

81.402

**Postulat Uchtenhagen**  
**Parlamentarische Gruppen**  
**Clubs parlementaires**

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Jahrgang 1982, Seite 541 – Voir année 1982, page 541

**Le président:** Dans la séance du 19 mars 1982, la discussion a été demandée par Mme Eppenberger qui a combattu le postulat que le Bureau proposait d'accepter.

M. Kohler Raoul, rapporteur: Par voie de postulat, Mme Uchtenhagen a demandé, en juin 1981, que soient réglementés les clubs de parlementaires.

Le Bureau a proposé à votre conseil d'adopter le postulat de Mme Uchtenhagen et de le transmettre à la commission chargée d'examiner l'initiative parlementaire «Réforme du Parlement». Notre conseil n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur ce postulat, mais la commission «Réforme du Parlement» en a tenu compte au cours de ses travaux. Elle a proposé un nouvel article 8<sup>septies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, dans lequel sont précisées les conditions que doit satisfaire un groupement de parlementaires pour bénéficier de facilités administratives.

Notre conseil a adopté ces nouvelles dispositions en février de l'année dernière. Entre-temps, le Conseil des Etats s'est prononcé à son tour, de sorte que nous aurons l'occasion, vendredi prochain, d'adopter les modifications de la loi sur les rapports entre les conseils, en votation finale.

Nous pouvons donc constater que, sans que le postulat de Mme Uchtenhagen ait été adopté par notre conseil, il se trouve être tout de même exécuté, de sorte que le Bureau vous propose de classer le postulat.

**Le président:** Le Bureau propose le classement du postulat, qui est réalisé. Il n'est pas fait d'autres propositions. Il en est ainsi décidé.

*Abgeschrieben – Classé*

82.400

**Postulat Müller-Aargau**  
**Delegation beim Europarat. Wahlmodus**  
**Postulat Müller-Argovie**  
**Délégation auprès du Conseil de l'Europe.**  
**Mode de désignation des membres**

*Wortlaut des Postulates vom 9. Juni 1982*

Das Büro des Nationalrates wird gebeten, zu prüfen und zu berichten, ob das Geschäftsverkehrsgesetz oder ein anderes Gesetz in dem Sinne geändert werden kann, dass die Delegation der eidgenössischen Räte beim Europarat nach Artikel 85 Ziffer 4 Absatz 2 BV durch die Bundesversammlung gewählt wird.

*Texte du postulat du 9 juin 1982*

Le Bureau du Conseil national est prié d'examiner s'il serait possible de modifier la loi sur les rapports entre les conseils ou une autre loi, de sorte que l'Assemblée fédérale soit chargée, en vertu de l'article 85, chiffre 4, 2<sup>e</sup> alinéa, cst, de désigner les membres de la délégation représentant les

Chambres fédérales auprès du Conseil de l'Europe. Le Bureau informera le Conseil national des résultats de cet examen.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Alder, Barchi, Biel, Bircher, Delamuraz, Duboule, Girard, Humbel, Jaeger, Keller, Kloter, Meier Josi, Muheim, Müller-Bern, Oester, Renschler, Schalcher, Schär, Widmer, Wilhelm (20)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Obwohl die Aussenpolitik unseres Kleinstaates zuerst einmal Europapolitik sein muss, findet die Tätigkeit unserer Delegation im Europarat wenig bis kein Interesse in der Öffentlichkeit und entsprechend auch in unseren Medien. Dieser Teufelskreis der Missachtung hat seinen Ausgangspunkt beim Wahlmodus der Delegation.

Es ist unsinnig zu glauben, Parlamentarier besässen öffentliches Ansehen, wenn sie wie Kommissionsmitglieder durch die Büros der eidgenössischen Räte auf Vorschlag der Fraktionen bestimmt werden, praktisch unter Ausschluss der Öffentlichkeit.

Es ist uns bekannt, dass eine Änderung des Wahlmodus schon einmal zur Debatte gestanden und keine Gnade bei den Räten gefunden hatte.

