schluss zu, dass mit dieser Zurückhaltung die unabhängige Stellung des Bundesgerichts als oberste richterliche Gewalt im Lande in besonderer Weise zum Ausdruck gebracht werden sollte. Ein Einbezug der Bundesrichtern und –richter in die vorgesehene gesetzliche Regelung drängt sich auch aus praktischen und staatspolitischen Gründen nicht auf: Anders als im siebenköpfigen Bundesrat oder in der Dreierspitze der Bundeskanzlei lässt sich die Arbeitslast beim Ausfall einer Bundesrichterin oder eines Bundesrichters besser auf die verbleibenden Mitglieder des Gerichts, das aus insgesamt 38 ordentlichen und 19 nebenamtlichen Richterinnen und Richtern besteht, verteilen. Vor allem jedoch entfällt der Aspekt der Vermeidung folgenschwerer parteipolitischer Gewichtverschiebungen, wie sie namentlich im Bundesrat für eine zügige Neubesetzung bei offenkundig eingetretener Amtsunfähigkeit eines Mitglieds spricht.

Die Vereinigte Bundesversammlung ist das sachlich kompetente Organ zur Feststellung der Amtsunfähigkeit, ist sie doch auch das Wahlorgan des Bundesrates bzw. der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers. Die Zuständigkeit der Vereinigten Bundesversammlung unterstreicht zudem den Ausnahmecharakter eines solchen Feststellungsbeschlusses und gibt diesem eine hohe demokratische Legitimation.

Absatz 2 nennt das Büro der Vereinigten Bundesversammlung und den Bundesrat als Berechtigte zur Stellung eines Antrags auf Feststellung der Amtsunfähigkeit. Das Antragsrecht soll eng begrenzt werden, weil im Rahmen des Möglichen ausgeschlossen werden soll, dass die vorgesehene Ausnahmeregelung „verpolitisiert“ wird oder auch nur der Eindruck einer parteipolitischen Voreingenommenheit entstehen kann. Der Bundesrat vermag naturgemäss gut zu beurteilen, ob seine Mitglieder bzw. die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler in der Lage sind, ihr Amt auszu-

üben oder nicht. Das Büro der Vereinigten Bundesversammlung, das sich aus den dreiköpfigen Präsidien beider Räte zusammensetzt, bürgt nicht nur für die Erfahrung seiner Mitglieder, sondern gewährleistet auch eine überparteiliche Zusammensetzung und ein Gleichgewicht zwischen beiden Kammern.

Absatz 3 definiert die Umstände, bei deren Vorliegen eine Amtsunfähigkeit anzunehmen ist. Die Vereinigte Bundesversammlung soll eine solche Feststellung nicht nach Belieben, sondern nur unter bestimmten, im Gesetz festgelegten Voraussetzungen treffen. Sie entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen über deren Vorliegen. Sind die Voraussetzungen gegeben und wurde ein Antrag gemäss Absatz 2 gestellt, soll aber auch entsprechend beschlossen werden. Im Fall des Bundesrates soll dann der Weg frei werden für eine Ersatzwahl, die nicht nur die Funktionsfähigkeit des Kollegiums sicher stellt, sondern auch verhindert, dass es über längere Zeit hinweg aus faktischen Gründen zu unerwünschten parteipolitischen Gewichtverschiebungen in der Regierung kommt.

Als erste Voraussetzung wird verlangt, dass eine der in Absatz 1 genannten Magistratspersonen „wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme (...) offenkundig nicht mehr in der Lage ist, ihr Amt auszuüben“. Damit wird ausgedrückt, dass die Feststellung einer Amtsunfähigkeit an gravierende Ursachen physischer oder psychischer Art wie z.B. körperliche Krankheit, Geisteskrankheit, schwerste Depression, Demenz oder Verlust des Bewusstseins anknüpfen soll. Massgebend ist dabei nicht der Gesundheitszustand an sich, sondern der Umstand, dass dadurch eine Ausübung des Amtes verunmöglicht wird. Die Amtsunfähigkeit muss offenkundig zu Tage treten. Blosser Zweifel an der Art der Amtsausübung, die vor allem im Fall des Bundesrates leicht von politischen Urteilen beeinflusst sein können, reichen nicht. Die neue Gesetzesbestimmung knüpft bewusst nicht an der Regelung der zivilrechtlichen Handlungsunfähigkeit im Sinne von Artikel 17 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210) an. Wohl wären mit einer Anknüpfung gewisse Vorteile verbunden, weil sich die Bundesversammlung an einer langjährigen, von Gerichten und Behörden konkretisierten Praxis orientieren könnte. Die Fähigkeit zur Ausübung einer Regierungsfunktion bzw. der Leitung der zentralen Stabsstelle im Bund deckt sich jedoch nicht zwangsläufig mit der Fähigkeit zur Teilnahme am privatrechtlichen Geschäftsverkehr. Ein Mitglied des Bundesrates, das aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in der Lage ist, sein Regierungsamt wahrzunehmen, kann unter Umständen problemlos noch rechtsgültige Verträge abschliessen. Insofern erweisen sich die zivilrechtlichen Kriterien als zu eng. Zudem soll die Vereinigte Bundesversammlung im Rahmen der hier definierten gesetzlichen Vorgaben frei entscheiden können, ohne richterliche Auslegungen der zivilrechtlichen Handlungsunfähigkeit berücksichtigen oder gar ärztliche Gutachten einholen zu müssen.

Die Amtsausübung durch eine Magistratsperson kann auch offenkundig verunmöglicht werden durch „Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren“. Gedacht wird dabei an die Möglichkeit, dass eine Magistratsperson z.B. infolge einer Naturkatastrophe oder einer Entführung in einer Weise verschwunden bleibt, die einem Verschollensein gleichkommt. Auch hier wird aber bewusst nicht an die Regelung der Verschollenerklärung gemäss Artikel 35ff. ZGB angeknüpft. Das Amt soll nicht während der langen Fristen unbesetzt bleiben, welche das ZGB für die Verschollenerklärung setzt. Unter „Arbeitsplatz“ der Magistratsperson wird irgendein Ort verstanden, an welchem sie ihr Amt ausüben kann.

Als zweite Voraussetzung verlangt die neue Regelung, dass der Zustand der Amtsunfähigkeit „mit hoher Wahrscheinlichkeit lange Zeit andauern wird“. Vorübergehende gesundheitsbedingte Absenzen von Mitgliedern des Bundesrates bzw. der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers fallen mithin nicht unter diese Bestimmung, selbst wenn die Behandlung bzw. der Genesungsprozess einige Zeit erfordert. Für solche Konstellationen wurde im Fall des Bundesrates die Stellvertretungsregelung des Artikels 22 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997 (SR 172.010) geschaffen, wonach der Bundesrat für jedes seiner Mitglieder eine Stellvertreterin oder einen Stellvertreter bezeichnet. Artikel 31 Absatz 2 RVOG regelt die Vertretung der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers durch die Vizekanzlerinnen oder Vizekanzler. Ausschlaggebend für die Anwendbarkeit der neuen Regelung über die Amtsunfähigkeit ist die begründete Erwartung eines lange währenden Ausfalls, wobei dieser jedoch nicht definitiv im Sinne einer Irreversibilität sein muss. Eine präzisere gesetzliche Umschreibung der Zeitdauer der Amtsunfähigkeit wäre nicht sinnvoll, soll doch die Vereinigte Bundesversammlung die Umstände des Einzelfalles gewichten können und ihren Beschluss auch mit Blick auf die noch verbleibende Amtsperiode, die Geschäftsführung in Kollegium und Departement bzw. in der Bundeskanzlei sowie die Zweckmässigkeit der Durchführung einer Ersatzwahl treffen.

Schliesslich soll ein Feststellungsbeschluss nur ergehen, wenn das betreffende Mitglied des Bundesrates bzw. die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler „innert angemessener Frist keine rechtgültige Rücktrittserklärung abgegeben hat“. Der Respekt vor der betroffenen Magistratsperson gebietet es, dass deren Rücktrittserklärung abgewartet wird, so lange diese möglich ist und ein Zuwarten zumutbar erscheint. Das Erfordernis der Rechtsgültigkeit der Erklärung, das hier in Anlehnung an die Gültigkeitsvoraussetzungen rechtsgeschäftlicher Erklärungen auszulegen ist, dient zur Vermeidung unklarer oder unwürdiger Situationen, in welchen die betroffene Person nur mit Hilfe anderer Personen aus ihrem Umkreis, deren Vertretungsmacht nicht einwandfrei geregelt ist, handeln könnte.

