



19.407

Parlamentarische Initiative Parlamentsangehörige. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn

Bericht des Büros des Nationalrates

vom 19. August 2021

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG).

Das Büro beantragt, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

19. August 2021

Im Namen des Büros
Der Präsident: Andreas Aepli

Übersicht

Am 7. März 2019 wurden die Pa.Iv. 19.407 Töngi. Parlamentsangehörige. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn und die Pa.Iv. 19.408 Töngi. Bundesangestellte. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn eingereicht. Die beiden parlamentarischen Initiativen verlangen, dass Reisen von Ratsmitgliedern bzw. Bundesangestellten bis zu einer Reisezeit von acht Stunden aus Gründen des Klimaschutzes per Bahn zu erfolgen haben. Kurzstreckenflüge sollen damit auf ein Minimum beschränkt werden. Der Bundesrat hat per 1. Juli 2020 in einer Verordnung für die Bundesangestellten festgelegt, dass Dienstreisen mit einer Reisezeit von bis zu sechs Stunden mit der Bahn erfolgen müssen. Flugreisen sollen für Bundesangestellte in Zukunft nur bewilligt werden, wenn die Reisezeit mit dem Zug mindestens sechs Stunden dauert oder eine zusätzliche Übernachtung erfordert. Die Räte haben der parlamentarischen Initiative 19.407, welche die Ratsmitglieder betrifft, Folge geben. Das Büro schlägt vor, in der Verordnung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG) für die Ratsmitglieder eine analoge Regelung, wie sie für die Bundesangestellten gilt, festzulegen. Flugreisen werden demnach von den Parlamentsdiensten nur organisiert, wenn die Flugreisezeit kürzer ist als die Bahnreisezeit und die Bahnreise mindestens 6 Stunden beträgt, oder wenn die Bahnreise eine zusätzliche Übernachtung erfordert.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Pa.Iv. 19.407 Töngi. Parlamentsangehörige. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn und die Pa.Iv. 19.408 Töngi. Bundesangestellte. Flugreisen vermeiden, Reisen per Bahn wurden am 7. März 2019 eingereicht. Die Pa.Iv. Töngi zu den Bundesangestellten (19.408) wurde der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N) zur Vorberatung zugeteilt. Die Initiative verlangte, dass Reisen von Bundesangestellten bis zu einer Reisezeit von acht Stunden grundsätzlich per Bahn zu erfolgen haben. Flugreisen sollten auf ein Minimum beschränkt und damit der Ausstoss klimaschädlicher Emissionen reduziert werden. Der Nationalrat hat der parlamentarischen Initiative am 10. September 2020 keine Folge gegeben. Der Bundesrat hatte unabhängig davon bereits Ende 2019 das EFD beauftragt, die Verordnung des EFD zur Bundespersonalverordnung (VBPV) zu revidieren und darin festzuschreiben, dass Dienstreisen mit einer Reisedauer von sechs Stunden für Bundesangestellte per Bahn zu erfolgen haben. Die Grundlage für diese Revision war der vom Bundesrat am 13. Dezember 2019 beschlossene «Aktionsplan Flugreisen», mit dem ein Beitrag an die Reduktion der Treibhausgase und eine insgesamt klimaneutrale Bundesverwaltung anvisiert wurde. Im Unterschied zur Forderung der parlamentarischen Initiative 19.408 legte der Bundesrat den zeitlichen Eckwert für die Bewilligung von Flugreisen bei sechs, statt acht Bahnreisestunden fest. Am 1. Juli 2020 ist für Bundesangestellte die Regelung in Kraft getreten, wonach Dienstreisen mit einer Reisezeit von bis zu sechs Stunden grundsätzlich mit der Bahn zu erfolgen haben, ausser wenn durch die Zugreise eine oder mehrere zusätzliche Übernachtungen notwendig werden.

Die Pa.Iv. Töngi zu den Parlamentsangehörigen (19.407) wurde dem Büro des Nationalrats zur Vorberatung zugewiesen. Analog zur parlamentarischen Initiative 19.408 verlangt diese parlamentarische Initiative, dass Reisen von Ratsmitgliedern bis zu einer Reisezeit von acht Stunden aus Gründen des Klimaschutzes per Bahn zu erfolgen haben. Das Büro hat ihr am 15. November 2019 Folge gegeben und das Büro des Ständerats erteilte am 14. Februar 2020 seine Zustimmung, woraufhin das Büro des Nationalrats den vorliegenden Entwurf ausgearbeitet hat. Es hat dabei entschieden, die Regelung der Bundesverwaltung zu übernehmen und die Kosten für Flugreisen nur dann zu übernehmen, wenn die Reisezeit im Zug mindestens *sechs* Stunden beträgt.

