**Zeitschrift:** Bündner Jahrbuch : Zeitschrift für Kunst, Kultur und Geschichte Graubündens

**Herausgeber:** [s.n.]

**Band:** 30 (1988)

**Artikel:** Hinter den Kulissen der eidgenössischen Räte

**Autor:** Bundi, Martin

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-971969

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 15.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Hinter den Kulissen der eidgenössischen Räte

*von Martin Bundi*
*Präsident des Nationalrates 1985/86*

Ein anonymer Versschreiber, wahrscheinlich ein Parlamentarier, dichtete 1893 im «Intelligenzblatt der Stadt Bern» frei nach Schillers Glocke in seinem «Lied von der Bundesversammlung» u.a. die folgenden Zeilen:

«Zu der Traktanden reicher Fülle
geziemt sich manche Diskussion;
nicht wer nur schweigt, und mäuschenstille,
trägt Lorbeeren und Dank davon.
So lasst uns jetzt mit Fleiss betrachten,
was vor uns liegt, damit es stimmt;
den schwachen Mann muss man verachten,
der nicht stets prüft, was er annimmt.
Das ist's ja, was den Ratsherrn zieret,
und dazu wurde er gewählt,
dass er gewissenhaft studieret,
und nachsieht, ob nicht etwas fehlt.»

In diesen poetischen Zeilen stecken einige noch heute gültige Anforderungen an den Parlamentarier: So die fleissige und gewissenhafte Prüfung und Beurteilung der ihm unterbreiteten Vorlagen oder die aktive Beteiligung an der Diskussion. Der Abschnitt zeigt ferner, dass man – ähnlich wie heute – schon vor hundert Jahren eine reiche Traktandenfülle hatte, also unter Zeitnot stand. Unterschiede zu heute werden jedoch auch sichtbar: Unter den Parlamentariern gab es damals den «schwachen Mann» oder «die Zierde eines Ratsherren», aber es gab da noch keine Frau. Bekanntlich sitzen die Frauen erst seit 1971 in unserem Parlament.

Nach dieser kurzen historischen Reminiszenz gestatte ich mir, mein Thema in die folgenden sechs Abschnitte zu gliedern: Die Aufgaben unseres Parlaments, wie das Parlament an diese Aufgaben herantritt, wie das Parlament diese Aufgaben erfüllt, der Ratsbetrieb, die aussenpolitischen Aktivitäten des Parlamentes und die Position des einzelnen Parlamentariers. – Da mein Rückblick sich vorwiegend auf das Jahr 1986 konzentriert – dieses eine Jahr kann trotz diversen Vorfällen wie UNO-Abstimmung, Tschernobyl-Unfall, Sondersession Energiepolitik und Chemieunfall von Basel als ein «normales» Parlamentsjahr betrachtet werden – entfallen Betrachtungen über mögliche Parlamentsaufgaben in Zeiten von Aufruhr, Gewalttat oder Krieg (Art. 13 Garantiegesetz).

### *1. Aufgaben unseres Parlamentes*

Zusammensetzung, Wahl, Organisation und Befugnisse von National- und Ständerat sind bekanntlich in der Bundesverfassung umschrieben (Art. 71-94). In Artikel 71 wird der Bundesversammlung, unter Vorbehalt der Rechte des Volkes, die *oberste Gewalt* des Bundes zugesprochen. Wenn das heute nicht mehr so ist, wie manche Betrachter der Szene vermeinen, sondern in der Praxis Bundesrat und Verwaltung mächtiger sind, so ist an diesem Zustand weitgehend das Parlament selbst schuld, indem es zu immobil verharrrt und sich selbst nicht rechtzeitig erneuert. Zu den Befugnissen der beiden Parlamentskammern gehören im allgemeinen: die Beratung und Beschlussfassung über neue oder abgeänderte Gesetze, Beratung und Genehmigung von Voranschlag und Rechnung und die Oberaufsicht über die Bundesverwaltung; die Vereinigte Bundesversammlung schliesslich fungiert als Wahlbehörde für Bundesrat, Bundesgericht, Eid-

genössisches Versicherungsgericht, allfälligen General und als Begnadigungsinstanz.

Zu dieser sehr summarischen Aufzählung der Parlamentsbefugnisse kommen z.B. noch die dem Parlament teilweise ebenfalls zustehenden Kompetenzen in der Gestaltung der Aussenpolitik.