Absatz 4 legt fest, dass die Vereinigte Bundesversammlung spätestens in der auf die Stellung des Antrags folgenden Session beschliessen soll. Diese Zeitvorgabe entspricht dem Regelungszweck, ohne die Flexibilität übermässig einzuschränken. Der Fristenlauf beginnt erst mit der Einreichung des Antrags, was ein Abwarten zulässt. Andererseits ermöglicht es diese Formulierung auch, eine Sondersession anzusetzen, womit eine Ersatzwahl zur Besetzung der entstehenden Vakanz im Bundesrat oder der Bundeskanzlei bereits in der nächsten auf die Stellung des Antrags folgenden ordentlichen Session der Räte erfolgen könnte. Ohne Sondersession würde im Falle des Bundesrates eine Ersatzwahl gemäss Artikel 133 Absatz 1 ParlG in der Regel in der nächsten ordentlichen Session nach dem Feststellungsbeschluss, d.h. in der zweiten auf die Einreichung des Antrags folgenden Session, stattfinden.

Absatz 5 hält fest, dass die Feststellung der Amtsunfähigkeit zu einer Vakanz führt. Damit wird der Bezug zu Artikel 133 ParlG hergestellt, der die Besetzung von Vakanz im Bundesrat regelt und der gemäss Artikel 139 ParlG sinngemäss auch auf weitere von der Bundesversammlung vorzunehmende Wahlen Anwendung findet.

Art. 141 Abs. 2 Bst. g: Generationenverträglichkeitsprüfung in Botschaften des Bundesrates (Umsetzung der Mo. Markwalder Bär)

Artikel 141 ParlG enthält einen Katalog von Fragen, welche in einer Botschaft des Bundesrates zu einem Erlassentwurf beantwortet werden müssen. Diese Bestimmung gilt gemäss Artikel 111 Absatz 3 ParlG auch für Berichte von parlamentarischen Kommissionen zu ihren Erlassentwürfen.

Neu soll der Bundesrat verpflichtet werden, in einer Botschaft jeweils ausdrücklich auch die Auswirkungen eines Erlasses auf die künftigen Generationen darlegen. Es gilt dabei der gemäss Einleitungssatz von Artikel 140 Absatz 2 für alle Prüfpunkte geltende Vorbehalt, dass eine Erläuterung zu einem bestimmten Punkt natürlich nur nötig ist, „soweit substantielle Angaben dazu möglich sind“.

Diese „Generationenverträglichkeitsprüfung“ steht im Einklang mit der Präambel der Bundesverfassung, die an die „Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen“ appelliert. Die Ergänzung von Artikel 141 ParlG will auch einen Beitrag leisten zur Umsetzung von Artikel 73 BV (Nachhaltigkeit): „Bund und Kantone streben ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits an“. Die Ergänzung soll aber z.B. auch Anwendung finden in der Finanz- oder Sozialpolitik: Das Ausmass der Staatsverschuldung oder die Finanzierung der Altersvorsorge kann dazu führen, dass künftige Generationen Altlasten der heutigen Generation werden tragen müssen. Diese Zusammenhänge sollen bei der Gesetzgebung geprüft und transparent gemacht werden.

3.2 Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN)

Art. 15: Verteilung der Kommissionssitze

Artikel 43 ParlG statuiert den allgemeinen Grundsatz, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen „nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat richtet“. Diese Bestimmung lässt einen Spielraum offen für die genaue Berechnung der Verteilung der Kommissionssitze auf die Fraktionen. Das GRN sieht vor, dass „die Sitze in den *einzelnen* Kommissionen“ proportional auf die Fraktionen verteilt werden (Art. 15 Abs. 1 Bst. a). Diese Regelung kann zur Folge haben, dass eine Fraktion in allen elf ständigen Kommissionen mit 25 Mitgliedern einen zusätzlichen Sitz erhält oder verliert, wenn sich die Mitgliederzahl einer Fraktion um bloss ein Mitglied verändert.

Bei der Gesamterneuerung der Kommissionen zu Beginn der laufenden Legislaturperiode hat der Anschluss des PdA-Mitglieds Zisyadis an die Grüne Fraktion dazu geführt, dass diese Fraktion 11 zusätzliche Kommissionssitze erhalten hat. Demgegenüber verlor die SP-Fraktion 11 Kommissionssitze, welche sie behalten hätte, wenn NR Zisyadis sich ihr angeschlossen hätte oder fraktionslos geblieben wäre. Der Zusammenschluss der drei Grünliberalen und der beiden EVP-Mitglieder mit der CVP-Fraktion hatte ebenfalls den Effekt, dass die neu gebildete Fraktion mehr Kommissionssitze erhielt als getrennte Fraktionen der CVP bzw. der Grünliberal-Evangelischen. Die Fraktionen der GPS und der CVP/EVP/Grün-

liberalen haben 1,5 Sitze pro Mitglied, die Fraktionen der SP und der FDP hingegen nur 1,25 Sitze pro Mitglied erhalten.

Die Minderheit I der SPK erblickt in dieser Situation eine Ungleichbehandlung der Fraktionen und ihrer einzelnen Mitglieder. Sie schlägt daher 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.

Die Kommissionsmehrheit lehnt diese Neuerung ab, weil sie dazu führen würde, dass die parteipolitische Zusammensetzung der einzelnen Kommissionen unterschiedlich würde und die einzelnen Kommissionen nicht mehr ein repräsentatives Abbild des Gesamtrates darstellen würden.

Die Minderheit II der SPK schlägt vor, dass jedes Ratsmitglied, d.h. insbesondere auch ein Ratsmitglied ohne Fraktionszugehörigkeit, neu Anspruch auf einen Kommissionssitz erhält.

Für einen derartigen Anspruch spreche das verfassungsrechtliche Gebot der rechtsgleichen Behandlung jedes Ratsmitglieds. Die Kommissionen spielten heute im parlamentarischen Entscheidungsprozess eine zentrale Rolle. Würde ein Ratsmitglied von der Mitwirkung in den Kommissionen ausgeschlossen, so sei es in der Ausübung seiner individuellen Rechte als Ratsmitglied gegenüber den in den Kommissionen Einsitz nehmenden Ratsmitgliedern schwer beeinträchtigt. Damit würden übrigens nicht nur die Rechte des Ratsmitglieds, sondern indirekt auch die politischen Rechte seiner Wählerinnen und Wähler (und damit Art. 34 BV) verletzt: Ihr Wahlentscheid habe geringeres Gewicht als der Wahlentscheid anderer Wahlberechtigter, wenn das von ihnen gewählte Ratsmitglied in der Ausübung der individuellen Rechte der Ratsmitglieder benachteiligt werde.

Für einen Anspruch jedes Ratsmitglieds auf einen Sitz in einer der grossen ständigen Kommissionen spreche auch der Umstand, dass die Schweizerische Bundesversammlung in geringerem Ausmass als die Parlamente in parlamentarischen Demokratien ein Parlament der Fraktionen und in stärkerem Ausmass auch ein Parlament der individuellen Mitglieder geblieben sei. Ein gewähltes Mitglied des Nationalrates sei nicht nur seiner Partei, sondern auch seinen persönlichen Wählerinnen und Wählern verpflichtet, die es auf der eigenen Parteiliste kumuliert und auf fremden Listen panaschiert haben.

Die Kommissionsmehrheit hält demgegenüber fest an der Position, welche die SPK in ihrem Bericht vom 3. November 2005 zu einer parlamentarischen Initiative (04.493 Pa.Iv. Huguenin. Status für Fraktionslose) eingenommen hat:

„Gerade wegen der grossen Bedeutung der Kommissionen ist es wichtig, dass sie repräsentativ zusammengesetzt sind, d.h. dass sie die politische Zusammensetzung des Rates widerspiegeln. Artikel 43 Absatz 3 ParlG sieht daher vor, dass sich die Zusammensetzung der Kommissionen ‚nach der Stärke der Fraktionen im jeweiligen Rat‘ richtet. Falls fraktionslose Ratsmitglieder in den Kommissionen Einsitz nehmen könnten, so wäre die proportional richtige Zusammensetzung der Kommissionen nicht mehr gewährleistet. Wenn eine politische Gruppierung in den Wahlen weniger als fünf Parlamentssitze gewinnen kann, so ist dies das Resultat

einer demokratischen Auseinandersetzung, dessen Konsequenzen zu akzeptieren sind.

Die Bundesverfassung sieht die Bildung von Fraktionen vor, um die Meinungsbildung im Parlament besser zu strukturieren und die rationelle Geschäftserledigung zu fördern. Ein wesentlicher Anreiz zur Fraktionsbildung würde dahinfallen, wenn die Zugehörigkeit zu einer Fraktion keine Voraussetzung mehr wäre für die Mitarbeit in den Kommissionen. Ein Ratsmitglied, das einer Partei angehört, die keine Fraktionsstärke besitzt, kann im Übrigen mit anderen Ratsmitgliedern in derselben Situation zusammen eine Fraktion bilden oder kann sich einer Fraktion einer anderen Partei anschliessen, sofern es eine ähnliche politische Ausrichtung hat (Art. 61 Abs. 2 ParlG).“

Art. 17 Abs. 5 (neu): Ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen

Die Kommissionsmitglieder sind vom Büro für eine feste Amtsdauer gewählt (Art. 17 GRN). Folglich hat das Ausscheiden eines Kommissionsmitglieds aus seiner Fraktion nach bisherigem Recht keine Auswirkungen auf seine Kommissionszugehörigkeit.

