

09.532

Parlamentarische Initiative
Mutterschaftsurlaub soll als entschuldigt gelten
Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates

vom 19. August 2010

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf für eine Änderung des Geschäftsreglements des Nationalrates. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Erlassentwurf zuzustimmen.

19.08. 2010

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Yvan Perrin

Übersicht

Gemäss Artikel 57 Absatz 3 des Geschäftsreglements des Nationalrates (GRN) werden die Ergebnisse der Abstimmungen im Rat in Form von Namenslisten veröffentlicht. Auf diesen Listen wird gemäss Artikel 57 Absatz 4 GRN für jedes Ratsmitglied angegeben, ob es Ja oder Nein stimmt, sich der Stimme enthält oder an der Abstimmung nicht teilnimmt. Eine weitere Rubrik umfasst die aufgrund eines Auftrags einer ständigen parlamentarischen Delegation gemäss Artikel 60 des Parlamentsgesetzes (ParlG) entschuldigten Ratsmitglieder.

Diese Namenslisten werden publiziert. Verschiedene Medien publizieren Auswertungen des Abstimmungsverhaltens der Ratsmitglieder. Dadurch wird auch ersichtlich, wenn ein Ratsmitglied häufig unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen“ aufgeführt wird. Da nur Ratsmitglieder, welche im Auftrag einer parlamentarischen Delegation unterwegs sind, unter der Rubrik „entschuldigt gemäss Art. 57 Abs. 4“ geführt werden können, werden unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen“ auch Ratsmitglieder aufgeführt, die zum Beispiel aufgrund von Mutterschaft über längere Zeit den Sitzungen fernbleiben. Gegenüber der Öffentlichkeit kann aufgrund dieser Terminologie auf den Abstimmungslisten der Eindruck entstehen, ein Ratsmitglied nähme seine Präsenzplicht im Rat nicht ernst.

Aufgrund dieser Auswertung der Abstimmungslisten ist die Frage, ob ein Ratsmitglied unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen“ oder unter der Rubrik „entschuldigt“ geführt wird, von Bedeutung. Wer sich rechtzeitig vor der Sitzung beim Ratssekretariat entschuldigt, soll deshalb auf den Namenslisten auch als entschuldigt geführt werden.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 11. Dezember 2009 reichte Nationalrätin Tiana Angelina Moser (CEg, ZH) eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher sie eine Anpassung von Artikel 36 und 57 des Geschäftsreglements des Nationalrats (GRN, SR 171.13) verlangt (09.532 n Pa.Iv. Mutterschaftsurlaub soll als entschuldigt gelten). Artikel 36 des GRN soll gemäss Initiantin so ergänzt werden, dass eine Parlamentarierin im Mutterschaftsurlaub als entschuldigt im Protokoll vermerkt wird. Artikel 57 des GRN soll so ergänzt werden, dass bei der Veröffentlichung der Abstimmungsdaten ersichtlich ist, ob eine Parlamentarierin aufgrund des Mutterschaftsurlaubes abwesend und somit entschuldigt war.

Die Staatspolitische Kommission hat an ihrer Sitzung vom 15. April 2010 der Initiative einstimmig Folge gegeben. Sie war aber der Ansicht, dass das gesamte Absenzwesen überprüft werden soll. Dabei soll insbesondere im Hinblick auf die Führung der Namenslisten bei Abstimmungen geprüft werden, aufgrund welcher Gründe ein Ratsmitglied als „entschuldigt“ aufgeführt werden kann.

Am 19.8.2010 hat die Kommission den beiliegenden Erlassentwurf zuhanden des Rates verabschiedet und ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme unterbreitet.

2 Geltendes Recht und aktuelle Praxis

Die Abwesenheiten und Entschuldigungen sind im Parlamentsrecht an verschiedenen Orten geregelt. Dabei geht es jeweils um verschiedene Sachverhalte. Die Frage, ob ein Ratsmitglied abwesend oder entschuldigt ist, hat je nach Sachverhalt eine unterschiedliche Bedeutung.

2.1 Teilnahmepflicht

Artikel 10 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) stipuliert eine Pflicht zur Sitzungsteilnahme. Die Ratsmitglieder sind verpflichtet, an den Sitzungen der Räte und der Kommissionen teilzunehmen. Darauf basiert denn auch Artikel 40 GRN, wonach sich die Ratsmitglieder jeden Sessionstag in die Präsenzliste einzutragen haben. Sind sie an der Sitzungsteilnahme verhindert, so haben sie dies dem Generalsekretär „möglichst vor der Sitzung“ mitzuteilen. Diese Mitteilungen sowie die Absenzlisten dienen dem Ratssekretariat zum Erstellen des Protokolls nach der Sitzung.