### 2. *Wie tritt das Parlament an seine Aufgaben heran?*

Man wäre fast versucht zu sagen: Wie treten die Aufgaben ans Parlament heran? Denn in der Praxis vollzieht sich der Vorgang ungefähr nach folgendem Schema:

a) Eine Reihe von Vorlagen muss während eines Parlamentsjahres *obligatorisch* behandelt werden. Dazu gehören einerseits die von Bundesrat und Verwaltung in eigener Regie aufgearbeiteten Sachgeschäfte wie Voranschlag, Rechnung, Geschäftsbericht, Erwahrung von Volksabstimmungen, Gewährleistung von kantonalen Verfassungen und andererseits die von aussen inspirierten Volksinitiativen.

b) Eine zweite Kategorie stellen jene Vorlagen dar, die der Bundesrat aus eigenem Antrieb dem Parlament unterbreitet (z.B. Heizzollerhöhung, Abkommen, Berichte).

c) Zur dritten Sorte sind jene Vorlagen zu zählen, die einerseits der Bundesrat aufgrund von parlamentarischen Vorstössen vorbereitet und dem Parlament präsentiert, wie z.B. die Revision des Asylgesetzes oder des Arbeitsvermittlungsgesetzes, und andererseits die im Bereiche der ratseigenen Prozesse zu behandelnden parlamentarischen Initiativen und Motionen des anderen Rates; selbstverständlich gehört hiezu auch die normale Beratung und Beschlussfassung über Überweisung von Motionen und Postulaten und die Diskussion zu Interpellationen.

d) In einer letzten Kategorie schliesslich sind noch jene Tätigkeiten zu nennen, welche Parlamentarier im Rahmen der Schweizerischen Aussenpolitik ausüben: Dazu zählen solche, die mit europäischen oder internationalen Organisationen verbunden sind (Europarat etc. und IPU), aber auch die parlamentarischen Delegationsreisen ins Ausland. Zum Teil ist diese Tätigkeit institutionalisiert und an feste Sessionsdaten gebunden, die sich gelegentlich mit unseren Parlamentssessionen überschneiden, zum Teil obliegt sie eher dem Zufall, z.B. je nachdem wie Einladungen von fremden Parlamenten eintreffen.

Überblickt man diese *vier Kategorien von Aufgaben,* so stellt man fest, dass etwa die Hälfte davon von Bundesrat und Verwaltung (aus eigenem Antrieb oder als obligatorisches Routinegeschäft) an das Parlament herangetragen wird. Zu einer knappen weiteren Hälfte gibt das Parlament die Anstösse und Anregungen, und zu einem kleinen Teil kommen diese aus dem Volk (Initiativen). Die Initialkraft des Parlamentes ist also relativ bescheiden, sein Spielraum ist zudem bei der Gesetzesberatung wegen des vorausgegangenen breit angelegten Vernehmlassungsverfahrens recht eng bemessen.

*Eine* Frage in diesem Zusammenhang betrifft die Speditivität der zu behandelnden Geschäfte. Der Rhythmus oder das Arbeitstempo hängen da einerseits von Bundesrat und Verwaltung ab, d.h. wie rasch diese eine Vorlage vorbereiten können oder wollen, und andererseits vom Parlament selbst; dieses kann entweder in den parlamentarischen vorberatenden Kommissionen rasch vorankommen oder verzögern, oder es kann auch ein Rat die Vorlage für längere Zeit blockieren. Absichtlich herbeigeführte Verzögerungen haben nicht selten mit politischem Kalkül zu tun.

### 3. *Wie erfüllt das Parlament seine Aufgaben?*

Es ist klar, dass ein Parlament zur Erledigung seiner Arbeit nicht ohne eine minimale Infrastruktur auskommt. So bilden die *Parlamentsdienste* die unerlässlichen Hilfen für die parlamentarische Arbeit und für den Ratsbetrieb. Obwohl sie bei uns bescheiden ausgestattet sind, verfügen sie über grösstenteils sehr fähige und erfahrene Leute. Sie umfassen das Generalsekretariat, den Dokumentationsdienst, das Sekretariat der Geschäftsprüfungskommissionen, den Kommissionendienst und den Protokollierungsdienst; dazu zu zählen wären auch die Sekretariate der Finanzkommissionen und für die aus-

senpolitischen Aktivitäten sowie die Parlaments- oder Zentralbibliothek.

Die Parlamentsdienste garantieren die Kontinuität des parlamentarischen Tuns, vermitteln beständig aus ihrem reichen Erfahrungsgrad an die Parlamentarier, beschaffen Informationen und verbreiten solche und erhalten so das Parlament funktionstüchtig. Sie stehen unter der Leitung des Generalsekretärs der Bundesversammlung und arbeiten nach den Weisungen der Ratsorgane (Ratspräsidenten und Büros), denen sie fachlich unterstehen.