Seit das Europaparlament aber durch Direktwahlen bestimmt wird, hat sich die Situation grundlegend geändert. Das Ansehen des Europarates droht neben demjenigen des Europaparlamentes zu verblasen.

Vor allem in der Schweiz haben wir dafür zu sorgen, dass jenes Gremium, in welchem sich ein Teil unserer offiziellen Aussenpolitik abspielt, im Inland durch Änderung des Wahlmodus aufgewertet wird.

*Schriftliche Stellungnahme des Büros**Rapport écrit du Bureau*

1. Der Wahlmodus der Delegation beim Europarat wurde bereits im Jahre 1963 anlässlich des ersten Bundesbeschlusses betreffend die Bestellung der Delegation beim Europarat vom 17./18. Dezember 1963 diskutiert. Damals stellte sich die Frage, ob die Delegation durch den Rat (nicht wie im vorliegenden Postulat durch die Bundesversammlung) oder durch das Büro gewählt werden sollte. Obwohl die Kommission des Nationalrates für auswärtige Angelegenheiten eine Wahl der Delegation durch den Rat wünschte, beschloss das Büro am 19. November 1963, dem Rat die Wahl durch das Büro zu beantragen. Der Nationalrat, und in der Folge der Ständerat, genehmigten diesen Antrag diskussionslos.

Für die Wahl durch das Büro wurde vor allem folgender Grund angeführt: Das damals erst seit kurzem gültige Ratsreglement (vom 2. Oktober 1962) übertrug die Wahl sämtlicher ständigen Kommissionen dem Büro. Für die Delegation beim Europarat, vom Büro als ständige Kommission betrachtet, wollte man keine Ausnahme schaffen.

Das Büro teilt auch heute noch diese Ansicht. Es ist sich zwar der Tatsache bewusst, dass die Delegation beim Europarat einen speziellen Aufgabenbereich hat (keine Vorbereitungs-, sondern Repräsentationsfunktion), möchte aber dennoch am Grundsatz festhalten, wonach diese, als ständige Delegation der beiden Räte, nicht anders behandelt werden soll als andere ständige Kommissionen, zum Beispiel die Kommission für auswärtige Angelegenheiten, die sich ebenfalls mit aussenpolitischen Fragen befasst.

2. Der Urheber des Postulates verlangt eine Wahl der Delegation beim Europarat durch die Vereinigte Bundesversammlung, im Gegensatz zu früheren Begehren, die eine Wahl durch den Rat vorsahen. Die Verwirklichung dieses Begehrens würde sowohl eine Änderung des Geschäftsreglementes (Art. 14), des Bundesbeschlusses über die Delegation der Bundesversammlung beim Europarat als auch des Reglementes der Vereinigten Bundesversammlung notwendig machen, wofür auch das Einverständnis des Ständerates einzuholen wäre.

Gegen eine Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung spricht vor allem ein verfassungsrechtliches Argument. Es

geht einerseits um die Auslegung von Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung, andererseits um den Grundsatz der Gleichstellung der beiden Räte. Bei einer Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung würde der Ständerat mit seinen 46 Mitgliedern stark benachteiligt. Zum verfassungsrechtlichen Problem ist in der Literatur nachzulesen: «Selbstverständlich bezieht sich Artikel 85 Ziffer 4 nur auf die Wahl von Gerichts- oder Verwaltungsbeamten, nicht von parlamentarischen Kommissionen, die zuhanden der Räte vorbereitende Beratungen pflegen oder in ihrem Namen delegationsweise Kompetenzen ausüben (z. B. der Aufsicht). Eine Ernennung solcher Kommissionen durch die Vereinigte Bundesversammlung würde dem Grundsatz der Gleichstellung beider Räte und der gesonderten Beratung (Art. 93) widersprechen.» (W. Burckhardt, Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl. Bern 1931, S. 672).