In der Praxis gab es bisher nur vereinzelte Fälle, in welchen ein Ratsmitglied aus eigenem Willen aus seiner Fraktion ausgetreten ist. Teilweise behielten solche Ratsmitglieder ihre Kommissionssitze, teilweise stellten sie sie freiwillig zur Verfügung ihrer bisherigen Fraktion. Ernsthafte Probleme sind dabei bisher nicht aufgetreten.

Es sind jedoch durchaus Konstellationen denkbar, in welchen sich die bisherige Regelung als ungenügend herausstellen könnte. Da es immer problematisch ist, in Konflikten die Spielregeln erst während des Spiels zu ändern, empfiehlt es sich, bei Gelegenheit vorzusorgen, bevor solche Konflikte allenfalls eintreten.

Es ist denkbar, dass in Zukunft Fraktionsaustritte häufiger erfolgen als bisher. Es könnte häufiger zu vereinzelten Fraktionsaustritten kommen oder es könnte auch einmal eine ganze Gruppe von Fraktionsmitgliedern freiwillig oder unfreiwillig gleichzeitig aus einer Fraktion ausscheiden. Eine derartige Situation könnte dazu führen, dass die von Artikel 43 Absatz 3 ParlG verlangte repräsentative Zusammensetzung der Kommissionen nicht mehr gegeben wäre.

Die einfachste Lösung des Problems einer durch mehrere Fraktionsaustritte in Frage gestellten Repräsentativität der Kommissionen besteht darin, dass in einer solchen Situation eine ausserordentliche Gesamterneuerung der Kommissionen vorgenommen wird (*Art. 17 Abs. 5*). Das Büro und die Fraktionen erhalten damit den nötigen Handlungsspielraum, um jeder denkbaren Konstellation Rechnung zu tragen. Die ausserordentliche Gesamterneuerung wird ausgelöst, wenn in mindestens einer Kommission eine Fraktion mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist. Das bedeutet konkret, dass während der Amtsperiode in einer Kommission mehr als ein Mitglied derselben Fraktion aus dieser Fraktion austritt oder dass eine Fraktion insgesamt ca. 15% ihrer Mitglieder verliert. Eine ausserordentliche Gesamterneuerung ist auch dann nötig, wenn sich während der Amtsperiode eine neue Fraktion bildet.

Die Kommission hat es hingegen abgelehnt, dass ein Fraktionsaustritt eines einzelnen Ratsmitglieds immer zum Verlust seiner Kommissionssitze führt. Die SPK folgt damit der in der Literatur vertretenen Auffassung, dass das

verfassungsmässige Instruktionsverbot (Art. 161 BV) gebietet, die Kommissionszugehörigkeit nicht an die Fraktionsmitgliedschaft zu knüpfen: "Würde man nämlich das Ratsmitglied aufgrund des Verlusts der Fraktionsmitgliedschaft zwingen, aus der Kommission auszutreten, so könnten die Fraktionen mit dem Ausschluss aus der Fraktion wesentlichen Druck auf ihre Mitglieder ausüben" (Moritz von Wyss, *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens*, Zürich 2001, S. 80).

Art. 28: Reservierte Beratungszeit für Vorstösse

Seit längerer Zeit wird immer wieder vergeblich versucht, durch geeignete Vorschriften den Stellenwert der Vorstösse der einzelnen Ratsmitglieder im Ratsbetrieb zu erhöhen. Artikel 35 Absatz 3 GRN sah in der von 1991 bis 2003 geltenden Fassung vor, dass am Montagnachmittag der zweiten und dritten Sessionswoche im Anschluss an die Fragestunde Vorstösse behandelt werden. Diese Vorschrift wurde chronisch missachtet. Die SPK beantragte daher bei der Neufassung des GRN im Jahre 2003 ihre Aufhebung: „Im Interesse der Glaubwürdigkeit des Reglements sollte eine Bestimmung, die sich offensichtlich nicht durchsetzen lässt, besser gestrichen werden“ (BBl 2003 3480). Im Rat obsiegte aber der Antrag einer Kommissionsminorität, wonach die Vorschrift in einer etwas flexibleren Form im seit 2003 geltenden neuen GRN übernommen wurde. Gemäss Artikel 28 müssen an mindestens zwei halben Tagen der zweiten und dritten Sessionswoche parlamentarische Initiativen vorgeprüft und Vorstösse von einzelnen Ratsmitgliedern und Fraktionen behandelt werden. Auch diese Vorschrift wird nicht eingehalten.

Die Kommission schlägt jetzt eine präzisere und griffigere Regelung vor. Die Definition der reservierten Beratungszeit durch zwei Halbtage, deren genauer Umfang einigen Ermessensspielraum offen gelassen hat, wird durch acht Stunden ersetzt. Die Vorschrift, dass eine ausnahmsweise Verkürzung dieser reservierten Beratungszeit zu einem entsprechenden Übertrag auf das entsprechende Zeitkonto der nächsten Session führt, ermöglicht zwar einerseits eine gewisse, nach wie vor notwendige Flexibilität. Andererseits zwingt die Vorschrift zu genauer Buchhaltung und ermöglicht dadurch dem Büro und letztlich allen Ratsmitgliedern, die Verwendung der reservierten Beratungszeit zu kontrollieren und die nötigen Massnahmen zu ergreifen, damit über einen Zeitraum von mehreren Sessions im Durchschnitt genügend Beratungszeit für Vorstösse eingeplant wird. In erster Linie sollen die Montagnachmittage und –abende der zweiten und dritten Sessionswoche für diesen Zweck verwendet werden. Die Dauer der Ratssitzungen wird daher an diesen Tagen bis 22.00 Uhr verlängert (vgl. Art. 34 Abs. 1 Bst. a). Weil erfahrungsgemäss das Interesse der Ratsmitglieder an der Beratung von Vorstössen nicht sehr gross ist, sollten an diesen Tagen aber durchaus auch noch andere Geschäfte traktandiert werden. Das kann aber zur Folge haben, dass an diesen Tagen nicht das ganze Zeitkontingent von acht Stunden zur Verfügung steht. Diesfalls kann die an den Montagen fehlende Beratungszeit natürlich auch anderen Sessionstagen nachgeholt werden.

Art. 28a Abs. 1 (neu): Privilegierte Behandlung von Kommissionsvorstössen und Motionen des anderen Rates (Umsetzung der pa.Iv. Hämmerle)

Kommissionsmotionen und –postulate sowie Motionen des anderen Rates werden von der Mehrheit einer Kommission oder von der Mehrheit des anderen Rates unter-

stützt. Sie sollten daher nicht in der grossen Gesamtzahl der Vorstösse untergehen, sondern durch eine privilegierte Behandlung ein grösseres Gewicht erhalten als der Vorstoss eines einzelnen Ratsmitglieds. Der Gesetzgeber wollte mit dem Erlass des Parlamentsgesetzes dieses Ziel erreichen, indem er in Artikel 121 Absatz 2 fest schrieb, dass Kommissionsmotionen und Motionen des anderen Rates prioritär vor anderen Vorstössen behandelt werden müssen. Die Kommissionsmotionen bleiben allerdings unbehandelt, wenn wegen der Belastung des Rates mit anderen Geschäften in einer Session überhaupt keine oder fast keine Vorstösse behandelt werden. Zudem stösst die Umsetzung dieser Regelung in der Praxis auf die Schwierigkeit, dass die Vorstösse im Rat jeweils departementsweise behandelt werden. Werden z.B. an einem der ersten Sessionstage Vorstösse aus dem Zuständigkeitsbereich des Justiz- und Polizeidepartements behandelt, so kommen dabei Vorstösse einzelner Ratsmitglieder an die Reihe, obwohl eine Kommissionsmotion aus dem Zuständigkeitsbereich des Departements des Innern noch nicht behandelt wurde.