In zeitlicher Hinsicht bewältigt das Parlament normalerweise sein Pensum in *vier dreiwöchigen Sessionen* (mit je dreizehn Sitzungstagen), die zu Beginn jeder Jahreszeit abgehalten werden. Ergeben sich zuviele Rückstände, können wöchentliche Sondersessionen angesetzt werden. In den Jahren 1985 und 1986 fand je eine *ausserordentliche Session* statt, die der Beratung eines speziell dringlichen Anliegens diente: Dem Waldsterben und der Energiepolitik nach Tschernobyl. Diese ausserordentlichen Sessionen wurden abgehalten, nachdem auf Initiative der Sozialdemokratischen Fraktion ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates es verlangt hatte (BV Art. 86 Abs. 2). Daraufhin entbrannte eine Diskussion, die noch nicht abgeschlossen ist, ob dieser Verfassungsartikel für derartige Anliegen vorgesehen gewesen sei oder nicht.

Nun stellt sich die Frage, wie das Parlament selbst das Programm der Sessionen und den Ablauf der Geschäfte vorbereitet und plant. Die dazu bestimmten Organe sind im Nationalrat das Büro und die Fraktionspräsidentenkonferenz, im Ständerat das Büro. Das *Büro des Nationalrates,* dem nebst dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten des Rates, acht Stimmenzähler angehören, bestimmt nach Anhören der Fraktionen die Kommissionen, ermittelt das Ergebnis von Wahlen und Abstimmungen, bereitet ratseigene Geschäfte vor und beaufsichtigt das Sekretariat. Der Nationalratspräsident leitet sowohl die Sitzungen des Büros als auch jene der Fraktionspräsidentenkonferenzen. Diese finden in der Regel ca. zwei Wochen vor jeder Session statt. Sie bestehen aus den Präsidenten von gegenwärtig sieben Fraktionen plus Ratspräsident und -vizepräsdent. Die *Fraktionspräsidentenkonferenz* bestimmt im Einvernehmen mit dem Büro des Ständerates am Anfang jedes Amtsjahres den Beginn und die voraussichtliche Dauer der Sessionen und vor jeder Session, nach Anhören des Bundesrates, deren Programm. Sie ist also – oder sollte es mindestens sein – jenes entscheidende Gremium, welches die Leitlinien der Parlamentspolitik festlegt.

In der Praxis gestaltet sich im allgemeinen die *Festlegung des Jahresprogrammes* und der Sessionsgeschäfte so, dass ein Vorschlag von Seiten des Generalsekretariates unterbreitet wird (der nicht ohne Mitwirkung des Ratspräsidenten erfolgt ist), an dem relativ wenige Retouchen vorgenommen werden. Nun ist nach Geschäftsverkehrsgesetz eigentlich noch ein anderes Organ für die politische Planung der Parlamentstätigkeit vorgesehen: die *Koordinationskonferenz.* Sie besteht aus der Fraktionspräsidentenkonferenz und dem Büro des Ständerates. Ihre Aufgaben sind: Den jährlichen Terminplan der Sessionen zu beraten, die Programme beider Räte gegenseitig abzustimmen, Fragen des Geschäftsverkehrs zwischen den Räten und zwischen diesen und dem Bundesrat zu regeln und sich mit den Aussenbeziehungen der Bundesversammlung zu befassen. Nun hat sich eine Praxis entwickelt, wonach diese Koordinationskonferenz nur selten zusammentritt und dabei vorrangig nur Fragen in Zusammenhang mit parlamentarischen Auslandsdelegationen behandelt. Die Abstimmung der übrigen Fragen zwischen den beiden Räten erfolgt indirekt über das Sekretariat, so dass in der Regel in getrennten Sitzungen von Fraktionspräsidentenkonferenz des Nationalrates und Büro des Ständerates die Jahres- und Sessionsprogramme bestimmt werden.

Hier liegt meines Erachtens ein bedenklicher Mangel vor. Das Parlament sollte und könnte seine *politische Planung* entschiedener und gezielter an die Hand nehmen. Das Klagen über die Übermacht von Bundesrat und Verwaltung ist sinnlos, wenn sich das Parlament nicht aufrafft und die ihm zur Verfügung stehenden Instrumente wirkungsvoll verwendet oder sie allenfalls ausbaut. Gerade die Koordinationskonferenz – allenfalls wäre auch ein neues Organ beider Räte