Am 19. August 2021 hat das Büro den beiliegenden Entwurf mit 7 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung zuhanden des Nationalrats verabschiedet. Eine Minderheit beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

Gemäss Artikel 3a des Vernehmlassungsgesetzes (SR 172.061) kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn «das Vorhaben vorwiegend die Organisation oder das Verfahren von Bundesbehörden (...) betrifft». Gemäss Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) verzichtet das Büro darauf, seinen dem Rat unterbreiteten Bericht und Erlassentwurf dem Bundesrat zur Stellung-

nahme weiterzuleiten, weil es sich um Bestimmungen über die Organisation der Bundesversammlung handelt, die nicht im Gesetz festgelegt sind und die den Bundesrat nicht unmittelbar betreffen.

2 Grundzüge der Vorlage

Im Parlamentsressourcengesetz (PRG; SR 171.21) ist der Grundsatz festgelegt, wonach Ratsmitglieder für Reisekosten, welche im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit im In- und Ausland entstehen, entschädigt werden (Art. 5 PRG). In Artikel 4 der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz (VPRG; SR 171.211) sind die Details dazu festgelegt. Die vorliegende Revision betrifft nur den Artikel 4 VPRG.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz

Art. 4 Reiseentschädigung

Die Absätze 1 und 2 wurden unverändert aus dem geltenden Recht übernommen.

Abs. 3

Dieser Absatz übernimmt den bisherigen Grundsatz des Einleitungssatzes von Absatz 4, wonach der Bund für die Organisation von Fahrkarten zuständig ist. Neu wird präzisiert, dass diese nur für offizielle parlamentarische Tätigkeiten und nicht für andere Reisen (z. B. interfraktionelle Gruppen, parlamentarische Freundschaftsgruppen, private Reisen usw.) organisiert werden.

Bei offiziellen parlamentarischen Aktivitäten und Anlässe im Ausland vertreten die teilnehmenden Parlamentarierinnen und Parlamentarier die Bundesversammlung, sei dies im Rahmen von ständigen (bspw. die ständigen Delegationen in interparlamentarischen Versammlungen) oder nicht ständigen Delegationen (bspw. die Delegation einer Kommission). Die Kosten dieser Reisen gehen zu Lasten des Budgets der Bundesversammlung.

Der bisherige Absatz 3 wird ersatzlos gestrichen. Er sah vor, dass Ratsmitglieder einen zusätzlichen Beitrag an effektive Reisekosten, vor allem für inländische Linienflüge von und nach Bern, erhalten sollen. Aufgrund der neuen Bestimmung, wonach Reisen mit einer Reisezeit von unter sechs Stunden grundsätzlich per Bahn erfolgen, wird diese Bestimmung obsolet.

Abs. 4

Der Inhalt des bisherigen Absatzes 4 wird auf drei Absätze aufgeteilt, um eine übersichtlichere Darstellung zu erhalten.

Im neuen Absatz 4 wird die Hauptforderung der parlamentarischen Initiative umgesetzt, indem eine Reisezeit für die Benützung der Bahn bzw. des Flugzeugs festgelegt wird. Im Grundsatz geht es darum, die Anzahl Kurzstreckenflüge zu minimieren und Reisen ins nähere Ausland grundsätzlich per Bahn vorzunehmen, damit der Ausstoss schädlicher Treibhausgase reduziert werden kann.

Der Initiativtext verlangt, dass Reisespesen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern und Parlamentskommissionen nur vom Bund übernommen werden, wenn die Reise bis zu einer Reisedauer von acht Stunden im Zug erfolgt. Das Büro erachtet diese 8-Stunden-Regelung als problematisch, weil für die Bundesangestellten die 6-Stunden-Regelung gilt. Das Büro ist der Auffassung, dass Ratsmitglieder den Bundesangestellten gleichgestellt werden sollen. Weiter gilt zu beachten, dass parlamentarische Delegationen oft mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bundesverwaltung reisen und eine unterschiedliche Regelung die Effizienz der Zusammenarbeit zwischen Parlament und Verwaltung ungebührlich erschweren würde.