Kommissionsmotionen und –postulate sowie Motionen des anderen Rates sollen durch die neue Bestimmung von Artikel 28a Absatz 1 (die Verschiebung dieser Regelung aus dem ParlG in das GRN wird bei den Erläuterungen zu Art. 121 Abs. 2 ParlG begründet) noch konsequenter privilegiert werden, indem sie innert einer bestimmten Frist behandelt werden müssen. Damit wird die Forderung der parlamentarischen Initiative Hämmerle 06.416 umgesetzt. Weil eine „Behandlung“ auch bloss darin bestehen kann, dass der Rat die materielle Beratung auf später verschiebt – womit der Zweck der Neuregelung vereitelt würde – , muss in Ergänzung des Wortlautes der parlamentarischen Initiative präzisiert werden, dass die Motion oder das Postulat „abschliessend behandelt“ werden muss. Diese Änderung wird zur Folge haben, dass ein derartiger Vorstoss nicht nur vor anderen Vorstössen, sondern gegebenenfalls vor einem behandlungsreifen Erlassentwurf des Bundesrates oder einer Kommission behandelt werden muss, damit die Behandlungsfrist eingehalten werden kann. Für eine Verschiebung der Behandlung lässt die kurze Frist wenig oder keinen Spielraum. Das dadurch allenfalls entstehende Problem wiegt allerdings nicht schwer. Die Anzahl derartiger Motionen ist klein: In den Jahren 2004 und 2005 gelangten pro ordentliche Session *durchschnittlich* 3,75 Kommissionsmotionen, 2 Kommissionspostulate und 5 Motionen des Ständerates zur Behandlungsreife. Die Beratung einer bestrittenen Motion dauert im Nationalrat in Behandlungskategorie IV (vgl. Art. 46 GRN) höchstens 20 bis 30 Minuten.

Art. 28a Abs. 2 (neu): Behandlung von seit zwei Jahren nicht behandelten Motionen und Postulaten

Bis 2003 sahen die Ratsreglemente vor, dass Motionen, Postulate und Interpellationen abgeschrieben werden, wenn sie der Rat nicht innert zwei Jahren seit der Einreichung behandelt hat. Diese Regelung fand im Nationalrat breite Anwendung: Im letzten Jahr der Legislaturperiode 1999-2003 wurden 116 Motionen, 28 Postulate und 89 Interpellationen auf diese Weise abgeschrieben. Diese Abschreibungen ergaben sich vor allem bei folgendem Verfahrensablauf: Falls der Antrag des Bundesrates zu einer Motion oder einem Postulat von der Urheberin oder dem Urheber oder von einem anderen Ratsmitglied bestritten wurde, so wurde die am letzten Sessionstag traktandierte Behandlung regelmässig verschoben. Dasselbe geschah, wenn ein Ratsmitglied Diskussion zur Antwort des Bundesrates auf seine Interpellation verlangte. In der Regel fand der Rat in den folgenden zwei Jahren keine Zeit zur Be-

handlung des Vorstosses, mit dem Ergebnis, dass der Vorstoss nach Ablauf dieser Frist abgeschrieben wurde.

Die zunehmende Verärgerung der Ratsmitglieder über dieses Verfahren führte bei der Beratung des Parlamentsgesetzes zum Erfolg eines Minderheitsantrags aus der SPK. Danach muss der Rat auf begründeten Antrag des Büros beschliessen, ob bei seit zwei Jahren hängigen Motionen und Postulaten die Behandlungsfrist verlängert oder der Vorstoss abgeschrieben wird (Art. 119 Abs. 4 ParlG). Das neue Verfahren musste seit der Wintersession 2005 angewendet werden (gemäss der Übergangsregelung in Art. 173 Ziff. 3 ParlG). In den vier ordentlichen Sessionen bis zur Herbstsession 2006 musste das Büro am Sessionsende zur Frage der Fristverlängerung oder Abschreibung von 113 Motionen und 64 Postulaten begründeten Antrag stellen. Die Begründung hätte wohl insbesondere angeben sollen, ob ein Vorstoss in sachlicher und politischer Hinsicht noch aktuell ist oder nicht. Diese Analyse würde eine materielle Behandlung jedes einzelnen Vorstosses verlangen. Angesichts der grossen Zahl von Vorstössen war das Büro dazu nicht in der Lage. Am 16. Dezember 2005 beschwerte sich im Rat ein Ratsmitglied darüber; sein Antrag, wegen der fehlenden Begründung alle Fristverlängerungen abzulehnen, wurde knapp abgelehnt. In der Praxis entscheiden die vom Büro angefragten Fraktionen, ob die jeweils aus ihren Reihen stammenden Vorstösse aufrechterhalten oder abgeschrieben werden sollen. Gestützt auf die Angaben der Fraktionen beantragte das Büro 91 Aufrechterhaltungen und 86 Abschreibungen. Nur 5 Abschreibungsanträge des Büros wurden von der Urheberin oder dem Urheber des Vorstosses bestritten. In vier Fällen setzte sich das Büro im Rat durch, ohne dass die Urheber ihre Gründe vor der Abstimmung dargelegt hatten. In einem einzigen Fall argumentierte ein Ratsmitglied mündlich gegen den Antrag des Büros und war damit in der Abstimmung erfolgreich.

Das neue Verfahren hat keinen Beitrag dazu geleistet, dass Motionen und Postulate beförderlicher behandelt werden. Die Selektion derjenigen Vorstösse, die aufrechterhalten werden, erfolgt recht willkürlich und kaum nach rational nachvollziehbaren sachlichen oder politischen Kriterien. *Der nicht geringe Aufwand für dieses Verfahren steht in keinem vernünftigen Verhältnis zu seinen Resultaten.*

Angesichts dieser Bilanz hat das Büro des Nationalrates eine Rückkehr zum früheren Verfahren der automatischen Abschreibung der Vorstösse vorgeschlagen (06.479 Pa.Iv. Büro NR. Abschreibung von parlamentarischen Vorstössen, BBl 2007 3221). Dieses Verfahren hätte immerhin den Vorteil, dass es den Rat und das Büro überhaupt nicht belastet. Die Rechte des einzelnen Ratsmitglieds würden mit diesem Verfahren nicht geschmälert: Erachte das Ratsmitglied seinen Vorstoss nach wie vor als aktuell und wichtig, so könne es ihn unmittelbar nach der Abschreibung ohne weiteres erneut einreichen. Diese Möglichkeit wurde unter altem und neuem Recht genutzt – allerdings selten, was zeige, dass die Ratsmitglieder häufig das Interesse an ihrem eigenen Vorstoss nach zwei Jahren verloren haben.

Die SPK lehnt dieses Verfahren der automatischen Abschreibung von Vorstössen ab. Dieses Verfahren trägt dazu bei, dieses wichtige Instrument der Ratsmitglieder abzuwerten.

Es wäre allerdings auch unrealistisch, davon auszugehen, dass alle Vorstösse innert zwei Jahren abschliessend behandelt werden können. Die Motion Kunz (05.3077 Beschleunigung der Behandlung von Motionen im Parlament), welche der Rat am 17. Juni 2005 entgegen dem Antrag des Büros angenommen hat, fordert, dass eine

Motion innert höchstens einem Jahr nach ihrer Beantwortung durch den Bundesrat vom Rat behandelt werden muss. Diese Änderung hätte zur Folge, dass eine Motion nicht nur vor anderen Vorstössen, sondern gegebenenfalls vor einem behandlungsreifen Erlassentwurf des Bundesrates oder einer Kommission behandelt werden muss, damit die Behandlungsfrist eingehalten werden kann. Die wortgetreue Umsetzung dieser Forderung ist teils unzweckmässig, teils unmöglich. In der 47. Legislaturperiode (Wintersession 2003 - Herbstsession 2007) sind pro ordentliche Session durchschnittlich 75 Motionen eingereicht worden. Falls eine gesetzliche Behandlungsfrist eingeführt wird, so müsste durchschnittlich in jeder Session dieselbe Anzahl von Motionen prioritär vor allen anderen Geschäften behandelt werden. Wenn diese Vorschrift gemäss dem Wortlaut der Motion Kunz nur für Motionen, nicht aber für Postulate und Interpellationen gilt, so können Postulate und Interpellationen überhaupt nicht mehr behandelt werden. Werden Postulate und Interpellationen in die Fristsetzung einbezogen, so würde die Belastung des Rates noch einmal erheblich grösser und die Einhaltung der Fristen noch unwahrscheinlicher. Eine mehr theoretische Alternative könnte darin bestehen, dass die Beratungszeit des Nationalrates verlängert wird. Bei einer durchschnittlichen Beratungszeit von 15 Minuten pro Motion müsste die Dauer einer Session um 19 Stunden verlängert oder *es müssten pro Jahr während drei Wochen Sondersessionen durchgeführt werden*. Das ist offensichtlich nicht realistisch.