zu schaffen – könnte die Planung der parlamentarischen Arbeit energischer und entschiedener an die Hand nehmen. Durch Setzung von lang-, mittel- und kurzfristigen Zielen liesse sich erreichen, dass der Rhythmus der Gesetzgebung oder der Ergreifung wichtiger Massnahmen mehr vom Parlament selber und weniger vom Bundesrat bestimmt würde. Zwar verhandelt das Parlament jeweilen zu Beginn einer Legislaturperiode über eine Art Regierungsprogramm, über die vom Bundesrat unterbreiteten *Richtlinien der Regierungspolitik* und einen Finanzplan. Diese legen Ziele fest und ordnen die Aufgaben nach Bedeutung und Dringlichkeit. Das Parlament kann aber lediglich darüber debattieren und den Bericht zur Kenntnis nehmen. Dieses vom Bundesrat unterbreitete Regierungsprogramm ist vom Gesichtswinkel der Exekutive aus konzipiert und kann nicht einen Ersatz für ein vom Parlament selber zu gestaltendes, aus seiner Optik zu wertendes politisches Programm darstellen.

### *4. Der Ratsbetrieb*

Die Frage wird immer wieder gestellt, ob unser Parlament effizient arbeite. Die Antwort kann im allgemeinen in objektiver Abwägung von Vorzügen und Mängeln positiv lauten. Die im Rahmen eines Milizsystems geleistete Arbeit darf sich sehen lassen, und hinsichtlich des finanziellen Aufwands gilt unser Parlament als eines der billigsten der Welt.

Das Zweikammersystem ist bei uns deswegen einzigartig ausgestaltet, weil beide Kammern die gleichen Kompetenzen besitzen. In den meisten übrigen parlamentarischen Demokratien verfügt die kleine Kammer nicht über so umfassende Befugnisse in der Gesetzgebung wie die grosse Kammer. Unser System ist dadurch etwas schwerfälliger, manchmal geht es sehr lange, bis ein Gesetz die Hürden in beiden Räten überwunden hat. Dies ist aber nicht immer von Nachteil. Manchmal gelingt es dadurch, am Schluss eine gute Lösung zu finden. Schlimm wird es nur in jenen Fällen, wo nach jahrelangen Arbeiten, Bemühungen von Kommissionen, Anhörungen von Experten und Einholung von zusätzlichen Berichten und nach wiederholten Beratungen in beiden Kammern *eine Null-Lösung* resultiert. So geschehen mit dem Konsumkreditgesetz. Kernpunkt desselben bildete die weit herum anerkannte Notwendigkeit einer besseren Regelung des Kleinkreditwesens. Die ersten Beratungen dazu wurden am 18. Dezember 1978 aufgenommen, den Todesstreich verabfolgte der Ständerat am 4. Dezember 1986, indem er in der Schlussabstimmung mit 25 zu 11 Stimmen den Gesetzesentwurf diskussionslos ablehnte. Damit war die Vorlage definitiv gescheitert, der Nationalrat konnte in seiner zu diesem Geschäft für den gleichen Tag traktandierten Schlussabstimmung nicht mehr abstimmen, sondern nur mit Indignation vom Beschluss des Ständerates Kenntnis nehmen. Volle acht Jahre lang stand das Geschäft auf der Traktandenliste der beiden Räte. Die parlamentarischen Kommissionen investierten darin ca. 200 Stunden, der Zeitaufwand im Plenum von National- und Ständerat belief sich auf etwa 34 Stunden. Daraus resultierten approximative Kosten von ca. ½ Mio. Franken, nicht eingerechnet den Aufwand der Parlamentsdienste, für Material, Experten- und Verwaltungsdienste.

Dieses Beispiel lässt die Frage nach der Effizienz der Parlamentsarbeit in einem sehr negativen Lichte erscheinen. Entsprechend waren denn auch die Reaktionen in der Presse. Als Beispiel diene nur die Stellungnahme in einem Lokalblatt: «Mindestens so sehr wie die Ablehnung des Konsumkreditgesetzes gibt die Art und Weise zu denken, wie diese zustande kam: Man lässt Experten jahrelang seriös Arbeit tun und gaukelt dem Volke vor, man sei an der Lösung eines unbestrittenen Problems. Wenn man einer Entscheidung schlussendlich nicht mehr ausweichen kann, lehnt man einen sehr massvollen Entwurf ab, obwohl sich das Problem inzwischen verschärft hat.» Nun meine ich, dass solche «Unfälle» sich nicht mehr ereignen dürften. Sonst verliert das Parlament zunehmend an Glaubwürdigkeit. Auch der Ruf nach Abschaffung des Ständerates könnte ansonst ernsthafte Erwägung finden. Die Null-Lösung vom Dezember 1986 ist auch schon als ein Akt der Verantwortungslosigkeit und des schlechten politischen Stils taxiert worden.