3. Mit dem Postulat soll das Ansehen des Europarates und der schweizerischen Aussenpolitik gestärkt werden. Das Büro bezweifelt, dass das geringe Interesse der Medien und der Öffentlichkeit an der Aussenpolitik unter anderem auf die Art der Wahl der Mitglieder der Europaratsdelegation zurückzuführen ist. Im Ständerat werden die ständigen Kommissionen (auch die ständerätlichen Mitglieder der Europaratsdelegation) durch den Rat, also in einem öffentlichen Verfahren, gewählt. Das Interesse der Medien an dieser Wahl ist jedoch nicht grösser als im Nationalrat. Die Mitglieder aller ständigen Kommissionen werden sowohl in dem regelmässig herausgegebenen Mitgliederverzeichnis der eidgenössischen Räte als auch in der jeweils nach der Session als Anhang zum Bundesblatt erscheinenden Übersicht über die Verhandlungen der eidgenössischen Räte veröffentlicht. Die vom Urheber des Postulates angestrebte Öffentlichkeit der Delegationszusammensetzung ist bereits heute gewährleistet.

Das Büro ist der Ansicht, dass das Ziel des Postulates, d. h. eine Hebung des Ansehens des Europarates, der Tätigkeit schweizerischer Parlamentarier im Europarat und der Aussenpolitik im allgemeinen auf eine andere Weise erreicht werden muss. Zu denken ist an eine vermehrte Öffentlichkeitsarbeit der Delegation und der Kommission für auswärtige Angelegenheiten.

*Schriftlicher Antrag des Büros:*

*Proposition écrite du Bureau*

Das Büro beantragt, das Postulat abzulehnen.

**Müller-Argovie:** Ich möchte Ihnen beantragen, das vom Büro abgelehnte Postulat zu überweisen.

Es ist für mich doppelt peinlich, jetzt über dieses Postulat reden zu müssen: Erstens bin ich jetzt im Büro und muss trotzdem gegen das Büro kämpfen, das zwar etwas anders zusammengesetzt ist als damals. Zweitens äussere ich mich über die Delegation beim Europarat, der ich nun auch selber angehöre. Aber das Datum vom 9. Juni 1982 wird Sie daran erinnern, dass mein Vorstoss davon ganz unbeeinflusst war. Ich bin froh, dass Herr Rüttimann, der Sprecher des früheren Büros, die Sache des Büros vertreten wird.

Worum geht es? Es geht hier vor allem darum, dass die Europapolitik und die Anwesenheit der Schweiz in Strassburg auch hier im Rat deutlich gemacht werden. Diesen Vorstoss haben fast sämtliche Mitglieder der früheren Delegation mitunterzeichnet. Hätte man ihn früher behandelt, dann würde ich heute vermutlich nicht alleine kämpfen. Unter Umständen würden sich Herr Delamuraz oder Frau Josi Meier genauso einsetzen wie ich.

Es geht mir darum, dass die Delegation von der Vereinigten Bundesversammlung gewählt wird und entsprechende Bestimmungen erlassen werden. Ich meine, dass die Zugehörigkeit der Schweiz zum Europarat in Strassburg von der Öffentlichkeit viel zu wenig wahrgenommen wird. Man müsste zeigen, wie jene Politik, die in ihren Richtlinien und Weisungen – sagen wir einmal – jede zweite oder dritte Botschaft mitbeeinflusst, von der Schweiz zur Kenntnis genommen wird. Es ist nötig festzustellen, dass die Schweiz

dort mitarbeitet und dass das nicht etwas ist, was uns einfach aufgedrängt wird.

Das Büro argumentiert damit, dass die Wahl durch das Büro eigentlich schon öffentlich sei. Aber ich meine eine andere Öffentlichkeit. Ich meine, dass es im Bewusstsein der Öffentlichkeit sein soll, dass die Schweiz im Europarat in Strassburg mitwirkt. Es ist ja selbstverständlich, dass man wissen und nachfragen kann, wer dieser Delegation angehört. Es fehlte gerade noch, dass diese gewählt würde wie ein Ferngericht. Aber auf der anderen Seite fehlt doch im Schweizer Volk das Bewusstsein, dass die Schweiz in Strassburg mitarbeitet.