Die Kommission ist zur *einfachen Lösung gelangt, dass über die nach zwei Jahren noch hängigen Motionen und Postulate ohne Diskussion abgestimmt werden soll*. Dass auf diese Weise bei bestrittenen Motionen und Postulaten kein Austausch der Argumente Pro und Contra vor dem Rat erfolgen kann, ist zwar gewiss auch nicht optimal. Erfahrungsgemäss vermag aber eine derartige mündliche Debatte das Abstimmungsergebnis in der Regel nicht zu beeinflussen. *Diese Lösung ist jedenfalls besser als eine automatische Abschreibung, weil sie eine demokratische Entscheidungsfindung ermöglicht*. Dieser Gewinn rechtfertigt auch den Zusatzaufwand gegenüber der automatischen Abschreibung. Es muss damit gerechnet werden, dass der Rat am Ende einer Session jeweils etwa 50-70 Abstimmungen über seit mehr als zwei Jahre hängige Motionen und Postulate durchführen muss, was 1 bis 1½ Stunden beansprucht. Dieser Aufwand würde sich allerdings verringern, wenn die betroffenen Urheberinnen und Urheber von Vorstössen auf vorgängige Anfrage hin ihren Vorstoss zurückziehen. Weil viele Vorstösse nach zwei Jahren ihre Aktualität ohnehin verloren haben, darf mit einer gewissen, zurzeit schwer abschätzbaren Rückzugsquote gerechnet werden.

Eine *Minderheit der Subkommission* hatte der Kommission eine qualifiziertere Form der Beratung von Vorstössen vorgeschlagen, indem ein Teil *dieser Vorstösse durch die fachlich zuständige Kommission vorberaten wird* – ähnlich dem Verfahren bei parlamentarischen Initiativen. Ein kleinerer Teil der Vorstösse kann allerdings nach wie vor unmittelbar vom Rat behandelt werden. Es handelt sich einerseits um die nicht bestrittenen Motionen und Postulate, die in der Regel am Ende der auf die Einreichung folgenden Session diskussionslos vom Rat angenommen werden. Andererseits sollen auch Motionen des anderen Rates und Kommissionen rasch behandelt werden müssen. Die gemäss pa.IV. Hämmerle verschärfte Prioritätsregelung in Artikel 28a Absatz 1 GRN führt in der Regel zu einer Behandlung im Rat in der ersten oder zweiten Session nach Einreichung. Nur Motionen und Postulate, die nicht innert der Frist von zwei Sessionen nach ihrer

Einreichung behandelt werden, sollen zur Vorberatung an die Kommissionen gehen. Dabei handelt es sich um diejenigen Motionen und Postulate, die entweder nicht bereits bei der Einreichung breit abgestützt sind oder die von einem Ratsmitglied oder vom Bundesrat bestritten werden. Das dürfte nach wie vor die grosse Mehrheit der Motionen und Postulate sein. *Statt dass der Rat diesen „Berg“ aber wie bisher unbehandelt von Session zu Session vor sich herschiebt, erhalten die Kommissionen nun die Gelegenheit, die mehrheitsfähigen Vorstösse herauszufiltern.* Den Kommissionen wird eine Frist von einem Jahr gesetzt, um den Vorstoss vorzubereiten. Beantragt die Kommission die Annahme des Vorstosses, so gilt für ihn ebenfalls die Prioritätsregel gemäss Artikel 28a Absatz 1 GRN: Diese Motionen sollten folglich in der Regel in der dritten oder vierten Session nach ihrer Einreichung vom Rat behandelt werden können. Für die von einer Kommission nicht unterstützten Motionen wird es zwar, bei realistischer Betrachtung, nach wie vor schwierig sein, Behandlungszeit zu finden. *Zumindest werden diese Vorstösse aber innert nützlicher Frist von einem Organ des Parlamentes geprüft.* Sind sie zwei Jahre nach ihrer Einreichung vom Rat noch nicht behandelt, so wird über sie diskussionslos abgestimmt.

Die Kommission lehnt diese Lösung wegen des damit verbundenen grossen Mehraufwandes für die Kommissionen ab.

Eine Untersuchung der in der 47. Legislaturperiode eingereichten Motionen und Postulate zeigt, dass in jeder Session im Durchschnitt 100 Motionen und Postulate eingereicht worden sind, wovon gemäss dem Modell der Minderheit der Subkommission jeweils nach zwei Sessionen 63 Vorstösse an die Kommissionen zur Vorberatung hätten zugewiesen werden müssen. Das bedeutet im Durchschnitt ca. 6 Vorstösse pro Session für jede der 10 in Frage kommenden Kommissionen (die Geschäftsprüfungskommission und die Kommission für öffentliche Bauten dürften kaum betroffen sein). Die Verteilung auf die Kommissionen wäre sehr ungleich gewesen. Die Zahl der an eine einzelne Kommission nach einer Session zugewiesenen Motionen und Postulate kann im Extremfall (besonders stark belastete Kommission nach einer besonders vorstossreichen Session) bis zu 22 Vorstösse betragen. Falls eine Kommission für die Vorberatung eines Vorstosses im Durchschnitt 20 Minuten benötigt, so brauchen die stärker belasteten Kommissionen 4 bis 5 zusätzliche Sitzungsstunden pro Quartal.

Art. 28b (neu): Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen im Rat

Die neuen Fristen für die Behandlung von Motionen und Postulaten in Artikel 28a müssen zu analogen Fristen für die Behandlung von parlamentarischen Initiativen führen, damit nicht der unerwünschte Effekt eintritt, dass parlamentarische Initiativen zugunsten von Motionen und Postulaten zurückgestellt werden.

Die der Kommission gesetzte Frist in *Absatz 1* entspricht der Frist, welche gemäss Artikel 21^{bis} Geschäftsverkehrsgesetz bis zum Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes am 1. Dezember 2003 gegolten hatte. Diese Frist war im Jahre 1984 eingeführt worden, um das Wesen der Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative deutlich zu machen. Es geht dabei um eine kurze summarische Prüfung des gesetzgeberischen Handlungsbedarfs, ohne grössere Abklärungen, welche erst in der zweiten Phase der Ausarbeitung eines Erlasses vorgenommen werden sollen. Es gibt aus verfahrensrechtlicher Sicht insbesondere auch keinen Grund für eine Sistierung

der Vorprüfung, weil das Resultat anderer Gesetzgebungsverfahren zu demselben Thema abgewartet werden soll: Ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf im Grundsatz besteht, kann und soll unabhängig von anderen Verfahren beurteilt werden. Es besteht ja immer die Möglichkeit, eine Initiative nach positiver Vorprüfung später abzuschreiben, weil ihr Anliegen im Rahmen des anderen Verfahrens erfüllt worden ist. Die Praxis seit Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes hat gezeigt, dass das Wesen der Vorprüfung teilweise nicht mehr verstanden wird. Die Vorprüfung von parlamentarischen Initiativen wird teilweise wegen einer Privilegierung von Vorlagen des Bundesrates über Gebühr verzögert oder wegen anderer hängiger Verfahren sogar formell sistiert. Die Wiedereinführung der Behandlungsfrist soll diese Entwicklung korrigieren.

Die Fristen gemäss *Absatz 2 und 3* entsprechen den Fristen für die Behandlung von Kommissionsmotionen und –postulaten sowie von Motionen des anderen Rates. Diese Fristen gelangen nur in den relativ seltenen Fällen zur Anwendung, wenn sich die Kommissionen beider Räte über die Vorprüfung einer parlamentarischen Initiative nicht einig sind; stimmen beide Kommissionen einer parlamentarischen Initiative zu, so beschäftigt sich der Rat nicht mit der Vorprüfung. In der Praxis sind derartige parlamentarische Initiativen vom Ratsbüro in die lange Reihe der hängigen Initiativen eingereiht worden, bei welchen die Kommission beantragt, keine Folge zu geben. Es soll aber auch hier gelten, was für Kommissionsvorstösse und Motionen des anderen Rates gilt: Der politische Wille einer Kommissions- oder Ratsmehrheit soll ein höheres Gewicht haben als die von einer Kommissionsmehrheit abgelehnte Forderung eines einzelnen Ratsmitglieds.

Absatz 4 entspricht der vorgeschlagenen analogen Regelung für Motionen und Postulate in Artikel 28a Absatz 2. Es besteht kein Grund, eine parlamentarische Initiative in dieser Beziehung anders zu behandeln als eine Motion oder ein Postulat.

Art. 30 Abs. 2: Dringlicherklärung von Interpellationen

Der geltende Wortlaut dieser Bestimmung erweckt den Eindruck, dass das Büro letztinstanzlich über die Dringlicherklärung einer Interpellation entscheidet. In der Praxis sind aber Ordnungsanträge aus dem Rat für eine vom Büro abgelehnte Dringlichkeitserklärung immer zugelassen worden. Bei Gelegenheit soll die Bestimmung entsprechend der Praxis angepasst werden.