Nun will ich noch kurz auf den *Ratsbetrieb des Nationalrates* eingehen. Dieser wird oft als langweilig, lärmig und unspektakulär bezeichnet. Tatsächlich trägt das vorgeschriebene Prozedere bei der Gesetzgebung und bei anderen Vorlagen dazu bei, dass die Debatten zumeist wenig interessant sind; die meisten Parlamentarier kennen in groben Zügen die in langen Referaten vorgetragene Materie aus früheren Kommissions- oder Fraktionssitzungen. Der relativ hohe Lärmpegel während der Ratsverhandlungen rührt einerseits von einer jahrzehntelangen Tradition her, wonach man sich im Saal ungeniert miteinander unterhält oder gar in Gruppen debattiert, andererseits von der letztes Jahr neu installierten, nach modernsten Gesichtspunkten konzipierten Beschallungsanlage, die schlecht funktioniert; an verschiedenen Stellen im Saal ist die Akustik nunmehr so schlecht, dass sich die Ratsmitglieder an andere Plätze begeben müssen, um das am Rednerpult gesprochene Wort zu verstehen. – Spektakulär kann unser Ratsbetrieb nur selten sein; dies hat damit zu tun, dass wir nicht auf der einen Seite ein Regierungslager und auf der anderen Seite die Opposition haben, die stets wieder aufeinanderprallen. – Verbesserungen in unserer Ratsarbeit sind zweifellos erwünscht und lassen sich auch ohne weiteres erzielen. Ich denke nur z.B. an den Verzicht des Vortragens des Referates eines Kommissionssprechers in der Zweitsprache; jeder Parlamentarier kann ja von der Simultanübersetzung Gebrauch machen. Auch sind Redezeitbeschränkungen bei Erstvoten von Kommissionssprechern und Bundesräten möglich. Ferner ist mehr Selbstdisziplin des Parlamentes während der Sitzungen anzustreben. In einem Moment, da man beabsichtigt, die Arbeit des Nationalrates vermehrt in die elektronischen Medien einzubeziehen, liegt es im ureigensten Interesse des Rates, sein äusseres Image etwas zu verbessern.

### *5. Die aussenpolitischen Aktivitäten des Parlamentes*

Von dieser Art der Parlamentsarbeit hört man eigentlich nicht sehr viel. Und doch hat sie in den letzten Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen. In bezug auf die Aussenpolitik enthält die Bundesverfassung keine Kompetenzausscheidung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat. Nach Prof. Luzius Wildhaber ist es Absicht unseres Grundgesetzes, «im Bereich der Aussenpolitik konkurrierende, sich überlagernde Zuständigkeiten zu schaffen und Regierung und Parlament zu einer ständigen Kooperation und Koordination hinzuführen.» Eine Reihe von Kompetenzen sind dennoch eindeutig festgelegt: So ist das Parlament zuständig für die allgemeine Gesetzgebung, das Budgetrecht und die Oberaufsicht; dem Bundesrat hingegen obliegt die Vertretung der Schweiz nach aussen, die Führung von Staatsvertragsverhandlungen und die Leitung des diplomatischen Dienstes.

Dort aber, wo es um die Definition der *grossen Linien der Aussenpolitik* geht, besteht ein gewisser «Machtkampf» zwischen Bundesrat und Parlament. Die Bundesversammlung besitzt zwar darin ein Mitentscheidungsrecht, ja sogar ein Weisungsrecht, sie vermag diese Rechte aber in der Praxis kaum wahrzunehmen. Bei der Mitgestaltung der Aussenpolitik sind zunächst die beiden aussenpolitischen Kommissionen von National- und Ständerat massgebend. In einem Bericht vom Januar 1986 hat die nationalrätliche aussenpolitische Kommission interessante Gedanken und Anregungen gemacht zum Thema «Die Koordination der schweizerischen Aussenpolitik auf Ebene Bundesrat und Verwaltung». Die Kommission versteht darin sich selber als Mittlerorgan zwischen Exekutive und Ratsplenum und möchte zusammen mit dem Bundesrat an der Herstellung eines dauerhaften nationalen aussenpolitischen Konsensus mitarbeiten. Sie regt ferner an, der Bundesrat solle ein klares aussenpolitisches Konzept schaffen, und sie möchte dabei ihre persönlichen Erfahrungen auch einfliessen lassen. – Diese Haltung der Kommission unterstreicht ihren Willen, in aussenpolitischen Angelegenheiten dynamischer mitzugestalten. Ihre Stossrichtung ist deshalb sehr zu begrüssen, und sie muss auch noch dahin erweitert werden, dass die bundesrätliche Aussenpolitik noch besser auf jene des parlamentarischen Besuchsaustausches und der Tätigkeit schweizerischer Parlamentarier in internationalen Gremien abgestimmt wird.