Flugreisen zu offiziellen parlamentarischen Anlässen im Ausland werden folglich von den Parlamentsdiensten organisiert, wenn die Reisezeit im Flugzeug kürzer ist als mit der Bahn und die Reisezeit mit der Bahn mindestens sechs Stunden beträgt. Weiter wird eine Flugreise organisiert, wenn die Bahnreise zwar weniger als sechs Stunden dauert, dadurch aber eine oder mehrere zusätzliche Übernachtungen nötig werden. Dies kann z.B. bei eintägigen Sitzungen in Paris der Fall sein, wo mit dem Flugzeug in einem Tag die Hin- und Rückreise möglich ist, im Zug hingegen aus fahrplantechnischen Gründen mindestens mit einer Übernachtung gerechnet werden muss. Gemäss der «Weisung der Verwaltungsdelegation betreffend internationale Aktivitäten von ständigen und nicht ständigen parlamentarischen Delegationen vom 15. Februar 2013» werden Flugtickets für Kurzstreckenflüge bis zu einer maximalen Reisezeit von 4 Stunden in der Economy-Klasse gebucht. Dauert die Flugreise mehr als 4 Stunden hat das Ratsmitglied Anspruch auf ein Billett der Business-Klasse.

Eine Minderheit möchte bei der Wahl des Reisemittels mehr Wahlfreiheit lassen und legt den Fokus auf die Kosten, statt auf die Reisedauer. Sie beantragt, dass eine Flugreise nur organisiert wird, wenn sie günstiger ist als die entsprechende Zugreise oder wenn die Zugreise mehr als 3 Stunden dauert.

Abs. 5

Während für die Bundesangestellten zur Berechnung der Reisezeit der Arbeitsort Bern als Ausgangspunkt gilt, gestaltet sich die Berechnung der Reisedauer für Ratsmitglieder etwas umständlicher, sofern ihr Wohnort nicht in der Nähe eines der drei internationalen Flughäfen der Schweiz ist (Zürich, Genf, Basel). Die Reisezeit in Flugzeit wird wie folgt berechnet: Dauer vom Abflugflughafen (Zürich, Genf oder Basel) bis zum Ankunftsflughafen. Die Reisezeit per Bahn berechnet sich folgendermassen: Reisedauer vom nächstgelegenen Hauptbahnhof vom möglichen Abflughafen aus (Zürich, Genf, Basel) bis zum Ziel-Hauptbahnhof.

Abs. 6 entspricht dem 2. Satz des geltenden Absatzes 4 mit folgender Anpassung:

Organisiert ein Ratsmitglied seine Reise für einen offiziellen parlamentarischen Anlass im Ausland gemäss Absatz 3 selbst und nimmt dazu nicht die Dienste des Bundes

in Anspruch, erhält es eine Pauschalentschädigung. Diese beträgt die Hälfte der Ticketkosten auf welches das Ratsmitglied Anspruch hätte (Economy- oder Business-Class, abhängig von der Flugdauer). Aktuell sieht die Verordnung nur den Preis der Business-Class vor (Art. 4 Abs. 4 Bst. a), was in gewissen Fällen zu überhöhten Pauschalentschädigungen führen kann (siehe auch Ausführungen zu Absatz 4). Für übrige Reisen werden wie bisher die Kosten für eine Bahnreise der 1. Klasse ab der Schweizergrenze erstattet.

Abs. 7

In bestimmten Fällen, namentlich bei gesundheitlichen Einschränkungen, sollen Flugreisen möglich sein, auch wenn die Voraussetzungen von Absatz 4 nicht erfüllt sind. Über diese begründeten Fälle entscheidet die Verwaltungsdelegation (VD). Da diese in der Regel nur einmal pro Quartal ordentlich zusammenkommt, soll diese Kompetenz einem Mitglied der VD delegiert werden. Die VD erlässt eine Weisung, worin sie die Grundsätze für die Ausnahmebewilligungen und die Kompetenzdelegation festhält.

Abs. 8

Dieser Absatz entspricht dem geltenden Absatz 1^{bis}.

4 Auswirkungen

a. Auswirkungen auf die Umwelt

Die parlamentarische Initiative wurde eingereicht, um einen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Indem Ratsmitglieder für Auslandsreisen vermehrt die Bahn statt das Flugzeug benützen, soll der Ausstoss klimaschädlicher Emissionen reduziert werden.

Es ist jedoch anzumerken, dass das Parlament dank einer Zusammenarbeit mit der Stiftung *myclimate* bereits seit 2009 die jährlichen Flugemissionen für dienstliche Flugreisen von Parlamentsmitgliedern und Angestellten der Parlamentsdienste integral kompensiert.

b. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Änderungen verursachen dem Bund keine zusätzlichen Kosten. Die Kosten für die zusätzlichen Bahnreisen werden durch eine Reduktion der Kosten für die Flugreisen kompensiert. Der zusätzliche administrative Aufwand ist begrenzt, sodass die Auswirkungen auf das Personal der Parlamentsdienste als unerheblich erachtet werden können.

5 Rechtsgrundlagen

Die vorgeschlagenen Änderungen der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz stützen sich auf Artikel 1 Absatz 2 sowie Artikel 5 des Parlamentsressourcengesetzes vom 18. März 1988.¹

¹ SR 171.21