Art. 33d (neu): Durchführung einer obligatorischen Sondersession

Artikel 2 Absatz 2 ParlG sieht vor, dass jeder Rat für sich Sondersessionen beschliessen kann, „wenn die ordentlichen Sessionen zum Abbau der Geschäftslast nicht ausreichen“. Das für die Festlegung einer Sondersession des Nationalrates zuständige Ratsbüro hat in den Jahren 2005, 2007 und 2008 auf die Durchführung einer Sondersession verzichtet, obwohl jeweils abzusehen war, dass zahlreiche behandlungsreife Geschäfte in der jeweils zur Diskussion stehenden Sondersession behandelt werden könnten. Angesichts der grossen Geschäftslast des Nationalrates, insbesondere angesichts der zahlreichen nicht behandelten parlamentarischen Vorstösse, soll das Büro durch eine Reglementsänderung dazu verpflichtet werden, in jedem Fall jeweils im zweiten Quartal eines Kalenderjahres eine höchstens eine Woche dauernde Sondersession abzuhalten. Die Absicht besteht nicht etwa darin, in einer derartigen Sondersession ausschliesslich parlamentarische Vorstösse zu

behandeln; indem dann auch grössere Geschäfte behandelt werden, entsteht in den ordentlichen Sessionen mehr Freiraum für die Behandlung von Vorstössen.

Art. 34: Verlängerung der Sitzungszeiten

Entgegen einem weit verbreiteten Eindruck hat die Dauer der Sitzungen des Nationalrates in den letzten zwanzig Jahren nicht ständig zugenommen, sondern ist stabil geblieben. Der Nationalrat versammelte sich in der Legislaturperiode 1983-1987 genau wie in der Legislaturperiode 2003-2007 während ungefähr 1190 Stunden. In der Zwischenzeit hat sich die Sitzungsdauer bis zur Legislaturperiode 1991-1995 sogar auf 1352 Stunden erhöht, um seither wieder abzusinken.

Die grosse Geschäftslast des Nationalrates verlangt nach einer Verlängerung seiner ordentlichen Sitzungszeiten. Wenn die Vereinbarkeit einer nichtparlamentarischen Berufstätigkeit mit dem Mandat eines Mitglieds des Nationalrates einigermaßen gewahrt bleiben soll, so stehen nicht viele Möglichkeiten für eine Verlängerung offen. Die Subkommission der SPK hat vier derartige Möglichkeiten geprüft und zwei ausgewählt. Verworfen wurde die Durchführung von Ratsitzungen am Montagvormittag sowie an den Freitagen der ersten und zweiten Sessionswoche: Die Ratsmitglieder müssen Gelegenheit haben, zumindest zu Beginn und am Ende einer Arbeitswoche berufliche Angelegenheiten zu regeln. Weniger belastend ist eine Verlängerung der Sitzung am Montag der zweiten und dritten Sessionswoche bis 22 Uhr sowie am Donnerstag der ersten und zweiten Sessionswoche bis 19 Uhr. Die Kommission hat die Donnerstagnachmittagssitzungen abgelehnt und nur der Verlängerung am Montag zugestimmt. Diese Verlängerung steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Vorschrift für eine Neuregelung der reservierten Sitzungszeit für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen (vgl. Art. 28): Wenn dafür acht Sitzungsstunden reserviert sind und diese Behandlung in erster Linie am Montag der zweiten und dritten Sessionswoche nach der Fragestunde, also ab 16.00 Uhr erfolgen soll, so kann das Sitzungsende nicht wie bisher bereits auf 19.00 Uhr angesetzt sein.

Die Sitzungen sollen neu am Morgen erst um 8.15 Uhr beginnen. Dieser Sitzungsbeginn korrespondiert besser mit den Ankunftszeiten der Züge gemäss Taktfahrplan.

Art. 46 und 48 Abs. 2: Kürzere Redezeiten dank der neuen Beratungsform der „verkürzten Fraktionsdebatte“

Die Redezeiten im Nationalrat sind im internationalen Vergleich heute bereits extrem kurz (5 Minuten für die Begründung der meisten Anträge). Die Notwendigkeit zu kurzen Redezeiten ergibt sich aus den im internationalen Vergleich ebenfalls äusserst intensiv praktizierten Interventionsmöglichkeiten der einzelnen Ratsmitglieder, was wiederum im Zusammenhang steht mit den Grundzügen des politischen Systems der Schweiz: Es stehen sich nicht wie in den meisten europäischen Ländern weitgehend geschlossene Regierungs- und Oppositionslager gegenüber, in welche sich die einzelnen Ratsmitglieder einzuordnen haben. Vielmehr bilden sich von Thema zu Thema wechselnde Mehrheiten; und zwar häufig nicht den Fraktionsgrenzen entlang, sondern auch quer durch die Fraktionen. Initianten und Anführer der jeweiligen Mehr- und Minderheiten sind häufig nicht die Fraktionen, sondern einzelne Ratsmitglieder.

Diese Voraussetzungen des politischen Systems müssen bei der Ausgestaltung der Antrags- und Rederechte beachtet werden. Die Vielzahl möglicher Interventionen zwingt zwar einerseits zu kurzen Redezeiten; andererseits muss aber das Recht gewahrt bleiben, dass für die Begründung von Anträgen bei wichtigen Geschäften hinreichende Redezeit zur Verfügung steht.

Eine noch weitergehende generelle Verkürzung der Redezeiten erscheint daher nicht angebracht. Die Kommission sieht aber in einem bestimmten, häufig vorkommenden Anwendungsfall noch ein beträchtliches Rationalisierungspotenzial:

Am häufigsten wird heute für die Behandlung von Erlassentwürfen die Beratungsform der „Reduzierten Debatte“ (Kategorie III) angewendet. Dabei beträgt die Redezeit in der Eintretensdebatte für die Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen sowie für die Vertretung des Bundesrates je 20 Minuten und für die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen je 10 Minuten (vgl. Art. 44). Diese Redezeiten sind angemessen für politisch sehr wichtige oder sehr komplexe und umfangreiche Vorlagen. Diese Redezeiten sind aber unnötig lang bemessen für politisch wenig umstrittene und einfachere Vorlagen. Die Kommission schlägt daher eine Differenzierung in zwei Beratungsformen IIIa und IIIb vor. Während die Redezeiten in der Kategorie IIIa der bisherigen Kategorie III entsprechen, werden die Redezeiten in der Kategorie IIIb halbiert. Die „Reduzierte Debatte“ wird neu „Fraktionsdebatte“ bzw. „Verkürzte Fraktionsdebatte“ genannt, weil die Bezeichnung „Verkürzte reduzierte Debatte“ etwas seltsam wirken würde und weil sich diese Debattenform primär dadurch auszeichnet, dass das Rederecht neben den Antragstellenden den Sprecherinnen und Sprechern der Fraktionen zusteht. In der „verkürzten Fraktionsdebatte“ IIIb wird die Redezeit der „übrigen Rednerinnen und Redner“ gemäss Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe d nicht verkürzt: Es kann sich dabei nur um Antragstellende handeln, welche in der Eintretensdebatte z.B. Nichteintreten oder Rückweisung beantragen. Es wäre unverhältnismässig, die bisher geltende Redezeit von 5 Minuten für die Begründung derartiger Anträge noch weiter zu verkürzen.

Art. 47: Einführung von organisierten Debatten für Detailberatungen

Organisierte Debatten erlauben eine relativ präzise Planung des zeitlichen Sitzungsablaufs. Sie finden aber bisher nur statt bei Eintretensdebatten und bei Debatten zu Berichten und dringlichen Interpellationen. In der Frühjahrsession 2007 wurde erstmal eine organisierte Debatte auch zu einer grösseren Zahl von parlamentarischen Vorstössen zu einem gemeinsamen Thema (Klimaerwärmung) durchgeführt, wobei die Redezeit der Urheberinnen und Urheber der Vorstösse der Redezeit ihrer Fraktion angerechnet wurde.

Der grösste Teil der Sitzungszeiten dient der Detailberatung von Erlassentwürfen. Bei einigen Detailberatungen ist eine extrem hohe Zahl von Minderheits- und Einzelanträgen zu behandeln (z.B. 82 Minderheitsanträge zu 02.024 Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)). Die Zeitplanung wird dadurch erheblich erschwert; regelmässig führen grössere Überschreitungen der eingeplanten Sitzungszeit dazu, dass andere zur Behandlung vorgesehene Geschäfte aus dem Sessionsprogramm gestrichen werden müssen. Betroffen sind sowohl andere Gesetzesentwürfe als auch, vor allem, die parlamentarischen Vorstösse.