Ein kleines Sekretariat von zwei Personen steht dem Parlament für alle seine aussenpolitischen Tätigkeiten zur Verfügung. Das ist entschieden zu wenig. Eine verstärkte Infrastruktur würde dazu beitragen, auch die Fragen der Koordination besser zu regeln. Das genannte Sekretariat betreut heute in erster Linie unsere Delegationen beim Europarat, beim EFTA-Parlamentarierkomitee und bei der Interparlamentarischen Union. In diesen Gremien wird ein wichtiger Teil unserer Aussenpolitik betrieben; unsere Delegationen markieren den schweizerischen Standpunkt in bedeutenden europäischen und weltweiten Organisationen, sie können im Rahmen ihrer parlamentarischen Begegnungen vieles geben und nehmen. – Ähnlich verhält es sich mit den *offiziellen Besuchen von parlamentarischen Delegationen* im Ausland oder mit dem Empfang von ausländischen Gruppen bei uns. Ihre Bedeutung wird vielfach unterschätzt. Leider ist die Schweiz eher knauserig im Einladen von solchen Delegationen und entsprechend auch im Hingehen. Verglichen mit anderen Nachbarländern tun wir in dieser Beziehung sehr wenig. Auch in bezug auf Einladungen an ausländische Parlamente, z.B. aus weniger entwickelten Ländern und Demokratien, einzelne Parlamentarier oder Stabsleute zu uns zu entsenden, um sie hier zu betreuen und unsere parlamentarischen Institutionen bekannt zu machen, sind wir sehr zurückhaltend. Dabei wären wir für solche Dienstleistungen geradezu prädestiniert. Aber es müsste eine entsprechende Parlamentsdienstsektion geschaffen werden.

In meinem Präsidialjahr 1985/86 hatte ich mehrfach Gelegenheit, am parlamentarischen Besuchsaustausch und an Begegnungen mit einzelnen ausländischen Parlamentariern oder Diplomaten im Bundeshaus teilzuhaben. Gegenüber diplomatischen Empfängen verhielt ich mich – und so tat es auch mein Vorgänger im Amt – sehr zurückhaltend; dies erwies sich aus Gründen der Zeitökonomie – gewaltiger Aufwand für Hin- und Rückreisen –, der Konzentration der Arbeit auf das Wesentliche und der gleichmässigen Behandlung von Einladungen als notwendig. Hingegen versuchte ich möglichst offen gegenüber allen anderen ausländischen Beziehungen zu sein. So traf es sich, dass wir 1986 in Bern je eine parlamentarische Delegation der beiden anderen *Neutralen* Europas empfangen durften: Schwedens und Österreichs. Bei beiden Begegnungen zeigte sich, dass zwischen diesen uns stark wesensverwandten Ländern keine Differenzen bestehen und auf allen Stufen beste Beziehungen vorhanden sind. Entsprechend waren denn die Kontakte mit dem schweizerischen Parlament sehr freundschaftlicher Natur.

Bei den Pendenzen an Besuchen ins Ausland lagen nur Einladungen aus östlichen Staaten vor. Die Koordinationskonferenz fixierte die Zahl auf zwei, so wie es die Tradition will. Eine Delegation begab sich im Juli nach Bulgarien, eine andere, deren Vorsitz ich innehatte, ging im Oktober in die *Sowjetunion*. Zu dieser Delegation gehörten sechs Nationalräte, zwei Ständeräte, der Generalsekretär und eine Mitarbeiterin des Aussenpolitischen Departementes als Übersetzerin. Für uns alle gestaltete sich diese Reise zu einem Erlebnis. Das Besuchsprogramm umfasste drei Tage Moskau, zwei Tage Tblisi (Tiflis) in Georgien und zwei Tage Leningrad. Nebst Besichtigungen von Betrieben und kulturellen Stätten gab es an jedem Ort mehrere Diskussionsrunden mit Vertretern der jeweiligen Parlamente (Stadtsowjet in Leningrad, Regionalsowjet in Tiflis, Oberster Sowjet in Moskau); die Diskussionsthemen hatten wir von der Schweiz aus vorgeschlagen, und sie wurden von der Gegenseite akzeptiert und eingehalten. Ganz unerwartet wurde uns in Moskau die Möglichkeit eines Gespräches mit dem sowjetrussischen Staatspräsidenten A.A. Gromyko (lange Zeit vorher Aussenminister) offeriert, was wir sogleich annahmen. In dieser Aussprache, welche in einer entspannten Atmosphäre stattfand, erwies sich Gromyko als humorvoller und geistreicher Gesprächspartner. Es wurden Fragen über die schweizerische Neutralität, die Rolle der Schweiz an der KSZE, die Wirtschafts- und die Handelsbeziehungen, die Energiepolitik sowie über die Abrüstungskonferenz erörtert. Wir waren direkt am Tage nach Beendigung der Gipfelgespräche von *Rejkjavik* zwischen Reagan und Gorbatschov in Moskau angekommen. So war Rejkjavik in aller Leute Munde und fehlte in kei-