2.2 Vermerk der Entschuldigungen im Protokoll

Gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe e GRN nennt das Protokoll die entschuldigten Ratsmitglieder. Dabei ist anzugeben, wenn ein Ratsmitglied aufgrund eines Auftrags einer ständigen Delegation entschuldigt ist. In der Praxis wird dies so gehandhabt, dass im Protokoll alle Ratsmitglieder, die sich nicht auf der Anwesenheitsliste eingetragen haben und während der ganzen Sitzung nicht erschienen sind, als abwesend aufgeführt werden. Dies geschieht unabhängig davon, ob sich das Ratsmitglied

gemäss Artikel 40 Absatz 2 GRN als verhindert gemeldet hat oder nicht. Wurde dem Ratssekretariat gemeldet, dass ein Ratsmitglied im Auftrag einer Delegation gemäss Artikel 60 ParlG unterwegs ist, wird dieser Name in der Liste der Abwesenden zusätzlich mit einem Stern gekennzeichnet.

Diese Kennzeichnung der abwesenden Delegationsmitglieder ist eigentlich überflüssig. Das Ratsprotokoll wird nicht veröffentlicht. Es ist auch nicht relevant für die Erstellung der Namenslisten bei Abstimmungen. Dort werden die abwesenden Ratsmitglieder anders als im Protokoll nicht als abwesend aufgeführt, sondern unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen.“ Zudem muss die Abstimmungsanlage vor der Erstellung des Protokolls programmiert werden. Der bei der Totalrevision der Ratsreglemente 2003 konstruierte Zusammenhang zwischen Artikel 36 und Artikel 57 Absatz 4 existiert in der Praxis nicht. Mit einer Revision von Artikel 36 GRN kann also das Problem der Initiantin nicht gelöst werden.

2.3 Taggeldersatz bei Mutterschaft, Unfall oder Krankheit

Gestützt auf Artikel 3 Absätze 2 und 3 des Parlamentsressourcengesetzes (PRG, SR 171.21) und Artikel 8a der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG, SR 171.211) haben die Ratsmitglieder Anspruch auf Ersatz des durch Unfall, Krankheit oder Mutterschaft entgangenen Taggeldes. Ein potenzieller Anspruch muss unverzüglich dem Kommissions- oder Ratssekretariat gemeldet werden. Dieses vermerkt in der Präsenzliste, welche dem für die Ausbezahlung zuständigen Dienst weitergeleitet wird, wenn ein Ratsmitglied aufgrund von Krankheit, Unfall oder Mutterschaft abwesend war. Wird dieser Vermerk nicht gemacht, weil dem Sekretariat die Gründe für die Abwesenheit nicht bekannt waren, dann kann das Ratsmitglied dem Finanz- und Reisedienst den Abwesenheitsgrund und den damit verbundenen Anspruch auf Taggeldersatz problemlos nachmelden. Insbesondere bei länger dauernden Abwesenheiten melden sich die Ratsmitglieder meistens direkt beim Finanz- und Reisedienst, zumal sie ein Arztzeugnis vorzulegen haben, wenn sie mehr als fünf Taggeldersatzzahlungen geltend machen.

2.4 Vermerk der Entschuldigungen auf der Namensliste bei Abstimmungen

Artikel 57 Absatz 4 GRN sieht vor, dass auf den nach Abstimmungen erstellten Namenslisten für jedes Ratsmitglied vermerkt wird, ob es Ja oder Nein stimmt, sich der Stimme enthält oder an der Abstimmung nicht teilnimmt. Wenn ein Ratsmitglied aufgrund eines Auftrags einer ständigen Delegation gemäss Artikel 60 ParlG als entschuldigt gemeldet wird, dann wird es in einer speziell dafür vorgesehenen Rubrik auf der Namensliste geführt. Somit werden alle nicht anwesenden Ratsmitglieder, die nicht mit einer Delegation unterwegs sind, auf den Namenslisten unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen“ aufgeführt, unabhängig davon, welches der Grund ihrer Abwesenheit ist, und ob sie nur für eine Abstimmung oder während der ganzen Sitzung abwesend sind. Diese Namenslisten werden veröffentlicht und von der Forschung und von den Medien ausgewertet.