Eine zentrale Funktion des Parlamentes besteht darin, dass die verschiedenen gesellschaftlichen und politischen Interessen sich in der Öffentlichkeit artikulieren können. Deswegen werden Minderheitsanträge eingereicht. 50 oder mehr Minderheitsanträge können aber von der Öffentlichkeit nicht zur Kenntnis genommen werden. Auch die besonders wichtigen und interessanten Anträge gehen in der Menge unter. *Eine Beschränkung auf das Wesentliche wäre daher nicht nur im Interesse eines effizienten Parlamentsbetriebes, sondern auch im Interesse der Antragstellenden; letztlich wäre der Qualität des demokratischen Entscheidungsprozesses gedient.*

Ein wirksames Mittel zur besseren Planung der Ratsarbeit und zur Konzentration auf das Wesentliche ist die *Durchführung von organisierten Debatten zur Detailberatung, wobei die Redezeit der Antragstellenden der Redezeit ihrer Fraktion angerechnet wird.* Das Büro muss, gegebenenfalls gestützt auf einen Antrag der vorberatenden Kommission, die in politischer und sachlicher Hinsicht als zweckmässig erachtete Gesamtredezeit festlegen. Die Fraktionen müssen die ihnen zugewiesene Redezeit auf die Begründung von Minderheits- und Einzelanträgen aus den eigenen Reihen und auf die Stellungnahmen zu anderen Anträgen verteilen. Falls die zugewiesene Zeit nicht für Alles genügt, so muss auf die mündliche Begründung einzelner Anträge verzichtet werden.

Es ist zu beachten, dass *eine organisierte Debatte für eine Detailberatung sich von den bisher praktizierten organisierten Debatten grundsätzlich unterscheidet.* In einer organisierten Debatte zum Eintreten auf einen Erlassentwurf oder zu einem Bericht geht es in der Regel um *eine* Frage: Eintreten oder Nichteintreten auf den Entwurf, Kenntnisnahme oder Rückweisung des Berichts. In einer Detailberatung geht es hingegen um eine Vielzahl von Fragen, u.U. um über 100 einzelne bestrittene Bestimmungen eines Gesetzesentwurfes (Beispiel: Bei der Detailberatung von 02.060, Teilrevision des Asylgesetzes, mussten 107 Abstimmungen durchgeführt werden).

Der organisatorische Aufwand für die Vorbereitung einer derartigen organisierten Debatte ist für das Büro und für die Fraktionen relativ hoch. Kommissions-, Büro- und Fraktionssekretariate müssen sorgfältig berechnete Vorschläge für den Zeitbedarf und für die Prioritätensetzung ausarbeiten, welche dem Büro und den zuständigen Fraktionsorganen als Entscheidungsgrundlage dienen können.

Die Durchführung einer organisierten Debatte muss dem Umstand Rechnung tragen, dass auch eine kleine Fraktion genügend Redezeit zur Verfügung haben sollte, um zu mehr als nur zu einer Frage Stellung nehmen zu können. Möglicherweise sitzt ein Spezialist für das Thema eines bestimmten Gesetzesentwurfs ja gerade in einer kleinen Fraktion. Es soll daher eine Mindestredezeit für jede Fraktion von 15 Minuten festgelegt werden. Das hat zur Folge, dass die Gesamtredezeit für alle Fraktionen kaum weniger als 300 Minuten betragen kann, weil sonst die grossen Fraktionen verhältnismässig benachteiligt würden.

Eine Mehrheit der Kommission möchte auch die Redezeit der Berichterstatterinnen und Berichterstatter der Kommissionen und der Vertretung des Bundesrates im Rahmen der Gesamtredezeit für eine Detailberatung festlegen, analog der bestehenden Regelung für die bisher praktizierten organisierten Debatten. Die vorberatende Kommission und der Bundesrat sollen nicht privilegiert werden. Die Minderheit der Kommission möchte hingegen nur eine Gesamtredezeit für die

Fraktionen vorsehen. In Detailberatungen gibt es bisher für die vorberatende Kommission und den Bundesrat grundsätzlich keine Redezeitbeschränkung (vgl. Art. 44 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 3). Es sei zu bedenken, dass die Kommission und der Bundesrat anders als die übrigen Teilnehmenden an der Debatte nicht nur politisch Stellung nehmen. Sie haben auch die wichtige Aufgabe, einen Gesetzestext sachlich zu erläutern und damit Hinweise für die spätere Auslegung des Gesetzes durch die Vollzugsbehörden und die Gerichte zu geben. Eine Redezeitbeschränkung würde sie bei der Erfüllung dieser Aufgabe behindern und damit letztlich die Stellung des Parlamentes gegenüber Vollzugsbehörden und Gerichten schwächen.

Die Kommission hat sich anhand von zwei umfangreichen Detailberatungen aus der 47. Legislaturperiode zeigen lassen, welche konkrete Auswirkungen die Durchführung einer organisierten Debatte haben könnte:

- *02.060 Asylgesetz. Teilrevision*

Die Detailberatung am 3. bis 5. Mai 2004 dauerte 740 Minuten. Der Rat hatte über 21 Anträge der Kommissionsmehrheit, 48 Minderheits- und 71 Einzelanträge zu befinden. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen sowie die Antragstellenden beanspruchten ca. 350 Minuten Redezeit. Die übrige Zeit verteilte sich wie folgt: Berichterstatter 150 Minuten, Bundesrat 90 Minuten, Zwischenfragen und persönliche Erklärungen 45 Minuten, Abstimmungen 105 Minuten. – Durch eine organisierte Debatte hätte man die Detailberatung um ca. 80 Minuten verkürzen können. Die Redezeit der Fraktionen wäre um 50 Minuten verkürzt worden. Die in dieser Debatte besonders engagierten Fraktionen der SP und der Grünen hätten je ca. 50 Minuten Redezeit verloren, die übrigen Fraktionen hätten insgesamt etwa 50 Minuten Redezeit gewonnen.

- *06.038 Agrarpolitik 2011. Weiterentwicklung – Vorlage I (Landwirtschaftsgesetz)*

Die Detailberatung am 13. und 14. März 2007 dauerte 740 Minuten. Der Rat hatte über 14 Anträge der Kommissionsmehrheit, 33 Minderheits- und 26 Einzelanträge zu befinden. Die Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen sowie die Antragstellenden beanspruchten ca. 420 Minuten Redezeit. Die übrige Zeit verteilte sich wie folgt: Berichterstatter 95 Minuten, Bundesrat 115 Minuten, Zwischenfragen und persönliche Erklärungen 45 Minuten, Abstimmungen 65 Minuten. – Durch eine organisierte Debatte hätte man die Detailberatung um ca. 140 Minuten verkürzen können. Die Redezeit der Fraktionen wäre um 90 Minuten verkürzt worden. Die in dieser Debatte besonders engagierten Fraktionen der SVP und der Grünen hätten 40 bzw. 50 Minuten Redezeit verloren, die CVP-Fraktion hätte auf 15 Minuten verzichten müssen, die übrigen Fraktionen hätten etwa dieselbe Redezeit zur Verfügung gehabt.

Art. 48: Schaffung einer Beratungsform für die Behandlung von Motionen und Postulaten

Das GRN vom 22. Juni 1990, das die heute noch geltenden Behandlungskategorien einführt, hatte in Artikel 35 Absatz 4 noch ein freies Rederecht zu Motionen und Postulaten vorgesehen: „Jedes Ratsmitglied kann sich zu Motionen und Postulaten äussern“. Dieser Satz wurde bei der Revision des GRN vom 19. Dezember 1997 aufgehoben, ohne dass dies im erläuternden Bericht der SPK oder im Rat irgendwie erläutert worden wäre – er wurde offensichtlich als obsolet betrachtet.

In der Praxis wird für die Behandlung von parlamentarischen Vorstössen einzelner Ratsmitglieder oder Fraktionen keine Behandlungskategorie festgelegt – entgegen

der Bestimmung von Artikel 46 Absatz 1 GRN, wonach die Beratungsgegenstände in einer der fünf Behandlungskategorien beraten werden müssen. Gelangen bestrittene Vorstösse zur Behandlung, so spricht in der Regel die Urheberin oder der Urheber des Vorstosses und das anwesende Mitglied des Bundesrates, gelegentlich ein den Vorstoss bekämpfendes Ratsmitglied, manchmal ergreifen aber auch weitere Ratsmitglieder das Wort.

Auf dieses in der Praxis angewandte Verfahren passt keine der fünf bestehenden Behandlungskategorien. Zwar hat die Praxis bisher zu keinen Problemen Anlass gegeben. Falls die Behandlung von Vorstössen wieder einen höheren Stellenwert im Ratsbetrieb erhält, so ist aber durchaus denkbar, dass die bestehende Rechtslücke Probleme verursachen kann.

Es soll daher bei Gelegenheit die Definition der „Kurzdebatte“ (Kat. IV) in Artikel 48 Absatz 2 GRN in dem Sinne ergänzt werden, dass bei Vorstössen dasjenige Ratsmitglied das Wort erhält, das zuerst erklärt hat, einen Vorstoss bekämpfen zu wollen. Weiter haben in Kategorie IV das Rederecht: die Urheberin oder der Urheber (gemäss Art. 46 Abs. 4) und die Vertreterin oder der Vertreter des Bundesrates (gemäss Art. 46 Abs. 3).