ner Unterredung. Auf die Frage nach der sowjetischen Einschätzung der schweizerischen Neutralität erwiderte Gromyko, er schätze unsere alte Tradition der Neutralität, auch unseren Beitrag zum Gipfeltreffen von Genf 1985 und in der KSZE, fügte aber doch die kritische Bemerkung an, die Schweiz als neutrales Land könnte noch mehr tun, mehr Prinzipientreue und Flexibilität wären nötig. Zu den interparlamentarischen Begegnungen meinte Gromyko, sie seien gut, könnten aber häufiger sein.

Zu dieser Ansicht, dass parlamentarische Aussenkontake für das beiderseitige Verständnis sehr bedeutend sind, völkerverbindend wirken und einen Beitrag zur Friedenserhaltung darstellen können, gelangten sozusagen alle Mitglieder unserer parlamentarischen Delegation. In dieser Auffassung wurden die beiden Ratspräsidenten noch bestärkt anlässlich ihrer Besuche beim Parlament von Marokko, beim Europarat in Strassburg und bei ihrer Präsenz an der europäischen Parlamentspräsidentenkonferenz in Lissabon. Gerade an letzterer konnten von schweizerischer Seite bei der Thematik «Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Parlament» und «Hilfe an werdende Demokratien» unsere Standpunkte und Anregungen angemessen vertreten werden.

*6. Zur Position des einzelnen Parlamentariers*

Im Rahmen des Milizsystems – die meisten Parlamentarier sind zu fünfzig oder mehr Prozent berufstätig – leisten unsere Volksvertreter eine immense Arbeit. Neben der Präsenz während der Sessionen nehmen sie an den Sitzungen von vorbereitenden Kommissionen und der Fraktionen teil. Darüber hinaus engagieren sie sich politisch in ihrem Kanton (= Wahlkreis). Von ihnen wird erwartet, dass sie in den Führungsgremien ihrer Partei mitmachen, aber auch dass sie sich bei eidgenössischen Abstimmungsvorlagen einsetzen, sich in Wort und Schrift mit ihnen auseinandersetzen. Nicht wenige Parlamentarier werden auch als Präsidenten von bedeutenden Vereinen und Organisationen berufen oder gewählt. Ein grosser Teil dieser Tätigkeiten muss in der sogenannten Freizeit geleistet werden. Die Summe des Zeitaufwandes für das parlamentarische Mandat macht den Parlamentarier de facto zu einem Berufspolitiker. Demnach ist es nicht richtig, dass er so bescheiden entschädigt wird. Ansätze und Bestrebungen für eine verbesserte materielle Stellung des schweizerischen Bundesparlamentariers sind deshalb mehr als gerechtfertigt.

Die Frage dürfte noch interessieren, wie der Parlamentarier seine Funktion im Rat wahrnimmt. Da kann ich nur für den Nationalrat sprechen. «Parlament» kommt von «parlare», und nun ist es klar, dass jedes Ratsmitglied nach Möglichkeit während einer Session mindestens einmal reden möchte. Da gibt es nun sehr redefreudige Leute, die ohne Hemmungen des öfteren drauflos reden. Andere, eher scheue und unbeholfene, haben manchmal Mühe, ein einziges Mal zum Worte zu kommen. Und wieder andere fragen sich wieviel des Redens der Sache zuträglich sei und wieviele Voten sie überhaupt verantworten können, ohne die Ratsverhandlungen zu sehr zu verlängern und das ganze Parlament in Zeitnot zu bringen; es sind das jene, die das Parlamentsganze im Auge behalten und sich selber gegenüber eine Gewissensprüfung machen. – Im Konkreten kann der einzelne Parlamentarier Voten abgeben zu laufenden Vorlagen, Anträge dazu stellen und sie begründen, als Kommissions- oder Fraktionssprecher walten, persönliche Vorstösse begründen; zu seinen nicht unwichtigen Obliegenheiten gehört natürlich, bei Abstimmungen und Wahlen präsent zu sein und daran teilzunehmen. Weil sich schon seit langem die Sitte eingebürgert hat, dass sich oft Ratsmitglieder für kürzere oder längere Zeit aus dem Saal entfernen, bedient der Ratspräsident einige Minuten vor den Abstimmungen auf seinem Schaltpult die Taste «Abstimmung». Dann leuchtet in der Wandelhalle, in den Vorzimmern, Büros und im Café Valloton eine Lampe auf, die das Signal darstellt, sich sofort in den Ratssaal zu begeben. Der Präsident muss nicht selten den Vorwurf einstecken, er habe nicht rechtzeitig «geläutet».