Ich möchte ein Beispiel geben: Der Ständerat hat die Sozialcharta behandelt. Ich bin überzeugt, dass ein grosser Teil der Bevölkerung diese Sozialcharta als etwas Fremdes angesehen hat, etwas, das nicht von der Schweiz mitgestaltet worden ist. Aber das war der Fall! Ich bin überzeugt, dass viele Menschen, wenn sie hören, dass jemand an die Menschenrechtskommission appelliert, nicht wissen, dass das auch unsere Kommission ist, weil wir dort beteiligt sind. Ich bin überzeugt davon, dass viele Menschen in der Schweiz, wenn der Gerichtshof in Strassburg angerufen wird, nicht wissen, dass das auch unser Gerichtshof ist, sondern sie sehen darin fremde Richter. Das alles zeigt doch, dass die Europapolitik der Schweiz gar nicht ins Bewusstsein der Bevölkerung eingedrungen ist. Hier möchte ich ein Zeichen setzen und alle Unterzeichner mit mir, ein Zeichen setzen, indem wir die Wahl anders durchführen; die Wahl soll markieren, dass die Schweiz in Strassburg mit tätig ist.

Sehen wir einmal, was wir in der Vereinigten Bundesversammlung sonst auch wählen: zum Beispiel die stellvertretenden Richter des Militärkassationsgerichtes. Liesse sich nicht mindestens so berechtigt wie diese Ersatzrichter nun auch die Delegation des Europarates wählen? Sind wir noch fähig, für neue Inhalte auch neue Gefässe zu schaffen, oder können wir nur etwas Neues einführen, wenn wir es in unsere bisherigen Kommissionen integrieren können? Werden wir, im Falle des Beitritts zur UNO, auch das Büro beauftragen, die Delegation für New York zu bestimmen? Das müssten wir konsequenterweise tun, wenn wir das jetzt auch so machen.

Ich möchte Sie bitten, angesichts dieser Argumente, dieses Postulätchen zu überweisen, wonach eine Kommission, die einmal die Reform oder Wiederreform des Parlamentes durchführt, das Anliegen mindestens einmal behandelt und à fond überlegt.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, hier etwas Beweglichkeit zu zeigen, nicht diese Starrheit, die das Büro in seinen Überlegungen zutage legt, dass wir noch fähig sind, uns auch noch über anderes zu unterhalten als nur über Rationalisierung, wie wir die persönlichen Vorstösse möglichst schnell durch die Mühle lassen können, sondern dass wir auch qualitativ unsere Arbeit in eine solche Reform einbeziehen könnten. Ich bitte Sie also, diese Beweglichkeit zu zeigen und mein Postulat zu überweisen.

**Rüttimann, Berichterstatter:** Herr Müller und ich sind in einem eigenartigen Rollentausch. Er hat es bereits angeführt. Ich war in der letzten Legislaturperiode Mitglied des Büros. Er war damals noch hinten, ist jetzt inzwischen ins Büro eingetreten, und ich als neuer Hinterbänkler muss nun das Büro vertreten. Also nicht das alte, sondern das neue Büro hat mich gebeten, weil ich seinerzeit damit beauftragt wurde, es hier zu vertreten. Dies ist die Situation. Ich hoffe, Sie sind damit einverstanden.

Zur Sache: Das Büro beantragt Ihnen, dieses Postulat abzulehnen. Ich weiss nicht, ob alle Mitglieder den schriftlichen Bericht in Händen haben. Diese Ablehnung geschieht nicht einfach aus dem Gesetz der Beharrlichkeit oder aus dem Grundsatz heraus: Wir haben es immer so gemacht, es muss also auch in Zukunft so recht sein. Der Antrag hat seine guten Gründe: Schon beim ersten Bundesbeschluss über die Delegation beim Europarat im Jahre 1962, den Nationalrat und Ständerat separat genehmigt haben, wurde festgelegt, dass – wie alle anderen ständigen Kommissionen –

auch die Delegation beim Europarat durch das Büro bestimmt werden solle, wie Herr Müller gesagt hat, in einem an sich öffentlichen Verfahren.