3

Grundzüge der Vorlage

Bei der Analyse des geltenden Rechts und der geltenden Praxis zeigt sich, dass zwischen dem Protokoll, den Namenslisten und dem Erhalt von Taggeldersatz unterschieden werden muss. Relevant für das von der Initiatin aufgeworfene Problem sind nur die Namenslisten, also Artikel 57 GRN. In Artikel 57 Absatz 4 GRN muss definiert werden, wer auf den Namenslisten als entschuldigt geführt wird. Dabei kann weder auf das Protokoll noch auf die Meldungen für Ersatz des Taggeldes abgestützt werden. Der Grund liegt darin, dass die Abwesenheitsmeldungen im Hinblick auf die Erstellungen der Namenslisten vor den Sitzungen vorliegen müssen. Die Anlage wird vor der Sitzung programmiert, so dass jedes Ratsmitglied in der richtigen Rubrik erfasst wird. Das Protokoll hingegen wird erst nach der Sitzung nach Auswertung der Anwesenheitslisten erstellt. Ebenso können Krankheits- und Unfallmeldungen zwecks Taggeldersatz aus praktischen Gründen zum Teil erst nach der Sitzung erfolgen. Mutationen in den Namenslisten können zwar technisch vorgenommen werden, aus demokratiepolitischen Gründen ist aber dringend davon abzuraten. Abstimmungsergebnisse können bisweilen sehr knapp ausfallen und haben zuweilen grosse politische Implikationen. Nachträgliche Mutationen stellen immer auch eine Fehlerquelle dar und sollten vermieden werden. Sonst ist es durchaus denkbar, dass plötzlich ein Abstimmungsergebnis aufgrund einer nachträglichen Mutation kippt.

Es geht hier also nur um die Frage, wer auf den Namenslisten bei Abstimmungen unter der Rubrik „hat nicht teilgenommen“ und wer unter der Rubrik „entschuldigt“ geführt wird. Diese Kategorisierung ist nur für die Namenslisten relevant und hat keine Auswirkungen auf die Erstellung des Protokolls oder den Erhalt von Taggeldersatz.

3.1

Welche Absenzen sollen als entschuldigt gelten?

In Artikel 57 Absatz 4 muss geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen ein Ratsmitglied auf der Namensliste unter der Rubrik „entschuldigt“ geführt werden kann. Heute gibt es dafür nur einen möglichen Grund: Das Ratsmitglied ist im Auftrag einer parlamentarischen Delegation gemäss Artikel 60 ParlG unterwegs.

Es soll darauf verzichtet werden, in Artikel 57 GRN Gründe für eine Entschuldigung aufzuführen. Wenn ein Ratsmitglied sich rechtzeitig vor Sitzungsbeginn als abwesend meldet, dann soll es auf der Namensliste als entschuldigt gelten, welche Gründe es auch immer hat. Es gibt durchaus ehrbare Gründe, einer Parlamentssitzung fernzubleiben, zum Beispiel die Teilnahme an einer Beerdigung oder Krankheit in der Familie. Da es im Parlament häufig auf jede einzelne Stimme ankommt und somit die Teilnahme des einzelnen Mitglieds sehr wichtig ist, ist davon auszugehen, dass Ratsmitglieder nur dann fehlen, wenn sie triftige Gründe haben. Somit werden auf den Namenslisten auch Ratsmitglieder als entschuldigt geführt, die keinen Taggeldersatz erhalten. Dies ist jedoch auch bei den Protokollen so, bei denen alle Abwesenden in derselben Rubrik geführt werden. Da die Ratsmitglieder sich nur für eine ganze Sitzung entschuldigen können, ist auch nicht mit einer riesigen Zahl Entschuldigter auf den Namenslisten zu rechnen.

Gemäss Ansicht der Minderheit sollten nur Abwesenheiten aufgrund von Mutterschaft, Krankheit oder Unfall auf den Namenslisten unter der Rubrik „entschuldigt“ geführt werden. Es kann vorkommen, dass ein Ratsmitglied aufgrund einer schwerwiegenden Krankheit oder eines Unfalls längere Zeit nicht an den Ratssitzungen teilnehmen kann. Mutterschaft, Unfall und Krankheit entsprechen zudem denjenigen Gründen, welche gemäss Artikel 3 des Parlamentsressourcengesetzes zum Bezug eines Taggeldersatzes berechtigen. Taggeld bezieht auch, wer im Auftrag einer parlamentarischen Delegation unterwegs ist. Das System habe somit eine gewisse Logik: Wer Taggeld oder Taggeldersatz bezieht, kann sich auch auf den Namenslisten als entschuldigt aufführen lassen. Im Unterschied zum Taggeldersatzbezug, der auch mit einer nachträglichen Meldung möglich ist, ist jedoch eine vorgängige Meldung nötig.