Nachdem seit mehreren Jahren die traktandenreifen Geschäfte in der gewohnten Sessionszeit nicht alle behandelt werden konnten, beschloss das Parlament, zusätzliche Nachmittags- sowie Abend- und Nachtsitzungen einzuführen

und andererseits mittels sogenannter organisierter Debatten die Redezeiten einzuschränken. Die heutige Praxis stimmt denn in mehreren Punkten nicht mehr mit den Bestimmungen des Geschäftsreglementes des Nationalrates überein. Über den Nutzen der organisierten Debatten gehen die Meinungen auseinander: Die einen meinen, die Debatten dadurch straffen zu können, während andere die Ansicht vertreten, dieses System verführe erst recht dazu, die zugeteilten Zeitkontingente voll auszuschöpfen. Für den Ratspräsidenten bedeuten diese organisierten Debatten, dass er während ihrer Dauer zum Polizisten verurteilt wird. Er wird zum Minutenkontrolleur. Dabei ist es ihm unmöglich, auf die Sekunde genau einen Redner zu unterbrechen, weil doch auch der Punkt, bei dem er sich gerade in seiner Rede befindet, je nachdem berücksichtigt werden sollte. Kleine Zeitüberschreitungen muss er des öfteren gewähren, was ihm dann etwa den Vorwurf der Parteilichkeit eintragen kann. Insgesamt haben die Ratsmitglieder jedoch Verständnis für die Interventionen des Ratspräsidenten, und sie schätzen es, wenn er in der Führung der Ratsverhandlungen speditiv, konsequent und klar ist, sicher auftritt und – kurz gesagt – den Rat an der kurzen Leine hält.

Die Atmosphäre im Nationalrat und wohl auch im Verkehr mit den Ständeräten ist – soweit ich das rückblickend beurteilen kann – eigentlich stets eine wohlwollend freundschaftliche, höflich zurückhaltende gewesen. Ausnahmsweise gibt es selbstverständlich Spannungen, bedingt durch kontroverse Standpunkte, Äusserungen oder Konstellationen. Diese sind jedoch eher vorübergehender Natur. Aufgelockert wird die Stimmung am besten in den gemeinschaftlichen Veranstaltungen der parlamentarischen Gruppen, wo Kolleginnen und Kollegen der verschiedenen Fraktionen nebeneinander sitzen. Leider ist durch die zunehmende Beanspruchung von Nachmittagen und Abenden für die Ratssitzungen die Zeit für solche Veranstaltungen stark zusammengedrängt worden; die gesellschaftliche Komponente, die in solchen Begegnungen von Parlamentariern einen hohen Stellenwert hat, leidet denn durch diesen Umstand.

Trotzdem der einzelne Parlamentarier im allgemeinen in Bern gut eingebettet ist in einer Schicksalsgemeinschaft, fühlt er sich nicht selten einsam. Freunde und Bekannte kommen und gehen. Der Wechsel ist relativ gross, am Ende und während einer Legislaturperiode. Wer weg vom Fenster ist, gerät rasch in Vergessenheit. Es ist darum gut, wenn der Parlamentarier zur Hauptsache andernorts fest verankert ist: In der Familie, im Beruf, an seinem Wohnort. Die Einsamkeit des Politikers macht sich auch noch anders bemerkbar. Wenn er sich z.B. mit grosser Anstrengung und nach sorgfältiger Vorbereitung bemüht hatte, einen Antrag gut zu formulieren oder einen persönlichen Vorstoss einzureichen, und er immer wieder auf Ablehnung stösst, vielleicht sogar von den eigenen Parteifreunden im Stiche gelassen wird, dann überfällt ihn nicht selten Resignation. Ähnlich ergeht es ihm auch, wenn er in Sachabstimmungen immer wieder zu den Unterlegenen gehört. Aber es gehört zum Auftrag und Schicksal des Politikers, dass er sich aus momentaner Niedergeschlagenheit aufraffen muss und dass er die drohende Einsamkeit überwindet. Im Sinne von Albert Schweitzer darf er wohl in seinem Erkennen pessimistisch, in seinem Hoffen und Wollen jedoch sollte er stets optimistisch sein.