Es gibt auch ein verfassungsrechtliches Argument, das nicht leicht zu gewichten ist, nämlich den Artikel 85 Ziffer 4 der Bundesverfassung, der regelt, was die Vereinigte Bundesversammlung an Wahlen zu treffen hat. Dort steht, dass richterliche Personen und hohe Verwaltungspersonen von der Vereinigten Bundesversammlung zu wählen seien. Damit hat es sich. Alle anderen Kommissionen – auch Aufsichtskommissionen, parlamentarische Kommissionen – werden von den beiden Räten separat ernannt. Gegen dieses Prinzip würde nun der Vorstoss von Herrn Müller verstossen, weil nämlich der Ständerat in der Vereinigten Bundesversammlung rein zahlenmässig untervertreten ist. Zudem würde der Vorschlag auch dem Prinzip der gesonderten Beratung widersprechen. Das ist der Hauptgrund, warum das Büro der Meinung war, es sei dem Postulat keine Folge zu leisten.

Herrn Müller geht es um die Hebung des Ansehens der Delegation des Europarates oder ganz allgemein des Europarates in unserer schweizerischen Bevölkerung. Das ist zweifellos richtig. Ich glaube, wir müssen alle Versuche unternehmen, dieses Ansehen zu heben. Das könnte aber auf verschiedene andere Arten geschehen, insbesondere auch durch die Medien. Wir haben nämlich festgestellt, dass das Interesse der Medien an den Wahlen, die die beiden Räte separat vornehmen, nicht sonderlich gross ist. Man müsste einen besonderen Vorstoss unternehmen, um diese Zusammenhänge, wie sie Herr Müller richtig geschildert hat – die Sozialcharta zum Beispiel oder die Menschenrechtskonvention, wo wir Schweizer ja teilhaben und nicht nur Zuschauer sind –, unserer Bevölkerung näherzubringen. Zusammengefasst: das Büro ist der Meinung, dass sich eine Änderung des Wahlverfahrens dieser Delegation nicht aufdrängt.

Ich beantrage Ihnen im Namen des Büros, das Postulat abzulehnen.

**Le président:** M. Müller maintient son postulat tandis que le Bureau vous engage à le rejeter.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates  
Dagegen

28 Stimmen  
63 Stimmen

82.448

### Motion Müller-Aargau

#### Vorberatung durch Kommissionen.

#### Einschränkung

#### Müller-Argovie

#### Objets traités directement par le plénum

#### Wortlaut der Motion vom 23. Juni 1982

Es wird beantragt, den eidgenössischen Räten eine Änderung der Geschäftsreglemente in dem Sinne vorzuschlagen, dass Ratsgeschäfte durch Beschluss des Rates auch ohne Überweisung an eine Kommission behandelt werden können.

Zudem muss den Räten sowohl der Entzug des Auftrages an eine Kommission als auch die Terminierung der Vorberatung zustehen.

#### Texte de la motion du 23 juin 1982

Les soussignés proposent que soit soumise aux Chambres fédérales une modification des règlements des conseils, qui

permettrait au conseil de traiter une affaire sans être tenu de la transmettre à une commission.

En outre, les conseils doivent avoir la compétence de retirer un mandat à une commission, ainsi que de fixer un délai pour l'examen préalable.

#### Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Es steht uns fern, den Wert der Kommissionsvorberatung gering zu achten oder ihr gar den Sinn abzusprechen. Die Entlastung der parlamentarischen Debatte, die Vertiefung der Einsichten und die Erweiterung des Sachverständes sind unabdingbare Voraussetzungen für eine effektive und seriöse Ratsarbeit.