Art. 57: Veröffentlichung der Abstimmungsdaten

Das GRN unterscheidet heute zwischen Abstimmungsergebnissen, welche „*in Form einer Namensliste veröffentlicht*“ werden oder welche „*in Form einer Namensliste öffentlich einsehbar*“ sind. In der Praxis ergeben sich zwei Unterschiede:

1. Neben den obligatorischen Anwendungsfällen der ersten Kategorie der „veröffentlichten“ Abstimmungsergebnisse (Gesamt- und Schlussabstimmungen, Abstimmungen über die Ausgaben- oder die Schuldenbremse) besteht bei dieser Kategorie die Möglichkeit, dass 30 Ratsmitglieder schriftlich die Veröffentlichung verlangen.

2. Die erste Kategorie wird im Amtlichen Bulletin der Bundesversammlung (Druck- und Internet-Version) veröffentlicht. Die Abstimmungen der zweiten Kategorie wurden hingegen bis zur Herbstsession 2007 nicht in dieser Form publiziert. Wer Einsicht nehmen wollte, musste mit diesem Anliegen persönlich an die Parlamentsdienste gelangen. Aus den Materialien der letzten Totalrevision geht allerdings hervor, dass man „öffentlich einsehbare“ Abstimmungsergebnisse auch im Internet einsehbar machen wollte. Die SPK hat in ihrem Bericht vom 10. April 2003 ausgeführt: „Es dürfte nahe liegen, sie auch im Internet zugänglich zu machen. Sie müssen aber nicht in gedruckter Form publiziert werden“ (BBl 2003 3484); analog äusserten sich auch die Berichterstatter im Rat. Da dieser Auffassung nicht widersprochen wurde, muss sie als massgebende Auslegung der fraglichen Reglementsbestimmung durch den Rat gelten. Am 16. November 2007 hat das Büro des Nationalrates entschieden, die Bestimmung in diesem Sinne zu vollziehen.

Dass 30 Ratsmitglieder schriftlich die Veröffentlichung einer Namensliste verlangen können, macht offensichtlich keinen Sinn, wenn die Namensliste ohnehin veröffentlicht wird. Die Kommission schlägt daher vor, auf die bisherige Unterscheidung von zwei Abstimmungskategorien zu verzichten.

In früheren Diskussionen war immer wieder geltend gemacht worden, dass die Publikation aller Namenslisten zu einer unverhältnismässigen Aufblähung der

gedruckten Version des Amtlichen Bulletins führe; man solle daher zwar alle Abstimmungen im Internet publizieren, aber für das gedruckte Amtliche Bulletin nach wie vor zwischen dem publizierten und dem nicht publikationswürdigen Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder unterscheiden. Eine nähere Untersuchung zeigt nun allerdings, dass ca. 60 Prozent der Abstimmungen in der Frühjahrs-, Sommer- und Herbstsession 2007 mit Namensliste durchgeführt worden sind. Nur 40 Prozent der Abstimmungen sind im Amtlichen Bulletin nicht publiziert worden. Das Amtliche Bulletin wächst nur um rund sechs Prozent, wenn alle Namenslisten gedruckt werden. Dieser Mehraufwand ist bescheiden und jedenfalls kleiner als der administrative Mehraufwand, den eine Unterscheidung von zwei Abstimmungskategorien mit sich bringt.

Übergangsbestimmung zu Art. 15

Am 19. Dezember 2007 hat das Büro die Mitglieder der Kommissionen des Nationalrates für die Dauer der Legislaturperiode gewählt. Die von den Kommissionsminderheiten I und II geforderte neue Regelung der Verteilung der Kommissionssitze könnte ihre Wirkung erst mit der nächsten Gesamterneuerung der Kommissionen, also erst im Dezember 2011 entfalten, wenn keine Übergangsbestimmung erlassen wird.

Gemäss den von den Kommissionsminderheiten vorgeschlagenen Übergangsbestimmungen werden die zusätzlichen Sitzansprüche der Fraktionen (gemäss den Minderheiten I und II) bzw. der Fraktionslosen (gemäss der Minderheit II) mit dem Inkrafttreten der Änderung erfüllt. Wer nach neuem Recht einen Sitzanspruch verliert, behält aber für den Rest der Amtsperiode den Sitz, der ihm nach altem Recht zugewiesen worden ist. Weil die betroffenen Kommissionsmitglieder im Dezember 2007 für vier Jahre gewählt worden sind, wäre ein Verlust ihrer Kommissionssitze eine belastende Rückwirkung, was in rechtlicher Hinsicht grundsätzlich verpönt ist. Konkret hätte die Übergangsbestimmung zur Folge, dass acht (gemäss Minderheit I) bzw. neun (gemäss Minderheit II) Kommissionen für den Rest der Amtsperiode ein 26. Mitglied erhalten.

Übergangsbestimmung zu Art. 28a und 28b

Falls die in Artikel 28a und 28b neu festgesetzten Fristen für die Behandlung von Vorstössen und parlamentarischen Initiativen bei Inkraftsetzung auch für die unter dem bisherigen Recht eingereichten Vorstösse und parlamentarischen Initiativen anwendbar würden, so wären der Rat und die Kommissionen nicht in der Lage, die grosse Menge von Vorstössen und Initiativen zu behandeln, bei welchen der Ablauf der Behandlungsfrist entweder unmittelbar bevosteht oder bereits erfolgt ist.

4 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Einige der vorgeschlagenen Änderungen haben kleinere finanzielle oder personelle Auswirkungen, die aber zum grösseren Teil nur schwer quantifizierbar sind. Zu Mehrkosten kann insbesondere die Durchführung einer Sondersession führen (ca. 125'000 Franken Taggelder und Entschädigungen für die Ratsmitglieder pro

Sessionstag), wobei in Rechnung zu stellen ist, dass die gemäss Artikel 33d GRN neu obligatorisch durchzuführende Sondersession ja auch gemäss geltendem Recht bereits häufig durchgeführt worden ist (im Voranschlag sind jeweils drei bis fünf Sondersessionstage eingeplant). Die Verlängerung der Sitzungszeiten um ca. drei Sitzungsstunden pro ordentliche Session (Art. 34 GRN) führt zu keinen Mehrkosten bei den Entschädigungen, hingegen zu gewissen Mehrkosten bei den Parlamentsdiensten. Auf der anderen Seite kann die Realisierung verschiedener Vorschläge auch kleinere Einsparungen zur Folge haben: kleinerer Aufwand der Finanzkommissionen für Mitberichte (Art. 49 und 50 ParlG), Verkürzung der Differenzbereinigung und neue Möglichkeit der Abschreibung bei parlamentarischen Initiativen (Art. 109 ParlG), verkürztes Verfahren bei gleichlautenden Kommissionsmotionen (Art. 121 Abs. 5 Bst. b ParlG), Einführung der „verkürzten Fraktionsdebatte“ (Art. 46 Abs. 1 und 48 Abs. 1 GRN) und der organisierten Debatte für Detailberatungen (Art. 47 GRN).

5 Rechtliche Grundlagen

Das Parlamentsgesetz und dessen hier vorgeschlagene Änderungen stützen sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen. Das Geschäftsreglement des Nationalrates und seine hier vorgeschlagenen Änderungen haben ihre gesetzliche Grundlage in Artikel 36 ParlG, wonach jeder Rat „ein Geschäftsreglement mit den Ausführungsbestimmungen über seine Organisation und sein Verfahren“ erlässt.

Die Regelung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates stützt sich zudem auf Artikel 173 Absatz 2 BV und trägt auch Artikel 175 Absatz 3 der Bundesverfassung Rechnung. Artikel 175 Absatz 3 BV bestimmt, dass die Mitglieder des Bundesrates“ aus allen Schweizerbürgerinnen und Schweizerbürgern, welche als Mitglieder des Nationalrats wählbar sind, auf die Dauer von vier Jahren gewählt“ werden. Diese Bestimmung legt die reguläre Dauer des Bundesratsamtes bis zur Gesamterneuerung des Kollegiums fest. Kommt es zu einer vorzeitigen Vakanz, wird eine Wahl für den Rest der angebrochenen Amtsperiode vorgenommen. Obwohl sich Artikel 175 BV nicht explizit dazu äussert, ist aufgrund der Wahlzuständigkeit der Bundesversammlung auch von einer Kompetenz dieser Behörde zur Amtsenthebung von Mitgliedern des Bundesrates auszugehen, wenn Voraussetzungen der Wählbarkeit oder der Amtsfähigkeit, beispielsweise aus gesundheitlichen Gründen, entfallen (vgl. die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung, BBl 1997 I 1 ff., 405; Thomas Sägesser, Die Bundesbehörden, Bern 2000, zu Art. 175, Rz. 760). Dasselbe muss auch im Falle der Bundeskanzlerin bzw. des Bundeskanzlers gelten (Art. 168 Abs. 1 BV).