



Nationalrat: Neues Verfahren für die Zuteilung von Kommissionssitzen und mehr Zeit für die Behandlung von Vorstössen

Zu Beginn der Frühjahrsession der eidgenössischen Räte am 2. März 2009 treten verschiedene kleinere Änderungen des parlamentarischen Verfahrens auf Bundesebene in Kraft. Die beiden wichtigsten Änderungen betreffen nur den Nationalrat: Die Einführung eines neuen Verfahrens für die Zuteilung von Kommissionssitzen sowie ein grösseres Zeitfenster für die Behandlung von Vorstössen. Beide Änderungen sind Ausdruck einer auch im Parlamentsalltag beobachtbaren Wiederbelebung eines individuellen Parlamentarierbewusstseins auf der einen und eines stärkeren Einflusses der Fraktionen auf der anderen Seite. Während vorangehende Parlamentsreformen, insbesondere auch das neue Parlamentsgesetz aus dem Jahre 2002, vorwiegend die Stärkung der Institution Parlament, insbesondere durch die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, auf Kosten der individuellen Parlamentsmitglieder und der Fraktionen zum Ziel hatten, sind nun entgegen gerichtete Tendenzen beobachtbar.

1. Neues Verfahren für die Zuteilung von Kommissionssitzen

Artikel 43 des Parlamentsgesetzes 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 Geschäftsreglement des Nationalrates 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 Grünlibe-

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

Die Mehrheit des Nationalrates sah in dieser Situation eine Ungleichbehandlung der Fraktionen und ihrer einzelnen Mitglieder. Sie beschloss daher, 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 ergibt sich eine gleichmässige Verteilung der Sitze auf die Fraktionen. Die heute in den Kommissionen untervertretenen Fraktionen erhalten somit zusätzliche Kommissionssitze: Die FDP 5 Sitze, die SP 3 Sitze und die BDP 2 Sitze.

Im Weiteren wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass Fraktionen sich splitten oder neue sich bilden können. Nach der nächsten Gesamterneuerungswahl des Rates soll deshalb die Regel gelten, dass alle Kommissionssitze neu zugeteilt werden, wenn eine neue Fraktion gebildet wird, oder wenn eine Änderung der Mitgliederzahl einer Fraktion dazu führt, dass eine Fraktion in einer ständigen Kommission mit mehr als einem Mitglied über- oder untervertreten ist.

Dass die eine oder andere Fraktion beim bisher geltenden System der Sitzverteilung etwas zu kurz kam, ist nichts Neues. Neu ist, dass die betroffenen Fraktionen eine Änderung des Systems durchsetzen konnten.

2. Mehr Zeit für die Behandlung von Vorstössen

Mit einer neuen Regelung soll erreicht werden, dass im Nationalrat genügend Behandlungszeit für persönliche Vorstösse reserviert wird. Neu ist vorgesehen, dass der Rat in jeder ordentlichen Session während mindestens acht Stunden parlamentarische Initiativen vorprüft und Vorstösse behandelt. Kann die Beratungszeit von acht Stunden nicht erreicht werden, so wird sie in der nächsten Session entsprechend verlängert.

Potenziell mehrheitsfähige Vorstösse, das heisst Vorstösse des anderen Rates und

Kommissionsvorstösse müssen neu innerhalb einer bestimmten Frist (spätestens in der zweiten ordentlichen Session nach der Annahme im anderen Rat beziehungsweise nach der Stellungnahme des Bundesrates) abschliessend behandelt werden. Dies führt zu einer prioritären Behandlung dieser Vorstösse.

Somit ist der Nationalrat bereit, viel Beratungszeit in die Behandlung von in den meisten Fällen nicht mehrheitsfähigen Vorstössen zu investieren. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Parlamentsmitglieder auch eine Repräsentationsfunktion wahrzunehmen haben: Vorstösse werden insbesondere auch eingereicht, um Anliegen von Wählerinnen und Wählern einzubringen. Das Parlamentsmitglied will unter seinem Namen ein Anliegen im Parlament nicht nur einbringen können, sondern möchte es auch behandelt haben. Allerdings hat der Nationalrat mit der Einführung von Fristen für die Behandlung mehrheitsfähiger Vorstösse (Vorstösse des anderen Rates, Kommissionsvorstösse) auch dafür gesorgt, dass diese in der grossen Zahl der Vorstösse nicht untergehen.

3. Reformen, welche beide Räte betreffen

Im Weiteren haben die Räte auch einige Änderungen auf Stufe Parlamentsgesetz beschlossen, welche somit beide Räte betreffen. Zwei Änderungen sollen hier erwähnt werden:

3.1 Beschlussfassung bei Volksinitiativen

Bei Volksabstimmungen wird darauf geachtet, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger sich nicht mit nur einem Entscheid zu verschiedenen Fragestellungen äussern müssen. So können sich die Abstimmenden bei Vorliegen eines direkten Gegenentwurfs zu einer Volksinitiative sowohl zur Initiative als auch zum Gegenentwurf äussern. Den Mitgliedern der Bundesversammlung hingegen war das bisher in den Schlussabstimmungen nicht möglich, da die Volksinitiative und der direkte Gegenentwurf in einem Bundesbeschluss präsentiert wurden. Der Entscheid eines Ratsmitglieds, diesem Bundesbeschluss zuzustimmen oder ihn abzulehnen bezog sich deshalb immer auf beide Fragen, auf die Empfehlung zur Volksinitiative als auch auf den direkten Gegenentwurf. Wenn die Empfehlung der Bundesversammlung zum



Beispiel auf Ablehnung der Volksinitiative lautet, das Ratsmitglied würde diese aber gerne zur Annahme empfehlen, befürwortet jedoch den Gegenentwurf ebenfalls, dann kann der Entscheid schwierig sein. Dieses Dilemma wurde gelöst, in dem neu im Parlamentsgesetz vorgesehen ist, dass die Abstimmungsempfehlung zur Volksinitiative und der direkte Gegenentwurf in zwei verschiedenen Bundesbeschlüssen zu fassen sind.

3.2 *Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates*

Was passiert, wenn ein Mitglied des Bundesrates zum Beispiel verunfallt und in der Folge nicht mehr ansprechbar ist und somit auch nicht fähig, eine Rücktrittserklärung bei der Bundesversammlung einzureichen? 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 Interessenslage 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.

Im Parlamentsgesetz wurde deshalb neu eine Bestimmung geschaffen, wonach die Bundesversammlung über Anträge auf Feststellung der Amtsunfähigkeit von Mitgliedern des Bundesrates sowie der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers beschliessen kann. Antragsberechtigt sind das Büro der Vereinigten Bundesversammlung und der Bundesrat. Die Voraussetzungen für die Amtsunfähigkeit wurden im Gesetz definiert: Die betreffende Person ist wegen schwerwiegender gesundheitlicher Probleme oder Einwirkungen, die sie daran hindern, an ihren Arbeitsplatz zurückzukehren, offenkundig nicht mehr in der Lage, ihr Amt auszuüben. Dieser Zustand wird zudem voraussichtlich lange Zeit andauern und die betroffene Person hat innert angemessener Frist keine rechtsgültige Rücktrittserklärung abgegeben. Mit der Feststellung der Amtsunfähigkeit entsteht eine Vakanz.

Erläuternder Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Februar 2008

BBl 2008 1869

<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2008/1869.pdf>

Text der Erlasse (AS 2009 725 und 733)

<http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/697.pdf>

<http://www.admin.ch/ch/d/as/2009/733.pdf>

Ruth Lüthi

Parlamentsdienste der

Bundesversammlung

ruth.luethi@pd.admin.ch