Andererseits zwingt die starre Regelung, wie sie in Artikel 26 des Geschäftsreglementes des Nationalrates festgelegt ist, auch jene Geschäfte an Kommissionen zu delegieren, von denen jedermann weiss, dass die Meinungen gemacht sind und im Plenum trotz Kommissionsarbeit wohl kein einziges Votum weniger abgegeben wird.

Wir müssen einmal festhalten, dass beim heutigen System die Kommissionen sofort nach Konstitution eine Eigen-dynamik entwickeln, die sich der Kontrolle des Rates fast vollständig entzieht. Eine Kommission bringt es fertig, Behandlungstermine zu beeinflussen, vor allem aber die Behandlung eines Geschäftes derart zu verzögern, dass die Politik auf gewissen Gebieten total blockiert werden kann und zum Teil ungeheure Folgekosten entstehen.

Der Rat ist weitgehend machtlos, wenn einmal ein Geschäft an eine Kommission delegiert ist.

Ein grosser Teil des Schweizervolkes sieht mit Erbitterung, dass der Entscheid der eidgenössischen Räte über Kaiser-augst, worüber nun wirklich zur Genüge von beiden Seiten in aller Öffentlichkeit informiert und diskutiert worden ist, sich derart in die Länge zieht und dabei die Kosten, die in jedem Falle durch uns alle bezahlt werden müssen, ins Uferlose anschwellen. Es ist auch hier die Kommission, die alles in Händen hält. Nicht der Bundesrat ist entscheidungs-lahm, sondern das Parlament durch seine Reglemente.

Die Kommissionsarbeit über den UNO-Beitritt bringt wenig oder nichts. Jedermann weiss, dass die Riesendebatte total im Plenum ausgetragen wird. Die Kommission, die offenbar die Behandlung dieses Geschäftes auf die Zeit nach den Wahlen verschieben will, zieht die Beratung einfach so in die Länge, dass in aller Stille durch Kommissionsmitglieder nur gewissen Parteistrategen in die Hände gearbeitet wird.

Im Rat kann dagegen nichts unternommen werden. Selbst dem einzelnen sind die Hände gebunden; er findet keinen Adressaten für sein Anliegen, solange das Geschäft in Kommissionsberatung steht.

Gewiss: Konzertierte Aktionen der Parteien über ihre Kommissionsmitglieder wären möglich; ein Ordnungsantrag, der in der Kommission eine Mehrheit findet, könnte einiges ausrichten. Solange aber viele Parlamentarier froh darüber sind, ihre Entscheidungsträgerei hinter dem Geschäftsreglement zu verbergen, warten wir vergeblich auf ein entsprechendes Vorgehen.

In der letzten Zeit konnte nur einmal das selbstherrliche Agieren einer Kommission gebremst werden. Als die Kommission des Ständerates für die Schwerverkehrsabgabe Aussetzen der Behandlung beschlossen hatte und damit für beide Räte das Geschäft blockieren wollte, hat die Fraktionspräsidentenkonferenz unter Bitten und Flehen die Kommission erweichen können, auf ihren Beschluss zurückzukommen.

Dieses Verfahren ist eines Parlamentes unwürdig. Eine klare Regelung dürfte der parlamentarischen Arbeit nur förderlich sein.

#### Schriftliche Stellungnahme des Büros

#### Rapport écrit du Bureau

1. Der Motionär verfolgt mit seinem Vorstoss zwei Ziele: erstens eine Rationalisierung der Parlamentsarbeit, indem verhindert werden soll, dass sich im Ratsplenum die Kommissionsverhandlungen wiederholen (vgl. unten 2), und

## **Postulat Müller-Aargau Delegation beim Europarat. Wahlmodus**

## **Postulat Müller-Argovie Délégation auprès du Conseil de l'Europe. Mode de désignation des membres**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1984
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	82.400
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.03.1984 - 08:00
Date	
Data	
Seite	277-279
Page	
Pagina	
Ref. No	20 012 251

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.