3.2 Meldung der entschuldigten Absenz

Gemäss heutiger Praxis wird dem Ratssekretariat vor der Sitzung schriftlich und häufig schon vor der Session gemeldet, wenn ein Ratsmitglied im Auftrag einer parlamentarischen Delegation unterwegs ist. In der Regel übernimmt das zuständige Delegationssekretariat diese Aufgabe. Nur diese Ratsmitglieder werden auf der Namensliste unter der entsprechenden Rubrik geführt. Diese Praxis sollte beibehalten werden, wenn die Gründe erweitert werden. Es liegt allein in der Verantwortung des Ratsmitglieds, dafür zu sorgen, dass es rechtzeitig beim Ratssekretariat entschuldigt gemeldet wird. Dabei ist nicht zwingend eine schriftliche Meldung notwendig. Allerdings muss die Abwesenheit bis zu Sitzungsbeginn dem Ratssekretariat gemeldet werden, damit die notwendigen Mutationen vorgenommen werden können. Meldet sich ein Ratsmitglied als entschuldigt, so wird es im Abstimmungssystem blockiert. Erscheint es trotzdem, so hat es dies unverzüglich dem Ratssekretariat zu melden, damit die Blockade gelöst werden kann.

3.3 Art des Vermerks auf der Namensliste

Auf der Namensliste wird weiterhin festgehalten „entschuldigt gemäss Art. 57 Abs. 4“, unabhängig davon, welche Gründe dort neu aufgelistet sind. Auf der Namensliste braucht es heute schon sechs Zeichen, um die verschiedenen Verhalten zu kennzeichnen (Ja, Nein, Enthaltung, entschuldigt gemäss Art. 57 Abs. 4, hat nicht teilgenommen, die Präsidentin/der Präsident stimmt nicht). Würde man noch mehr Zeichen einfügen, um die einzelnen Entschuldigungsgründe auch auf der Liste zu kennzeichnen, dann wäre die Liste kaum mehr lesbar.

3.4 Entschuldigungen nur für ganze Sitzungen

Wenn bisher Abwesenheiten im Auftrag von Delegationen als einziger Entschuldigungsgrund auf den Namenslisten galten, war eigentlich auch klar, dass eine solche Abwesenheit mindestens eine ganze Sitzung betrifft, da die betroffenen Personen meist im Ausland unterwegs sind. Wenn nun ganz auf die Angabe eines Grundes verzichtet wird, muss geklärt werden, wie lange eine Abwesenheit dauern kann. Es kann nicht angehen, dass ein Ratsmitglied sich von 10 bis 11 Uhr entschuldigt, da-

mit es während dieser Zeit bei allenfalls stattfindenden Abstimmungen auf den Namenslisten als entschuldigt geführt wird. Dadurch würden dauernd Mutationen im Abstimmungssystem notwendig, was eine grosse Fehlerquelle darstellen würde. Ratsmitglieder sollen sich deshalb nur für ganze Sitzungen entschuldigen können. Als Sitzungen gelten die in Artikel 34 Absatz 1 GRN aufgeführten Vormittags- und Nachmittagssitzungen. Die in Absatz 2 vorgesehenen allfälligen Nachtsitzungen werden aus Praktikabilitätsgründen zu den Nachmittagssitzungen gezählt, da der Übergang in der Regel nahtlos ist.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Geschäftsreglement des Nationalrates

Art. 57 Veröffentlichung der Abstimmungsdaten

Absatz 4 von Artikel 57 wird neu so strukturiert, dass jedes mögliche Verhalten eines Ratsmitglieds (mit Ausnahme der Präsidentin) aufgelistet wird. Unter Buchstabe e. wird festgehalten, dass als entschuldigt gilt, wer sich spätestens bis zu Sitzungsbeginn abwesend gemeldet hat. Im Antrag der Minderheit werden die möglichen Entschuldigungsgründe Auftrag einer Delegation, Mutterschaft, Krankheit und Unfall abschliessend aufgezählt.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

5.2 Vollzugstauglichkeit

Die Vorlage sieht explizit vor, dass auf den Namenslisten nur Entschuldigungen berücksichtigt werden können, die dem Ratssekretariat *vor* Sitzungsbeginn bekannt waren. Damit sollten sich keine Vollzugsschwierigkeiten ergeben.

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Gemäss Artikel 82 des Parlamentsgesetzes regeln die Ratsreglemente, in welchen Fällen das Abstimmungsergebnis in Form einer Namensliste veröffentlicht wird. Dazu gehört auch die Regelung der Gestaltung dieser Namenslisten.

6.2

Erlassform

Der Grundsatz, dass Namenslisten veröffentlicht werden können ist in Artikel 82 des Parlamentsgesetzes enthalten. Wann und in welcher Form Namenslisten veröffentlicht werden, ist den Räten überlassen und somit in den Ratsreglementen zu regeln.